

**„AZ NEM LEHET UGYANIS,
HOGY SÚLYOS BŰNTETT
NE LEGYEN BŰNTETHETŐ”**

Jogi fejezetek a magyarországi
igazságtétel és kárpótlás történetéből

„AZ NEM LEHET UGYANIS, HOGY SÚLYOS BÜNTETT NE LEGYEN BÜNTETHETŐ”

Jogi fejezetek a magyarországi
igazságtétel és kárpótlás történetéből

Szerkesztette, utószó: Máthé Áron

A Szimbolikus igazságtételi szabályok című fejezetet írta: Sobor Dávid

A másodiktól a tizenhatodik fejezetet az



**ALAPJOGOKÉRT
KÖZPONT**

munkatársai, Szánthó Miklós, Törcsi Péter és Kovács István készítették

Lektorok:

A Szimbolikus igazságtételi szabályok című fejezet: Koltay András

Második-tizenhatodik fejezet: Kahler Frigyes, Varga László,

Kónyáné Kutrucz Katalin

Külön köszönet Zétényi Zsoltnak a közreműködéséért

© NEB Hivatala, 2016

© Kovács István, Máthé Áron, Sobor Dávid, Szánthó Miklós, Törcsi Péter 2016

Felelős kiadó: a NEB Hivatalának főigazgatója

Könyvterv: Varga Júlia

Olvasószerkesztő: Réfi Attila

Korrektor: Máté Tóth Zsuzsa

Borítófotó: Fortepan

Nyomta: Prime Rate Kft.

Felelős vezető: Tomcsányi Péter

ISBN 978-615-5656-01-9

TARTALOM

Ajánlás	13
Bevezető gondolatok és módszertani megjegyzések	15
Szimbolikus igazságtételi szabályok	21
A szimbolikus tartalmú igazságtételi szabályok helye a jogrendszerben	21
A kommunista diktatúra elítélése mint az alkotmányos berendezkedés sarokköve	23
Az 1990. évi XXVIII. törvény az 1956. októberi forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatásáról	29
Az 58/2000. (VI. 16.) OGY határozat a kommunista diktatúrák áldozatainak emléknapjáról	30
A 2001. évi XVII. törvény az ország szabadsága visszaszerzésének jelentőségéről és a magyar szabadság napjáról.....	33
A kollektív bűnösség elve alapján végrehajtott jogsértésekről szóló országgyűlési határozatok	36
A kommunista diktatúrához köthető elnevezések megváltoztatása	43
Az önkényuralmi jelképek nyilvános használatának tilalma	47
A Zétényi-Takács-féle igazságtételi törvény	69
Az országgyűlési eljárás kontextusa	69
A törvényjavaslat elfogadási eljárása	71
A törvényjavaslattól a megszavazott törvényig: a szöveg evolúciója	73

A törvényjavaslat alap gondolata és alap problémája	75
A törvényjavaslat által érintett tényállások	78
A törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatok	79
A törvényjavaslat végleges szövege és elfogadása	84
Az előterjesztés az Országgyűlés előtt	85
Az általános vita	86
A részletes vita	90
A törvény megsemmisítése: a 11/1992. (III. 5.) AB határozat	93
Utóélet: a „lex Zétényi” hatása Magyarország Alaptörvényére	99

A „második” Zétényi-féle törvényjavaslat „az egyes büntetőeljárási szabályok kiegészítéséről”	105
Az „elévülési határozat” vélelmezett (?) ellentmondása	105
A törvényjavaslat: egy lehetséges megoldás	106
A második elévülési határozat: 42/1993. (VI. 30.) AB határozat	107

Vagyon- és politikai kárpótlás Magyarországon	109
A földkárpótlás folyamata	109
A kárpótlás további jogszabályai	122
A kárpótlás értékelése	127
Az egyes nyugdíjak felülvizsgálatáról, illetőleg egyes nyugdíj-kiegészítések megszüntetéséről szóló 1991. évi XII. törvény	130
A Magyar Köztársaság területén ideiglenesen tartózkodott szovjet csapatok, illetőleg azok állományába tartozó személyek által okozott károk megtérítése iránti igények bírósági úton történő érvényesítéséről szóló 1991. évi XXX. törvény	134
Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény	137
A nemzeti gondozásról szóló 1992. évi LII. törvény	144
A párizsi békeszerződésről szóló 1947. évi XVIII. törvény 27. cikkének 2. pontjában foglaltak végrehajtásáról szóló 1997. évi X. törvény	148
Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi XXIX. törvény	152

Az életüktől és a szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvényben meghatározott határidők ismételt megnyitásáról és a kárpótlás lezárásáról szóló 2006. évi XLVII. törvény158

Az 1989. évi XXXVI. törvény az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról163

Bevezetés.....163

Előzmények.....164

A törvényjavaslat167

Módosító javaslat a törvényjavaslathoz171

Az országgyűlési vita összefoglalása.....171

A végrehajtásra kiadott rendelet.....174

A törvény végrehajtására kiadott rendelet alkotmánybírósági vizsgálata175

A bírósági joggyakorlat.....177

Az 1990. évi XXVI. törvény az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról.....181

A második semmisségi törvény.....181

A törvényjavaslat184

A törvényjavaslat országgyűlési vitája.....185

Az elfogadott törvény.....187

A törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletek188

A törvénnyel kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok190

Kapcsolódó bírósági határozatok.....193

Összefoglalás196

Az 1992. évi XI. törvény az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról.....199

A harmadik semmisségi törvény.....199

A negyedik semmisségi törvény az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról	211
A semmisségi törvények	211
Előzmények: a Tóth Ilona-ügy	212
A törvényjavaslat	216
Általános indokolás	218
Részletes indoklás	219
Az országgyűlési általános vita	221
A részletes vita	224
A módosító javaslatok és az egységes javaslat	225
Módosító törvények	226
A Kúria döntése a negyedik semmisségi törvény kapcsán	226
A sortüzeket vizsgáló tényfeltáró bizottság	229
Előzmények	229
Az első jelentés főbb megállapításai	230
A második bizottsági jelentés megállapításai	239
A 6. lövészhadtest és tevékenysége az 1956-os forradalom és szabadságharc első szakaszában – a harmadik jelentés	244
A Sólyom-bizottság	247
Az átvilágítási törvények sorsa 1990–2002 között	247
Közvetlen előzmény: a Medgyessy-ügy	253
A 2003. évi III. törvény az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról	255
A Szakértői Bizottság (első Kenedi-bizottság)	281
Bevezető	281
A Szakértői Bizottság véleménye a „magyarországi helyzetről”	282

A Szakértői Bizottságot megelőző bizottságok tevékenysége	283
A Szakértői Bizottság egyéb előzményei	287
A Szakértői Bizottság megalakulásának visszhangjai a közéletben	295
A Szakértői Bizottság összetétele	298
A Szakértői Bizottság tevékenysége	299
A Szakértői Bizottság utóélete	305

A Tanácsadó Testület jelentése (második Kenedi-bizottság)

A Tanácsadó Testület előzményei	311
A Tanácsadó Testület összetétele	314
A Tanácsadó Testület tevékenysége	315
Vélemények a Tanácsadó Testület részéről	320
Összegzés	321

A Mécs-bizottság

Előzmények	323
A Mécs-bizottság megalakulása, ülései	327
A bizottság utóélete	333
50/2003. (XI. 5.) AB határozat a Mécs-bizottság alkotmányellenességéről	334

A jogász-történész bizottság

Előzmények	337
A bizottság létrehozása	338
A bizottság működése	340

A „lex Biszku”

Az emberiesség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről szóló 2011. évi CCX. törvény előzményei	345
A törvényjavaslat	348

Módosító javaslatok a törvényjavaslatához.....	350
Az országgyűlési vita összefoglalása.....	352
Egységes javaslat.....	357
A zárószavazáson elfogadott törvény.....	358
Alkotmánybírósági határozatok.....	360
A bírósági joggyakorlat.....	363

Javaslatok az állambiztonsági iratok nyilvánosságát illetően, 2011–2015	369
Az „első Schiffer-javaslat” – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló T/5116. számú törvényjavaslat.....	370
Parlamenti vitanap a feltáratlan állambiztonsági múlt és az elmúlt húsz év morális hazugságairól.....	371
A „második Schiffer-javaslat” – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló T/7232-es számú törvényjavaslat.....	372
A „harmadik Schiffer-javaslat” – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló T/10768-es számú törvényjavaslat.....	372
Határozati javaslat – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló H/11750-es számú országgyűlési határozati javaslat.....	373
A „negyedik Schiffer-javaslat” – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló T/13555-ös számú törvényjavaslat.....	374
Az „ötödik Schiffer-javaslat” – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló T/15-ös számú törvényjavaslat.....	375
A „hatodik Schiffer-javaslat” – Az állampárti vezetők és a diktatúra állambiztonságának hivatásos állományának egyes közhivatalok viseléséből való kizárása érdekében szükséges törvénymódosításokról szóló T/485-ös számú törvényjavaslat és az országos politika rendszerváltást követő meghatározó szereplői állambiztonsági múltjának vizsgálatáról szóló H/484-es számú országgyűlési határozati javaslat.....	376
A „hetedik Schiffer-javaslat” – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló T/2856-os számú törvényjavaslat.....	377
Bizottsági viták a javaslatok tárgysorozatba vételéről.....	378

Utószó – A Nemzeti Emlékezet Bizottságának létrejötte	387
A történeti háttér	387
A nemzetközi környezet	388
Az alkotmányos háttér	390
A törvényjavaslat bemutatása	392
A törvényjavaslat tárgyalása	395
A Nemzeti Emlékezet Bizottságának működése	396
Felhasznált irodalom	399

AJÁNLÁS

Igazság, igazságérzet, igazságosság, igazságtétel, igazságszolgáltatás, jóvátétel, elégtétel, kárpótlás: ezek az egyenként is nehezen definiálható tág – filozófiai, etikai és morális töltetű – keretfogalmak össze is fonódnak, együttes értelmezésük, egymással összefüggő hatásmechanizmusuk feltárása csaknem lehetetlen. Mit tud ezekkel kezdeni az eltérő ideológiák és gazdasági-szociális érdekharcok színtere, a politika? És mi történik, ha a politikai többség ezeket a fogalmakat – előbb pró, majd kontra – a jog világába, annak fogalom- és intézményrendszerébe ülteti át? Ami pedig a legizgalmasabb kérdés: hogyan látja ezeket a fogalmakat, politikai és jogi kísérleteket egy új generáció, amelyik a rendszerváltás (1990) környékén született, vagy még „őszinte gyermek”-korát élte, és máig az is maradt. Milyen következtetéseket vonnak le a maguk jelene és gyermekeik, a jövő generációk javára?

Talán ennyi is elég volna ahhoz, hogy a hozzám hasonló korú olvasóknak viszszatekintő átgondolásra, a fiatalabbaknak pedig jövőbe tekintő továbbgondolásra ajánljam ezt a könyvet. Ezért csupán két gondolatot fűzök hozzá, amelyek a könyv olvasása kapcsán – számtalan más gondolattal együtt – felmerültek bennem.

Vannak, akik a szocializmus fél évszázadát egyfajta „nagy ugrásnak”, társadalmi modernizációs kísérletnek látják és láttatják, amely a formális jogegyenlőséget valódi, materiális egyenlőséggel próbálta meg kiegészíteni. Ez pedig az eszme szerint proletárdiktatúra (azaz véres osztályharc) nélkül nem sikerülhetett volna. Csakhogy azzal sem sikerült! A cél nem szentesítette az eszközt. John Rawls szerint: „Ahogyan a gondolatrendszereknek az igazság, a társadalmi intézményeknek az igazságosság a legfontosabb erénye. Bármilyen kifinomult vagy jól felépített egy elmélet, ha nem igaz, el kell vetnünk vagy meg kell változtatnunk. Hasonlóképpen van ez a törvényekkel és az intézményekkel is: nem számít, mennyire hatékonyak vagy mennyire fejlettek, meg kell reformálnunk vagy el kell törölnünk azokat, ha igazságtalanok. Mint az emberi tevékenységek

legfontosabb erényei, az igazság és az igazságosság nem túrnak megalkuvást.”¹ Az igazságtalan társadalom (eszmerendszer) olyan, mint a tőkesúlyát veszített hajó: irányíthatatlanul sodródik a viharos tengeren, míg el nem süllyed.

A másik gondolat az emberekkel (embereken) való kísérletezés tilalma, különösen, ha kényszerítik őket, de anélkül is, ha a kísérlet emberáldozatokkal jár. A kísérletezés a fizikában, kémiában is lehet kockázatos, a társadalomtudományok pedig meg sem közelítik az egzaktságnak azt a fokát, amelyet a természettudományok. Bibó István figyelmeztetett rá: „[...] a politikában és még fokozottabban a vallásban a kísérlet évszázadokban mérhető, nagy embercsoportokban mérhető, kockázatos, emberi szenvedéssel is járó valami, amit nem lehet könnyelműen, cinikusan, önelégülten, elbizakodottan beindítani. [...] amit a marxizmus tudománynak nevez, az nem tudomány, hanem javaslat.”² Az ilyen javaslatokban tehát tilos vallásos hevülettel hinni, különösen pedig az „eretnekeket” feláldozni. A társadalomtudományok javaslatait az emberi civilizáció mai fokán illik politikai programmá konvertálni, illetve szabad és demokratikus választásokon megmérteni. Majd a nyertes (nem győztes!) program megvalósítása során is csak olyan eszközöket szabad használni, hogy ne kelljen utólag soha többé áldozatokat újratemetni, rehabilitálni, igazságtétellel kárpótolni.

Kívánom, hogy olvassák hasonló asszociációkkal minél többen és minél elmélyültebben ezt a tanulságos könyvet.

Lenkovics Barnabás

2015–2016-ban az Alkotmánybíróság elnöke

¹ Rawls 1997, 21–22.

² Bibó 1986, 10., 114.

BEVEZETŐ GONDOLATOK ÉS MÓDSZERTANI MEGJEGYZÉSEK

„Crimen grave non potest non esse punibile.” „Nem lehet, hogy súlyos bűntett ne legyen büntethető.” (Hugo Grotius: De Jure Belli Ac Pacis – A háború és a béke jogáról)

Mit jelent az, hogy „igazságtétel”? Miért volt szükség arra, hogy a 20. század utolsó évtizedében, illetve az új évezred elején a volt kommunista országokban változó intenzitással, de szinte folyamatosan a politika napirendjén legyen a diktatúra múltjának jogi, információs és anyagi vonatkozása „öröksége”? A jelen tanulmánykötet szerzőinek meggyőződése szerint a kommunista – és egyébként korábban a nemzetiszocialista – diktatúrák az európai jogfejlődés, az európai állameszme és a keresztény gyökerű erkölcsiség, valamint a nemzeti kultúrák tagadására épültek. A tagadás gyakorlati kivitelezésének, vagyis a múlt eltörlésének máshogyan, mint kényszerítő erővel, nem lehetett nekifogni. Éppen ezért a totális rendszerek felépítményének a terror és az erőszak volt az alapja. Az ezredfordulóra a történelemtudomány mértékadó fórumain a kommunista diktatúra értékelésének alapját már a következő megállapítások alkották: „A rémuralom volt a modern kommunista rendszer egyik leglényegesebb vonása. [...] egész fönnállása alatt az egész kommunista rendszernek a bűncselekmény volt az egyik jellemzője.”³ Szolzsenyicin, a szovjet rezsím alapos ismerője pedig így jellemezte a kommunizmus belső összefüggéseit: „Az erőszak nem képes önmagában fennmaradni, mindig is összefonódik a hazugsággal. Mélységes belső, természetes vérrokonság van köztük: nincs más, ami az erőszakot leplezhetné, csak

³ Courtois 2000, 11.

a hazugság, és nincs más, ami a hazugságot fenntarthatná, csak az erőszak. [...] S amint szétporlad a hazugság, az erőszak a maga visszataszító pucérságában mutatkozik majd meg, s ettől megrokkanva, hamarosan elbukik.”⁴

Mindezekből következően a tágabb értelemben vett igazságtétel fogalma Magyarországon is lefedi mindazokat az intézkedéseket és jogalkotói vagy egyéb kísérleteket, amelyek a demokratikus és jogállami átmenet után arra irányultak, hogy feltárják a kommunista állampárti diktatúra bűneit, az áldozatokat jogilag, erkölcsileg, illetve anyagi értelemben is kárpótolják, a bűnösöket pedig felelőségre vonják. Mint az előbbi meghatározásból is kitűnik, az „igazságtétel” az élet számos, egymástól eltérő területét érinti, amelyek természetesen különböző jogi megoldásokat feltételeznek.

A klasszikus – más jogrendszerekben is alkalmazott – igazságtételi szabályok közös vonása, hogy meghatározott személyi kört érintenek. Annak függvényében, hogy az adott jogszabály révén *áldozatközpontú*, avagy *elkövető-központú* igazságtételi rendelkezéseket kíván-e alkotni, a jogalkotó az érintettek körét vagy a sértettek, vagy a diktatúra bűnöseit közül határozza meg.⁵

E felosztás szerint a magyar jogállami átmenet során megalkotott – és a jelen kötetben részletesen tárgyalt – jogszabályok közül 1. az *áldozatközpontú* kategóriába tartozik a vagyoni és politikai kárpótlás, valamint a politikai okból üldözötteket sújtó büntetőítéletek megsemmisítése; 2. az *elkövető-központú* kategóriába tartozik a diktatúra bűncselekményeinek ismételt büntethetővé tétele (az elévülés joghatásának kizárása útján) és a diktatúra bűnöseinek, hatalombirtokosainak néven nevezése.

E többé-kevésbé pontosan körülírt címzetti kört érintő jogszabályok mellett azonban a szimbolikus tartalmú, meghatározott személyi hatállyal nem rendelkező – vagy ellenkezőleg, mindenkire kiterjedő – jogi aktusok sem elhanyagolhatók. Ilyenek Közép-Európa több, hazánkéhoz hasonló történelmi hányattatásokat átélt országának jogrendszerében fellelhetők. Iránymutató jelentőségüknél fogva ezek is a tág értelemben vett igazságtételi folyamat részeként mutatandók be.

Ebben a könyvben a szerzők arra tesznek kísérletet, hogy áttekintést adjanak a diktatúra bukását követő negyedszázad igazságtételt érintő és jogi relevanciával bíró dokumentumairól, s a legfontosabbakat részletesen elemezzék is. A szerzők a könyv megírásakor végig arra törekedtek, hogy a munka során eredeti, hiteles forrásokat használjanak fel. Ezt a célkitűzést viszont nagyban megnehe-

⁴ Szoltsenyicin 1997, 24.

⁵ David 2011, 23.

zította, hogy az Országgyűlés 1990–1994 és 1994–1998 közötti ciklusainak dokumentációja a parlamenti irományok befejezetlen digitalizálása miatt nehezen hozzáférhető. A forráskutatás nehézségei azonban nemcsak a parlamenti dokumentumokkal kapcsolatban jelentkeztek, hanem például az úgynevezett „második Kenedi-bizottság” tevékenységének kutatásakor is, amely testület jelentését rendhagyó módon csupán egy sajtótermékben publikálták.

Az úgynevezett „gerincdokumentumok” – amelyeknek a részletes elemzése e tanulmánykötet tárgya – kiválasztása során a szerzők arra törekedtek, hogy azok között legyenek olyan büntetőjogi tárgyú kezdeményezések, amelyek a diktatúra bűnelkövetőinek felelősségre vonását tűzték ki célul („Zétényi–Takács-féle törvényjavaslat; „lex Biszku”), valamint olyanok is, amelyek az áldozatok helyzetének rendezését. Az utóbbi kategórián belül elkülöníthetők a „semmisségi törvények”, amelyeknek a megalkotásával az volt a cél, hogy az elmúlt rendszerben ártatlanul elítélt személyeket mentesítsék a büntetett előélet hátrányai alól, akár az egykori elítéltek halála után is. Ezen – főleg erkölcsi elégtételt adó – rendelkezéseken túl több olyan törvény is született, amely a vagyoni kárpótlást biztosította és jelenleg is biztosítja. E jogszabályokkal a tanulmányon belül külön fejezet foglalkozik. A vizsgált jogszabályok, illetve törvényjavaslatok kapcsán szükséges utalni még az információs kárpótlásra, az úgynevezett „ügnökügyre”, pontosabban a politikai rendőrségre vonatkozó információk kezelésére, amelynek kapcsolódó dokumentumait a kötet szintén részletesen bemutatja. A szóban forgó, mintegy huszonöt évnyi időszakban azonban több olyan, a múlt feltárását célul kitűző, inkább politikai jellegű kezdeményezés is történt, amelyeknek a dokumentációját a szerzők szintén a gerincdokumentumok körébe emelték (például bizottsági jelentések). Bár e kezdeményezések jogi relevanciája nyilvánvalóan kisebb, mint a jogszabályoké, történeti és politikai súlyuk miatt mégis érdemesek a tudományos feldolgozásra.

A törvényjavaslatok elemzése során minden esetben bemutatjuk az eredeti javaslatot és annak parlamenti evolúcióját a jogszabály végleges elfogadásáig vagy elvetéséig. A munka során a szerzők végig igyekeztek a jogi, jogtörténeti elemzés talaján maradni. Ettől függetlenül is hangsúlyosan jelennek meg a tanulmánykötetben a különböző javaslatok kapcsán az Országgyűlésben lefolytatott, sokszor parázs hangulatú viták, amelyeknek az ismerete nélkül a szerzők álláspontja szerint lehetetlen megérteni a jogalkotói szándékot.

A kötetben bemutatott jogalkotási és jogalkalmazási folyamatot végigkísérték a jogállamiság mibenlétéről folytatott jogtudományi viták. Ezen a legkevésbé sem csodálkozhatunk, hiszen a kommunista diktatúra több mint négy évtizedes jogtiprásának antitéziseként talán ez a fogalom volt a történeti rendszer-

váltó elit egyetlen egységesen vallott célkitűzése.⁶ Közjogi rendszerünkben már a rendszerváltozást megelőzően megkezdődött a jogállamiság eszméjének visszatérése, ugyanis a köztársasági államformát bevezető 1989-es alkotmánymódosítás⁷ hatálybalépésétől kezdve az 1949-es alkotmányunk ekként határozta meg hazánk berendezkedését: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek.” Ezt követően, az első szabadon választott Országgyűlés által elhatározott alkotmánymódosítás nyomán, a szövegből kikerült az értékekre való hivatkozás, ám maradt a jogállamiság deklarációja.⁸ A rendszerváltozás kezdeti pillanatában nyitott kérdés volt, hogy mit is jelenthet e fogalom – amely a világ különböző tájain történetileg más és más tartalommal alakult ki – az igazságtételi törekvések vonatkozásában. Az Oxfordi Egyetem egy – akkoriban a Bibó István Szakkollégiumban előadó – jogászprofesszora szerint a jogállamiság semmiképpen sem egy „kollektív öngyilkossági paktum”.⁹ És valóban, nemzetközi – köztük közép-európai – példák sora mutatja, hogy önmagában egy ország jogállam volta nem zárja ki, sőt inkább szükségessé teszi a hatalombirtokosok, illetve a hatalombirtoklás szervezeteiben részt vevők számára a kommunista múlttal való szembesítést, a múltfeltárást, a diktatúra bűnöseinek bíróság elé állítását.¹⁰ E tekintetben azonban nemcsak jogi, jogfilozófiai, hanem nagyon is komoly politikai, illetve morális viták folytak. Az egyik álláspont részben talán a következő idézettel ragadható meg: „Magam is felháborodom, amikor a hangversenyteremben egyszer csak szembe találkozom azzal a vérbíróval, aki barátaimat 1956 után börtönre ítélte. [...] Ám most is fenntartom a [...] korábban kifejtett álláspontot: a bűnösök megbüntetése nem szükséges feltétele annak, hogy befejezettek nyilvánítsuk a rendszerváltást.”¹¹ Ez azonban csak az egyik fele volt a történetnek – hiszen abból a politikai közösségből, ahol ez a nézet

⁶ Éppen a jogállamiság azonnali bevezetése mint közös célkitűzés miatt a magyar kommunista pártvezetéssel szemben a gondolata sem merülhetett fel egy olyan „vad”, illetve „spontán” igazságtételi folyamatnak, mint amelyet a francia ellenállási mozgalom a második világháború végén, a De Gaulle hatalomra kerülése előtti zűrzavaros időszakban végrehajtott több tízezer, a németekkel való kollaboráció vádjá miatt kivégzett áldozattal. Lásd Varga Csaba 2011, 72.

⁷ Az alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. tv.

⁸ Lásd Varga Zs. 2015, 12.

⁹ Varga Csaba 2011, 117. 16. lj.

¹⁰ Fogarassy 2011, 246–266. A vonatkozó német és cseh törvények, bírósági és alkotmánybírósági határozatok, valamint az ezeket övező tudományos vitákban elhangzott állásfoglalások kivonatos fordítását lásd Varga Csaba 1995.

¹¹ Kornai 2007, 317.

inkább dominálni látszott, egyúttal olyan hangok is hallatszottak, amelyek az áldozatok egy része esetében jogosnak, de legalábbis törvényesnek ismerték el az ellenük meghozott intézkedéseket. A másik álláspontot képviselő oldal ezzel szemben valamiféle szankciót – akár csak szimbolikusát – szükségesnek vélt az elkövetőkkel szemben, s egyúttal az áldozatok körét is a lehető legszélesebben kívánta értelmezni.

A rendszerváltozást követő első évtized átmeneti időszakára meghatározó befolyást gyakorolt az Alkotmánybíróság, amely – normatív erőt tulajdonítva az alkotmány 2. §-ában foglalt jogállamra vonatkozó deklarációnak – monopóliumra tett szert a jogállamiság fogalmának értelmezését illetően.¹² Több, az igazságtételre irányuló kezdeményezés normakontrollja során – azoknak az alkotmánnyal való összhangját vizsgálva – állást is foglalt a jogállamiság mibenlétéről. E megnyilatkozásai azt a meggyőződést juttatták érvényre, hogy a jogállamiság elsődleges garanciáját a jogbiztonság jelenti, amelynek – akár az igazságosság rovására is – érvényesülnie kell. Ezáltal a magyar Alkotmánybíróság – ellentétben a német testülettel, amely a törvényhozóra bízta a két alapérték közötti mérlegelést¹³ – az igazságtételi folyamat irányítása feletti érdemi döntéshozatali jogot biztosított magának: Varga Zs. András alkotmánybíró kifejezésével „társalkotmányozóvá” minősítette magát.¹⁴ A vonatkozó alkotmánybírói határozatok tehát túlmutattak a konkrét jogszabályok vizsgálatán, hiszen a testület olyan alapvető elveket és szabályokat fektetett le bennük, amelyek hosszú időre meghatározták – és sok esetben szűkítették – a jogalkotónak az igazságtételre vonatkozó javaslatait. Mindezek miatt e kötetben hangsúlyosan jelennek meg az Alkotmánybíróság vonatkozó döntései, bemutatva azok utóéletét, vagyis a jogalkotásra kifejtett hatásukat is. A legszemléletesebb példákat alapul véve az egyes elemzések – ahol ez szükségszerű – kitérnek az egyes jogszabályokhoz kapcsolódó bírósági ítélezési gyakorlatra is, hiszen minden törvény a jogalkalmazás során nyer értelmet.

Meglátásunk szerint – ahogyan azt az elmúlt két és fél évtized eseményei bizonyították – a legfontosabb, illetve leginkább átfogó igazságtételi intézkedések a szimbolikus igazságtétel rendelkezései voltak. Éppen ezért ezt a területet – ki-

¹² Varga Zs. 2015, 16.

¹³ „A jogbiztonság és az igazságosság konfliktusa esetén elsősorban a törvényhozónak kell döntenie.” Fogarassy 2011, 254.

¹⁴ Varga Zs. 2015, 16.

emelten kezelve – a legelső fejezetben összefoglalóan mutatjuk be, és ezek után térünk rá külön-külön az egyes más jellegű intézkedésekre.

Jelen tanulmánykötet publikálásával a szerzők célja tudományos igényvel bemutatni egy olyan témakör jogi relevanciával bíró intézkedéseit és intézményeit, amelyek a mai napig alapvető hatással vannak életünkre. A szerzők meggyőződése, hogy az igazságtétel napjainkban is zajló folyamata csak akkor lehet sikeres, ha mind a közvélemény, mind a döntéshozók megértik az 1989 és 2014 között eltelt huszonöt év kísérleteit, és megismerik azok eredményeit, illetve kudarcait is.

Máthé Áron, Sobor Dávid, Szánthó Miklós, Törcsi Péter, Kovács István

SZIMBOLIKUS IGAZSÁGTÉTELI SZABÁLYOK¹⁵

A szimbolikus tartalmú igazságtételi szabályok helye a jogrendszerben

A szimbólumokra vonatkozó jogalkotás nem idegen az alkotmányjogtól. Az Alkotmánybíróság a nemzeti jelkép megsértésének pönalizálásával szemben benyújtott indítványt elutasító határozatában a következőképp foglalta össze a jelképeknek a társadalomban betöltött jelentőségét: „A jelvények és szimbólumok egyidősek az emberiség, az emberi közösségek történetével. A szimbólumok egyrészt kifejezték a jelvényt használó egyének meghatározott közösséghez való tartozását, másrészt kifele megjelenítették az adott közösség egészét is.” Hasonlóképpen történelmi traumák vagy éppen sikerek feldolgozásához, a nemzet javára fordításához járulnak hozzá az elmúlt eseményekből kiragadott – jogi relevanciával felruházott – jeles napok. Az utolsó szovjet katona kivonulásának napját emléknappá nyilvánító törvényjavaslat vitájában Salamon László így fogalmazott: „[...] a honfoglalástól kezdve [...] szokás volt a magyar történelemben, hogy megörökítsék nemzetünk nagyjainak az emlékét, illetve törvénybe foglaljanak nagy sorsfordulónak tekintett eseményeket is.”¹⁶ E hagyományt folytatva tette az első Orbán-kormány a hatályos jog részévé a Szent Korona emlékezetét mint a történelmi alkotmány szimbólumát.¹⁷ A jelen fejezet célja vázlatosan bemutatni a rendszerváltozást követően megindult – a magyarországi kommunista önkény-

¹⁵ A jelen fejezet szerzője a tanulmánnyal egyúttal a Rákosi-rendszer alatt, 1951-ben kitelepített édesapjának és nagyszüleinek is emléket kíván állítani.

¹⁶ Salamon László (Fidesz) felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 194. ülésnap (2001. március 9.), 300. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo98/194/n194_300.htm, 2015. június 3.

¹⁷ Trócsányi–Schanda (szerk.) 2012, 50.

uralmi rendszer és annak működtetői által okozott traumákhoz fűződő, azok feldolgozását segítő vagy éppen gátló szimbólumokkal, illetve emlénapokkal kapcsolatos – jogalkotási, illetve jogalkalmazási folyamatot.

A szimbolikus tartalmat hordozó rendelkezések a jogállami átmenet eszközeként kettős jogalkotói célt szolgálnak. Az egyik a stigmatizálás, vagyis a diktatórikus rendszer egészének megbélyegzése s ezáltal a politikai alternatívaként felmutatható állami berendezkedések sorából való kizárása. A másik a diktatúrák áldozatainak és hozzátartozóiknak a kímélése, hiszen e kategóriába tartoznak a kegyeleti jogokat sértő jelképek és elnevezések eltávolításáról rendelkező, valamint az önkénnyel szembeszállók érdemeit megőrkítő jogi aktusok is.¹⁸

A magyar jogállami átmenet részét alkotó szimbolikus jellegű rendelkezések közül a legfontosabb talán a kommunista diktatúra és a kommunista állampárt elítélése. Ez az Alaptörvény negyedik módosításának hatálybalépésétől kezdve hazánk alkotmányos berendezkedésének sarokkövét adja.¹⁹ Emellett azonban tárgyalni kell a jogszabályi hierarchia alacsonyabb szintjein elfogadott további szimbolikus rendelkezéseket is, úgymint:

- az 1956. október 23-i forradalom és szabadságharc emlékének törvénybe iktatásáról szóló törvényt;
- a kommunista diktatúrák áldozatainak emlénapjáról szóló országgyűlési határozatot;
- az ország szabadsága visszaszerzésének jelentőségéről és a magyar szabadság napjáról szóló törvényt;
- a különböző, kollektív bűnösség elve alapján üldözött csoportoknak (kitelepítettek, kuláküldözések áldozatai, recski elítéltek) emléket állító országgyűlési határozatokat;

¹⁸ Nem a jog tárgykörébe tartozik, mégis a szimbolikus igazságszolgáltatás és részben az információs és erkölcsi kárpótlás egyik legfontosabb kifejeződése lett a 2002-ben Budapesten megnyitott Terror Háza Múzeum, amely valamennyi említett célt (direkt vagy indirekt módon) szolgálja.

¹⁹ Az Alaptörvény hatálybalépésekor a Nemzeti hitvallás mindössze két rövid, ám kétségtelenül normatív erejű szövegrésszel utalt a kommunizmusra. Egyrészt tagadta a „nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését”, másrészt kinyilvánította az 1949. évi kommunista alkotmány érvénytelenségét, „mert egy zsarnoki uralom alapja volt”. A két érintett kérdés közül az elsőt – az elévülés kizárását – a jelen kötet későbbi fejezetei tárgyalják, a második – az 1949. évi XX. törvény érvénytelensége – pedig az általános alkotmányjogi stúdiumok anyagához tartozik. A jelen fejezetben az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseivel, majd ezek alkotmánybírói megsemmisítését követően az Alaptörvény negyedik módosítása által az Alapvetés című részbe iktatott U) cikkel fogunk részletesebben foglalkozni.

- azt az önkormányzati rendeletalkotási folyamatot, amelynek eredményeként 1990-től kezdve megfogyatkoztak az egypártrendszer emblematikus alakjaihoz köthető utcanevek és közterületi műalkotások;
- az előbbi folyamat befejezetlenségének orvoslása érdekében a 20. századi önkényuralmi rendszerekhez köthető elnevezések tilalmáról hozott törvényt.

Végül külön, részletesebb elemzést igényel az önkényuralmi rendszerek jelképeinek használatát tiltó büntetőjogi szabályozás.

A kommunista diktatúra elítélése mint az alkotmányos berendezkedés sarokköve

Az 1990-től zajló, a jogállami átmenetet meghatározó alkotmánybíróági gyakorlat kulcskérdésnek tekintette az újonnan kiépülő jogrendszernek a kommunista diktatúrával fennálló jogfolytonosságát.²⁰ Ennek túlhangsúlyozása – amely az első Alkotmánybíróság jogpolitikai választásaként is értékelhető²¹ – szerepet játszott a Zétényi–Takács-féle elévülési törvény megsemmisítésében²² és egyáltalán abban, hogy elmaradt a kommunista önkényuralmi rendszer jog általi megbélyegzése. A szovjet ihletésű, 1949. évi alkotmánynak részben a pártállam, részben az első szabadon választott parlament által végrehajtott módosításával létrehozott „ideiglenes” alkotmány így – Farkas Vajk megfogalmazásában – a rendszerváltozás legalitásának zálogává vált.²³ Ez a megközelítés a szerző szerint jelentősen hátráltatta a rendszerváltozásnak az új alkotmány elfogadása általi szimbolikus lezárását.

²⁰ Farkas 2009, 171–194.

²¹ „[A]nnak állítása, hogy eljárásindításnak, felelősségre vonásnak, érvénytelenítésnek nem lehet helye, mert a formális jog követelményrendszere ezt kizárja, pontosan annyira alkotó jellegű, elhatározást tükröző és ezért választási helyzetben felelős emberi döntést rejtő, tehát végső soron politikai jellegű és meghatározottságú állásfoglalás, mint ha azt állítanánk, hogy a kérdéses követelményrendszer az adott körben nem alkalmazható, mert társadalmi előfeltételei egyszerűen nem állottak fenn.” Varga Csaba 1998, 118.

²² Részletesen lásd a jelen kötet Zétényi–Takács-féle igazságtételi törvényt tárgyaló fejezetében.

²³ Farkas 2009, 194.

A 2010. áprilisi választások nyomán kialakult alkotmányozó többség a jogfolytonosság mindenekfelettségével szembehelyezkedve alkotmányos szinten is lehetővé kívánta tenni a kommunizmus feletti ítélezést. Az 2011. április 25-én hatályba lépett Alaptörvény Nemzeti hitvallásában ezért a következő, a 20. századi önkényuralmi rendszereket elítélő rendelkezéseket helyezte el: „Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését. Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.”

Ezt követően – az elévülési vita lezárásának érdekében – az Országgyűlés a 2011. december 30-i ülésnapján elfogadta Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseit (Ár.), amelyek kizárták az úgynevezett kommunista bűncselekmények elévülését mindaddig, amíg ezeket az állam nem üldözte. Ez az időszak az egyes bűncselekmények elkövetésének idejétől az Ár. hatálybalépéséig tartott (jogdogmatikai értelemben úgy is értelmezhető, hogy az ilyen bűncselekmények elévülése ezen időszak alatt nyugodott).²⁴ Az alkotmányozó az Ár.-nek az elévülés nyugvásáról szóló rendelkezéseit a kommunista rendszert általános jelleggel megbélyegző nyilatkozattal vezette be. E deklaráció *A kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről* preambulumcím alatt kapott helyet. Funkcióját tekintve – az összehasonlító alkotmányjogban nem ismeretlen módon – az Ár. tételes jogi rendelkezéseinek világnézeti megalapozása volt, egyúttal interpretációs kulcs biztosítása azokhoz a jogalkalmazó számára.²⁵

Mint ismeretes, az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozattal – közjogi érvénytelenségre hivatkozással – megsemmisítette az Ár. több rendelkezését, többek között a preambulumát és a kommunista bűncselekmények elévülésének nyugvásáról szóló rendelkezéseit. Indokolása szerint a jogalkotó, az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontjában foglalt felhatalmazás körét túllépve, ténylegesen nem átmeneti jellegű szabályokat is elhelyezett az Ár.-ben, ráadásul az Ár. folyamatos módosításával lehetővé vált volna újabb és újabb alaptörvényi szintre emelt rendelkezések elfogadása az Alaptörvénybe való beépülés nélkül.²⁶ A megsemmisítés formai indokaira tekintettel az Országgyűlés elhatározta, hogy a valóban alkotmányos erejűnek szánt szabályokat – eredeti

²⁴ A téma kifejtését részletesebben lásd a jelen kötet ezzel foglalkozó fejezetében.

²⁵ Vö. Varga Csaba 2010.

²⁶ Lásd 45/2012. (XII. 29.) AB határozat 111. pontja.

szándékának megfelelően – az Alaptörvénybe építi bele. Ennek érdekében elfogadta az Alaptörvény negyedik módosítását, amely közel azonos szövegezéssel vette át az Ár.-nek a kommunizmus bűneire vonatkozó szimbolikus rendelkezéseit. Egyetlen lényegi különbségként azt említhetjük, hogy míg az Ár.-ben ezeket a preambulum tartalmazta, addig az Alaptörvény negyedik módosítása – értelemszerűen – az Alaptörvény Alapvetés című részének újonnan beiktatott U) cikkében helyezte el ezeket.

Mindkét tárgyalt jogszabály általános jellegű deklarációval indít, amelyben szembeállítja az 1990-ben lezajlott első szabad választások révén a nemzet akaratából létrehozott joguralmi állami berendezkedést és a megelőző kommunista diktatúrát. Ezt követően – mindössze sorrendbeli különbséggel – kinyilvánítja az állampárt bűnösségét, megállapítva, hogy mind az MSZMP és jogelődjei, mind a „kiszolgálásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek” bűnöző szervezetek voltak. Ennek logikus következményeként a pártállami vezetők el nem évülő felelősséggel tartoznak a kommunista rendszernek a magyar nemzet ellen elkövetett bűneiért. Mind az Ár., mind az Alaptörvény negyedik módosítása egyúttal ezeknek a katalógusát is nyújtja. E bűnlajstrom főként a kommunista vezetők történeti-politikai felelősségének alapját foglalja össze, ugyanakkor ebből vezethető le a büntetőjogi elévülés – fentiek szerinti – nyugvásának elméleti megalapozottsága is. Végül mindkét jogszabály kitér az MSZMP jogutódjainak felelősségére is, amelyet az Ár. a törvénytelenül felhalmozott vagyon öröklésére, a diktatúrában vagy az átmenet során megszerzett illegitim előnyökre és a pártvezetés személyi folytonosságára, míg az Alaptörvény negyedik módosítása kizárólag a vagyonjogi jogutódlásra alapoz.

A következőkben áttekintő táblázatban foglaljuk össze a két tárgyalt jogszabály kommunizmust elítélő részeinek tartalmát azzal, hogy az elmondottak szerint a jelenleg hatályos alkotmányos szabályoknak az Alaptörvény negyedik módosításában foglalt – így az Alaptörvény részévé vált – rendelkezések tekintendők.

	Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései	Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása
Hatálybalépés napja	2011. december 31. – a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat által, a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal, megsemmisítve	2013. március 25.
Szimbolikus rendelkezés elhelyezkedése	<i>A kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről címet viselő preambulum</i>	3. cikk: „Az Alaptörvény »Alapvetés« része a következő U) cikkel egészül ki”
Általános deklaráció	1. Az 1990-ben lezajlott első szabad választások révén a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés és a megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek. A mai magyar jogállam nem épülhet a kommunista rendszer bűneire.	(1) Az 1990-ben lezajlott első szabad választások révén a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés és a megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek.
Az állampárt bűnössége	3. A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődjei, valamint a kommunista ideológia jegyében kiszolgálásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek bűnöző szervezetek voltak, amelyek vezetői el nem évülő felelősséggel tartoznak [...]	[(1) bek. folyt.:] A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődjei, valamint a kommunista ideológia jegyében kiszolgálásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek bűnöző szervezetek voltak, amelyek vezetői el nem évülő felelősséggel tartoznak
Az állampárt fő bűne	[3. pont folytatása:] az elnyomó rendszer fenntartásáért, irányításáért, az elkövetett jogsértésekért és a nemzet elárulásáért.	a) az elnyomó rendszer fenntartásáért, irányításáért, az elkövetett jogsértésekért és a nemzet elárulásáért

	Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései	Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása
Az állampárt bűnlajstroma	[2. A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődei – az állampárt – felelősek] a) a második világháborút követő esztendőök többpártrendszerre épülő demokratikus kísérletének szovjet katonai segítséggel történő felszámolásáért	b) a második világháborút követő esztendőök többpártrendszerre épülő demokratikus kísérletének szovjet katonai segítséggel történő felszámolásáért
	b) a kizárólagos hatalomgyakorlás és a törvénytelenésre épülő jogrend kiépítéséért	c) a kizárólagos hatalomgyakorlásra és törvénytelenésre épülő jogrend kiépítéséért
	c) a tulajdon szabadságán alapuló gazdaság felszámolásáért, az ország eladósításáért és versenyképességének végzetes lerontásáért	d) a tulajdon szabadságán alapuló gazdaság felszámolásáért és az ország eladósításáért
	d) Magyarország gazdaságának, honvédelmének, diplomáciájának és emberi erőforrásainak idegen érdekek alá rendeléséért	e) Magyarország gazdaságának, honvédelmének, diplomáciájának és emberi erőforrásainak idegen érdekek alá rendeléséért
	e) az európai civilizáció hagyományos értékeinek módszeres pusztításáért, a nemzeti önazonosság aláásásáért	f) az európai civilizációs hagyomány értékeinek módszeres pusztításáért
	f) az állampolgárok és egyes csoportjaik alapvető emberi jogaitól való megfosztásáért vagy azok súlyos korlátozásáért, különösen [jogsértések felsorolása]	g) az állampolgárok és egyes csoportjaik alapvető emberi jogaitól való megfosztásáért vagy azok súlyos korlátozásáért, különösen [jogsértések felsorolása]
	g) az 1956. október 23-án kirobbant forradalom és szabadságharc szovjet megszállókkal együttműködésben történt vérbe fojtásáért, az azt követő rémuralomért és megtorlásáért, kétszázézer magyar ember hazájából való kényszerű elmeneküléséért	h) az 1956. október 23-án kirobbant forradalom és szabadságharc szovjet megszállókkal együttműködésben történt vérbe fojtásáért, az azt követő rémuralomért és megtorlásáért, kétszázézer magyar ember hazájából való kényszerű elmeneküléséért
	h) Magyarországnak az Európa és a világ nemzetei rangsorában történt történelmi lecsúszásáért	
	i) mindazokért a köztörvényes bűncselekményekért, amelyeket politikai indítékból követtek el, s amelyeket az igazságszolgáltatás politikai indítékból nem üldözött.	i) mindazokért a köztörvényes bűncselekményekért, amelyeket politikai indítékból követtek el, és amelyeket az igazságszolgáltatás politikai indítékból nem üldözött.

	Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései	Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása
A jogutódok felelőssége	4. A demokratikus átmenet során jogi elismerést nyert Magyar Szocialista Párt a Magyar Szocialista Munkáspárt jogutódként, a törvénytelenül felhalmozott vagyon örököseként, a diktatúrában vagy az átmenet során megszerzett illegitim előnyök haszonélvezőjeként, valamint a régi és az új pártot összefűző, a pártvezetést is jellemző személyi folytonosság okán osztozik mindazon felelősségben, amellyel az állampárt terhelhető.	[(1) bek. folyt.:] A demokratikus átmenet során a Magyar Szocialista Munkáspárt jogutódként jogi elismerést nyert politikai szervezetek a törvénytelenül felhalmozott vagyon örököseként is osztoznak elődjeik felelősségében.

A tárgyalt alkotmányos rendelkezések – különösen az Alaptörvénybe való beépítésüket követően – a rendszerváltozás kezdete óta eltelt időszak legfontosabb szimbolikus jogalkotási aktusának tekinthetők. A rendszerváltozás óta ez az első tételes szabályrendszer, amely a jog erejével stigmatizálja az önkényuralmi rendszer egészét. A kommunizmust és az állampártot elítélő rendelkezések jelentősége ugyanakkor addig sem volt pusztán szimbolikus, amíg az Ár. preambulumban helyezkedtek el. Az alkotmányozó ugyanis e bevezetésben fektette le a kommunista bűncselekmények elévülésének nyugvására vonatkozó tételes rendelkezések jogfilozófiai-történeti megalapozását, értelmezési hátteret is biztosítva ezáltal a jogalkalmazó számára.²⁷ A negyedik módosítás az Alaptörvény kommunizmust elítélő és az állampárt bűnösségét megállapító passzusait a tételes szabályok körébe emelte, ami azonban a fentieket figyelembe véve érdemben nem változtatott azon, hogy ezekkel egybevetve kell alkalmazni a kommunista bűncselekmények elévülésének nyugvását és a pártállami vezetőkkel szemben alkalmazható szankciók körét előíró rendelkezéseket.²⁸

²⁷ Vö. a preambulumban normatív jelentőségének tekintetében Varga Csaba korábban idézett írását. Varga Csaba 2010.

²⁸ Alaptörvény U) cikk (4)–(8) bekezdései.

Az 1990. évi XXVIII. törvény az 1956. októberi forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatásáról

Kronológiai sorrendű vizsgálat esetén az elsőség az itt tárgyalt jogszabályt illetné. Az 1990 tavaszán megtartott első szabad országgyűlési választások után megalakuló Országgyűlés első ülésén alkotta meg a törvényt. Ez mindössze két szakaszból állt, ugyanakkor hosszú, ünnepélyes hangvételi preambulum vezette be, amely az 1956-os forradalom jelentőségét a következőképpen értékelte: „Az újkori magyar történelem e dicső eseménye csak az 1848–49-es forradalomhoz és szabadságharchoz mérhető. 1956 őszének magyar forradalma megalapozta a reményt, hogy létrehozható a demokratikus társadalmi rend, és hogy a haza függetlenségéért semmilyen áldozat nem hiábavaló. A forradalmat követő megtorlás visszahelyezte ugyan a régi hatalmat, de nem volt képes kiirtani a nép lelkéből 1956 szellemét.”

Az Országgyűlés egyúttal kinyilvánította, hogy 1956 szellemének megfelelően mindent megtesz a többpártrendszerű demokrácia, az emberi jogok és a nemzet függetlenségének védelme érdekében. A törvény 1. §-a kimondja, hogy „az Országgyűlés az 1956. évi forradalom és szabadságharc emlékéét törvényben örökíti meg”. A 2. § pedig „október 23-át mint az 1956. évi forradalom és szabadságharc kezdetének, valamint a Magyar Köztársaság 1989. évi kikiáltásának napját nemzeti ünnepé nyilvánítja”.

A törvény jogtörténeti szempontból két ok miatt is kiemelkedőnek számít. Egyrészt ez volt az első szabadon választott Országgyűlés elsőként elfogadott törvénye, másrészt valódi civil kezdeményezést iktatott törvénybe. Ahogy ugyanis a törvényjavaslat vitájában Szabad György is felhívta rá a figyelmet,²⁹ az 1956-os forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatását a Történelmi Igazságtétel Bizottsága és a Recski Szövetség levélben kérte a magyar parlamenttől.

A törvény egy antidemokratikus rendszer végső felszámolásához adta meg a jogi, politikai, társadalmi alapot. Keletkezési körülményeiről és a kor közpolitikai hangulatáról a legjobban Szabad György, az újonnan alakult Országgyűlés megbízott elnökének a törvény elfogadása kapcsán elmondott beszéde adhat

²⁹ Szabad György (MDF) felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 1. ülésnap, 28. felszólalás. <http://www.parlament.hu/naplo34/001/0010028.htm>, 2015. július 2.

számot: „1956 akkor lesz az, amivé szívünkben máris emelkedett, akkor fog kitörölhetetlenül ott élni a magyar történelemben úgy, ahogy 1848–49 máris él, ha bizonyítani fogjuk, hogy az az alap, amit 1956 vetett, tényleg alapja a magyar jövőnek, hogy azok a lépések, amelyek bennünket idevezettek, s amelyeknek eredményeire részben máris támaszkodhatunk, 1956-ból erednek, hogy 1956 ösztönzött bennünket tényeivel és tanulságaival arra, hogy szembeszálljunk Magyarország nagyhatalmi alávettségének, hogy örök időkre biztosítani törekedjünk visszavitt függetlenségét, hogy 1956 az ösztönzője annak, hogy ebben az országban származásától függetlenül, fizikai és szellemi munkás, paraszt, hivatalnok, polgár, vállalkozó és mindenki szabadon élhet az egyenlő jogokkal, függetlenül nemzetiségétől, legyen magyar, német, szlovák, román, cigány, horvát, szerb és mindaz a nemzetiség, amit még ismer ez az ország, szabadon és egyenlően élhessen felekezetétől függetlenül, legyen római vagy görögkatolikus, legyen református, evangélikus, zsidó, unitárius, görögkeleti vagy szabadegyházak híve, szabadon éljen ebben az országban, ha betartja a törvényt, és legyen felette igazságosan egyenlő a törvény. Ezt alapoztuk meg, és visszük tovább azt a kívánságunkat, hogy önkény itt többé senkit ne sújtson, s legyen őseink reménye szerint mindenki egyenlő a törvény előtt és védett a zsarnokságtól örökre. Azt akarjuk, hogy azon az alapon, amelyet megvetve ide beléphettünk, emelkedjék a magyar jogállamiság, a demokratikus Magyarország olyan mintaállammá, amelynek kisugárzása átjárja Közép- és Kelet-Európát, és amelyik lehetővé teszi, hogy megvalósuljon Európa egysége békében, demokráciában örökre.”³⁰

Az 58/2000. (VI. 16.) OGY határozat a kommunista diktatúrák áldozatainak emléknepjáról

Az Antall–Boross-kormány leköszönésével véget ért a rendszerváltozás anti-kommunista eszmei megalapozottságú – ugyanakkor az államszervezet és a nemzetgazdaság mélyreható átalakítását is hozó – első időszaka. Az 1994-es választások a Horn Gyula által vezetett Magyar Szocialista Párt győzelmét hozták,

³⁰ Szabad György felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 1. ülésnap, 30. felszólalás. <http://www.parlament.hu/naplo34/001/0010030.htm>, 2015. július 2.

vagyis az egykori állampárt jogutódja került kormányra. A kormányfő mellett a kormány számos tagja is az elmúlt rendszer pártapparátusából került ki, így a kommunista diktatúrával való szakítás hangoztatása már nem szerepelt a jogalkotói prioritások között.

Éppen ezért a következő jelentős szimbolikus jogi normára³¹ 2000 nyaráig kellett várni. Ekkor már az első Orbán-kormány időszakában járunk, vagyis egy olyan Fidesz–FKGP–MDF parlamenti többség alatt, amely ismét a kommunista rendszer megtagadásából eredeztethette legitimitását. Az Országgyűlés a 2000. június 13-i ülésnapján határozatba foglalta a kommunista diktatúrák áldozatainak emléknapjáról szóló megemlékezés szükségességét.³² Az 58/2000. (VI. 16.) OGY határozat az emléknap dátumául február 25-ét jelölte meg. Az időpontválasztás alapjául az szolgált, hogy Kovács Bélát, a Független Kisgazdapárt főtitkárát 1947-ben ezen a napon tartóztatták le és hurcolták a Szovjetunióba. Az Országgyűlés a határozatban kifejezte annak szükségességét, hogy a középfokú oktatási intézményekben minden évben ezen a napon megemlékezzenek a kommunizmus áldozatairól.³³ A határozat Horváth Bélának, a Független Kisgazdapárt frakcióvezető-helyettesének 2000. február 15-én benyújtott H-2218 számú határozati javaslatán alapult, amelynek általános vitájára április 14-én, részletes vitájára pedig május 5-én került sor.

Horváth Béla az általános vita során kifejtette, hogy a 21. századba átlépve le kell zárni a magyar történelem kommunizmus által beárnyékolt elmúlt ötven évét. A megemlékezés szükségességéről a következőket mondta el: „A gyász egyetemessége és a nemzeti megbékélés érdekében szükséges, hogy a felnövekvő új generáció megemlékezzen a kommunizmus áldozatairól, a sztálinizmust, a magyarországi kommunizmust, a malenkij robotot [...], a Gulag munkatáborait, az ÁVH-t megszenvedők sokaságáról emlékezzünk meg.”³⁴

A javaslat előterjesztője először azt indítványozta, hogy Apor Vilmos győri megyés püspök vértanúhalálának napját, április 2-át jelöljék ki a kommunizmus áldozatainak emléknapjául, ugyanakkor előírányozta, hogy a kormány az

³¹ Az országgyűlési határozatok alkotmányjogi értelemben nem jogszabálynak minősültek, hanem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény alkotmánybíróvási megsemmisítéséig az „állami irányítás egyéb jogi eszközei” közé tartoztak. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény pedig a „közjogi szervezetszabályozó eszközök” körében tartja számon ezeket.

³² 58/2000. (VI. 16.) OGY határozat.

³³ 58/2000. (VI. 16.) OGY határozat 1. a) pont.

³⁴ Horváth Béla felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 135. ülésnap (2000. április 14.), 66. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo98/135/n135_066.htm, 2015. július 3.

emléknap részletes tartalmával kapcsolatban konzultáljon a Történelmi Társulat tanári tagozatával, a Történelemtanárok Egyesületével és a XX. Század Intézet vezetőivel.³⁵ Ughy Attila (Fidesz) a dátummal kapcsolatban módosító javaslatot terjesztett elő, és a február 25-i emléknapot javasolta az előterjesztésben foglaltakkal szemben. Véleménye szerint: „Apor Vilmos püspök úr halála nem fejezi ki kimondottan a kommunista diktatúrák kegyetlenségét vagy a kommunista diktatúrák rendszerét. Hiszen Apor Vilmos vértanút a szovjet hadsereg katonái a győri püspökség pincéjében géppuskázták le, gyilkolták meg. Bármilyen szörnyű cselekedetről is van szó, bármilyen barbár cselekedetről is van szó, ez 1945. április 2-án, háborús időszakban következett be, egy olyan hadsereg által, amelyről jól tudjuk, hogy sokkal barbárabb és sokkal kegyetlenebb, mint, mondjuk, az európai hadseregek voltak. Tehát az én szememben ez háborús esemény, s nem pedig a kommunista diktatúrák mibenlétét vagy kegyetlenségét fejezi ki, inkább egy barbár ázsiai hadsereg kegyetlenségét.” Ughy ezért Kovács Béla nemzetgyűlési képviselő elbrálsának, elhurcolásának napját javasolta emléknapul, hiszen álláspontja szerint ez a cselekmény „sokkal inkább hozzátartozik a kommunista diktatúrák természetéhez, sokkal inkább ehhez kapcsolódik, velejárója, mint, mondjuk, Apor Vilmos püspök vértanúhalála”.³⁶

Az ellenzék ellenezte bármilyen emléknap meghatározását. Csizmár Gábor, az MSZP képviselője ezt a következőkkel magyarázta: „[...] az áldozatokról való megemlékezésnek sokkal értelmesebb megoldásai vannak, mint a kötelezően elrendelt középiskolai ünnep. [...] Helyette inkább azt javasoljuk, hogy állítson a kormány emlékművet, fordítsanak szellemi és anyagi javakat a legújabb kori történelem alapos feldolgozására, és akkor majd aki megismerte a történelmet, nemcsak egy órára vagy tíz percre fog megemlékezni – és nemcsak egyszer egy évben – az áldozatokról, hanem akár többször is, és a saját jószántából, elhatározásából, meggyőződéséből.”³⁷ A határozati javaslatnak már az elvi kiindulópontjával sem értett egyet, ugyanis álláspontja szerint „Magyarországon soha nem volt kommunizmus – még a kommunisták sem állították az előző politikai rendszerre,

³⁵ Horváth Béla felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 135. ülésnap (2000. április 14.), 66. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo98/135/n135_066.htm, 2015. július 3.

³⁶ Ughy Attila felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 140. ülésnap (2000. május 5.), 114. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo98/140/n140_114.htm, 2015. július 3.

³⁷ Csizmár Gábor felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 135. ülésnap (2000. április 14.), 80. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo98/135/n135_080.htm, 2015. július 3.

hogyan az kommunista rendszer volt”.³⁸ Az emléknapot ellenző álláspont azonban kisebbségben maradt, így a tárgyalta országgyűlési határozat 2000. június 16-i hatálybalépése óta február 25-e a kommunista diktatúrák áldozatainak emléknapja.

A szimbolikus tartalmú határozat konkrét jogi kötelezettséget nem keletkeztetett, mindössze felkérte a kormányt, hogy „megfelelő egyeztetések után 2000. július 31-ig hozza meg intézkedéseit az emléknap középfokú oktatási intézményekben történő bevezetésére”.³⁹ A kormány ennek eleget is tett, és a következő tanévek rendjében előírta a kommunista diktatúrák áldozatainak emlékére szóló iskolai megemlékezéseket.⁴⁰

A 2001. évi XVII. törvény az ország szabadsága viszszerzésének jelentőségéről és a magyar szabadság napjáról

A rendszerváltozás történetének talán legnagyobb külpolitikai jelentőségű eseménye volt a hazánkat 1944–45 fordulóján megszállva tartó⁴¹ szovjet hadsereg kivonulása. Az első szabadon választott Országgyűlés már 1990-ben kinyilvánította Magyarországnak a Varsói Szerződésből való kilépési szándékát, és felkérte az Antall-kormányt a kilépésről szóló tárgyalások megkezdésére.⁴² A kilépésre végül nem került sor, mert a tagállamok külügyminiszterei és védelmi miniszterei az 1991. február 25-én tartott budapesti találkozójukon kimondták a katonai szövetség megszüntetését. A szovjet hadsereg kivonulása azonban csak később kezdődött, így az utolsó szovjet katona 1991. június 19-én hagyta el az országot.

³⁸ Csizmár Gábor felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 135. ülésnap (2000. április 14.), 74. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo98/135/n135_074.htm, 2015. július 3.

³⁹ 58/2000. (VI. 16.) OGY határozat 1. c) pont. <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a00h0058.OGY>, 2015. július 3.

⁴⁰ Például 9/2000. (V. 31.) OM rendelet 2. § (8) bek. b) pont, 15/2001. (V. 25.) OM rendelet 2. § (11) bek. b) pont, 30/2002. (V. 17.) OM rendelet 2. § (11) bek. b) pont, 12/2003. (V. 23.) OM rendelet 2. § (9) bek. b) pont, 11/2004. (III. 24.) OM rendelet 2. § (9) bek. b) pont.

⁴¹ Balogh, L. 2014.

⁴² 54/1990. (VII. 3.) OGY határozat a Magyar Köztársaság és a Varsói Szerződés viszonyáról.

A dátum jelentőségét nem lehet túlbecsülni, hiszen hazánk ezen a napon nyerte vissza teljes – területének katonai ellenőrzését is magába foglaló – szuverenitását.

Az antikommunizmus programja a rendszerváltás óta állandó „történeti valóság”,⁴³ így az első Orbán-kormány is fontosnak tartotta, hogy törvényben örökítse meg a szovjet hadsereg kivonulását. A javaslat egyik előterjesztője, Gémesi György (MDF) az általános vitát bevezető expozéjában felidézte, hogy a függetlenséget első alkalommal Gödöllőn ünnepelték meg, 1991. június 30-án, azaz mindössze néhány héttel azt követően, hogy az utolsó szovjet katona is elhagyta az országot. Megemlítette, hogy Gödöllő azóta is minden évben otthont ad az ünnepnek, a kivonulás napjához legközelebb eső szombaton. Emlékeztetett rá, hogy a jeles dátum nemcsak a „szovjet csapatok magyarországi állomásozását, de egy hosszú, évszázados történelmi időszakot is lezárt Magyarországon”.⁴⁴

A másik előterjesztő, Salamon László (Fidesz) szerint a javaslat célja mindössze annak kimondása, hogy „június 19-e méltó az emlékezésre, és hogy a magyar szabadság eszméje jegyében tíz esztendeje meghonosodott ünneplés méltó a törvényi védelemre”. Ez a szimbolikus jogi aktus ugyanakkor önmagában is értékes, hiszen „[a]z emléknapi törvénybe iktatása, a magyar szabadság eszményére történő emlékezés napjának kijelölése azonban történelmi önismeretünkből és önbecsülésünkből fakadó, indokolt lépés”.⁴⁵ A harmadik előterjesztő, Orosházi György (FKGP) emlékeztetett, hogy a negyvenhét esztendeig tartó ideiglenes megszállás végével a „szabadságunk visszatérte miatt érzett örömben gazdasági öröömök is vegyültek: nem történt meg az elszámoltatás, az államadósság világos feltérképezése, a rendszerváltás”. A törvényjavaslat kapcsán mégis pozitív üzenetet fogalmazott meg: a múlt megismerésének és a jelen gondjai megoldásának fontosságát hangsúlyozta, kifejtve, hogy a törvényjavaslat „a szabadság eszménye előtt kíván tisztelegni”.⁴⁶

Az Országgyűlés a 2001. május 8-i ülésnapján fogadta el a törvényt. A jogszabály egy terjedelmes, széles történeti panorámát nyújtó preambulumból és négy rövid „tétéles jogi” rendelkezésből áll. A preambulum utal az ország szuverenitásának német megszállás miatti elvesztésére, valamint arra, hogy ez a szuvereni-

⁴³ Lásd Máthé 2014.

⁴⁴ Gémesi György felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 194. ülésnap (2001. március 9.), 288. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo98/194/n194_288.htm, 2015. július 3.

⁴⁵ Salamon László felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 194. ülésnap (2001. március 9.), 294. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo98/194/n194_294.htm, 2015. július 3.

⁴⁶ Orosházi György felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 194. ülésnap (2001. március 9.), 290. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo98/194/n194_290.htm, 2015. július 5.

táshiány a szovjet megszállás alatt tartóssá vált.⁴⁷ Ez azért emelendő ki, mert a tíz évvel később elfogadott Alaptörvényünk – és különösen annak a kommunizmus feletti ítélezést lehetővé tevő rendelkezései – ugyanerre az alkotmányjogi meggyőződésre épülnek.

A törvény két jeles napról rendelkezik. Egyrészt a június 19-i dátumról, amelyet „1991. június 19-ének, az utolsó idegen megszálló katoná hazánkából történt eltávozása napjának emlékére” nemzeti emléknapként nyilvánít. Másrészt június hó utolsó szombatjáról, amelyet a kivívott szabadság tiszteletére a magyar szabadság napjává nyilvánít.

A törvény 2001. május 23-án lépett hatályba, így a hivatalos emléknap megünneplésére első ízben a szovjet kivonulás tizedik évfordulóján kerülhetett sor. Áder János házelnök az Országgyűlés 2001. június 19-i ülésnapját megnyitó beszédében a következő szavakkal emlékezett meg a történelmi eseményről: „Jelképes erejű pillanat volt éppen tíz esztendővel ezelőtt, 1991. június 19-én, amikor az utolsó, hazánkban állomásozó szovjet alakulat is elhagyta Magyarország területét. (*Taps.*) Jelképes az is, hogy az új évezred küszöbén, a magyar millennium évében először emlékezünk meg hivatalosan a 2001. évi XVII. törvény alapján erre a felemelő pillanatra, amelynek köszönhetően sok évtizedes megszállás után végre helyreállt hazánk függetlensége, és amelynek köszönhetően a XXI. század kezdetén semmilyen mesterséges akadály nem gátolja, hogy magunk alakítsuk saját sorsunkat.”⁴⁸

Az idézett politikusi beszédek rámutatnak a szimbolikus törvény jelentőségére. Ez egyrészt a hatályos jog részévé tette a rendszerváltás kezdete óta húzóódo antikommunista programot, vagyis a törvény erejével fejezte ki a totalitárius megszálló hatalmat elutasító és a nemzeti szuverenitást értékként tételező közmegegyőződést. Másrészt elsőként lefektette annak az Alaptörvényt is átható alkotmányjogi megegyőződésnek az alapjait, amely szerint a nemzeti függetlenség a jogrendszer felelős – a múlt feletti ítélezést is lehetővé tevő – alakításának szükségessége s egyben elégséges előfeltétele.

⁴⁷ „1944. március 19-én az ország német megszállás alá került, s ennek következményeként hazánk átélte a háború és a nemzetiszocialista-nyilas uralom okozta borzalmakat és szenvedéseket. A szövetséges hatalmak katonai győzelme véget vetett ugyan a német megszállásnak és az ennek árnyékában létrejött diktatúrának, az ország azonban szabadságát nem nyerte vissza. A korábbi német megszállást szovjet váltotta fel, és a szovjet szuronyok árnyékában az idegen uralom lehetővé tette az ugyancsak felmérhetetlen szenvedéseket és károkat okozó kommunista diktatúra létrejöttét és négy évtizedes korszakát.” 2001. évi XVII. törvény, 1–2. preambulumbekzdés.

⁴⁸ Áder János felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 217. ülésnap (2001. június 19.), 1. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo98/217/n217_001.htm, 2015. július 5.

A kollektív bűnösség elve alapján végrehajtott jogsértésekről szóló országgyűlési határozatok

A kommunista hatalomátvételtől kezdve a kollektív bűnösség elve alapján elkövetett tömeges jogsértések a megvetett úri Magyarország gerincét adó konzervatív polgárság, valamint a nemzeti beállítottságú, kollektivizálástól idegenkedő parasztság megsemmisítésére irányuló bolsevik kísérletbe illeszkedtek. Vélhetőleg egyházellenes élük is volt, hiszen az érintett réteg nagy számban foglalta magában a vallásgyakorlókat is.⁴⁹ Egész családok – gyakran több generációt érintően – estek áldozatul, és mind vagyoni értelemben, mind a társadalmi érvényesülés tekintetében a teljes jogfosztottság állapotába kerültek.

A második Orbán-kormány mögött álló parlamenti többség is nagy hangsúlyt helyezett arra, hogy a kommunizmus áldozatai a szimbolikus jogi aktusok szintjén is történelmi igazságtételben részesüljenek. A 2010–2014 közötti parlamenti ciklus során az Országgyűlés több jelentős határozatot fogadott el e tárgykörben. A következőkben részletesen szólunk két, 2012-ben hozott határozatáról, amelyekben az 1950-es évek elején jogtalanul kitelepítettek és az őket befogadók emlékééről,⁵⁰ valamint a kuláküldözések idején tönkretett magyar gazdákról emlékezett meg.⁵¹ A kötet témáján részben túlmutató jellegük miatt részletesen nem tárgyaljuk, de a jelentőségük miatt itt megemlítjük, hogy az Országgyűlés ugyanebben az évben két további – szintén a kollektív bűnösség elve alapján üldözött – áldozati csoportról is megemlékezett: a Felvidékről kitelepítettekről⁵² és a Magyarországról elhurcolt németekről.⁵³ Ismertetjük ugyanakkor egy 2013-ban hozott határozatát, amelyben egy viszonylag ritkán emlegetett sértetti csoport, a recski munkatáborba elhurcoltak szenvedéseinek állított emléket.⁵⁴

⁴⁹ Varga László (KDNP) felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 165. ülésnap (2012. február 21.), 118. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo39/165/n165_0118.htm, 2015. július 6.

⁵⁰ 16/2012. (III. 14.) OGY határozat a kommunista diktatúra által kitelepítettek, valamint az őket befogadók emlékének megőrkítéséről.

⁵¹ 23/2012. (III. 28.) OGY határozat. „Megemlékezés napja a kuláküldözések idején tönkretett magyar gazdákról”.

⁵² 86/2012. (XII. 7.) OGY határozat a Felvidékről kitelepítettek emléknapijáról.

⁵³ 88/2012. (XII. 12.) OGY határozat a magyarországi németek elhurcolásának emléknapijáról.

⁵⁴ 67/2013. (VI. 26.) OGY határozat a recski munkatáborban a kommunista diktatúra erőszak-szervezetei által elkövetett rémtetteknek a felnövekvő generációk számára történő hiteles bemutatásáról.

A 16/2012. (III. 14.) OGY határozat a kommunista diktatúra által kitelepítettek, valamint az őket befogadók emlékének megörökítéséről

Az 1950-es évek elején végrehajtott kitelepítések a két világháború közötti jogszabályokra hivatkozó határozatokon alapultak.⁵⁵ E jogszabályok – háború vagy veszélyhelyzet idején! – lehetővé tették olyan személyek kitiltását meghatározott községből vagy országrészből, akiknek a jelenléte a közrend vagy a közbiztonság szempontjából káros volt. Őket rendőrhatalósági őrizet alá is lehetett helyezni, és munkára is lehetett kötelezni. A preventív szankció azonban – a jogszabály szerint – személyekre, nem egész családokra vonatkozott, kímélettel kellett végrehajtani, és nem járt vagyonekhozással.⁵⁶ A kitelepítetteket ezzel szemben családotul tiltották ki,⁵⁷ miután ingatlan és ingó vagyonukat elkobozták, embertelen körülmények közé kényszerítették őket.⁵⁸ Városi – főként budapesti – lakásaikba a kényszerlakhelyhez kötöttség 1953-ban bekövetkezett feloldása után sem térhettek vissza, és azon kevesek, akik bíróság előtt kísérelték meg kártérítési igényük érvényesítését, kudarcot vallottak a szocialista igazságszolgáltatás cinizmusával szemben.⁵⁹ A kitelepítetteknek a Kádár-rendszer fennállásának végéig nem volt tanácsos beszélni a velük történekről. Ők maguk és gyermekeik is csak kivételes erőfeszítéssel kapaszkodhattak vissza a korábbi vagyoni és kulturális státusuknak megfelelő életformába.

A Rákosi-rendszer működtetőinek gonoszságát emeli ki, hogy a Budapestről és más városokból kitelepített személyeket előszeretettel szállásolták el kuláklis-tán szereplő személyeknél,⁶⁰ hogy ezzel is súlyosbítsák utóbbiak anyagi terheit, és

⁵⁵ Hantó 2010, 112–116.

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ A kommunisták cinizmusának érzékeltetésére engedjék meg egy személyesebb példa. A jelen fejezet szerzőjének apai felmenőivel szemben hozott kitiltó határozat „saját jogon” valószínűleg csak a szerző dédnagyanyjára terjedt volna ki, vélhetőleg azért, mert a huszonhárom évvel korábban meghalt férje rendőrtanácsos volt (de a lakásínség is lehetett az oka). A „rend kedvéért” azonban a vele egy háztartásban élő leányával és annak férjével szemben is azonos tartalmú – egy Bakonszeg (Hajdú-Bihar megye) melletti tanyát kényszerlakhelyként megjelölő – kitiltó határozatot hoztak. A gyermekeik jelenlétét ugyanakkor már nem értékelte volna „károsnak” a Rákosi-rendszer, ugyanis a családból ők egyedül – a szerző akkor hétéves édesapja és öt éves nagynénje – maradhattak volna Budapesten.

⁵⁸ *Az átlagnál is rosszabb sors jutott a hortobágyi kényszermunkatáborokba hurcoltaknak.*

⁵⁹ Hantó 2010, 12.

⁶⁰ Lásd a jelen fejezet következő alpontját.

egymás ellen hangolják a likvidálni kívánt „társadalmi osztályokat”.⁶¹ Ez azonban nem mindig sikerült. Számos megemlékezés szól arról, hogy azok a parasztok, akiknek szobáiba, istállóiba kitelepítetteket költöztettek, szeretettel és megértéssel fogadták azokat, akik hozzájuk hasonlóan a kommunista rendszer üldözöttei voltak. Ha a kirekesztettség és a vagyonelkobzás következményeit nem enyhíthették is, gyakran épp az ő segítségük, gesztusaik nyújtották azt, ami a túléléshez szükséges volt.⁶²

Az országgyűlési határozat javaslatát jegyző Réthelyi Miklós nemzetierőforrás-miniszter parlamenti exozéja szerint a kitelepítésekkel „[a] városi és falusi középosztály likvidálása volt a cél. [...] A kommunista propaganda a szegénységért a kitelepítetteket okolta, míg a kiürült lakásokba pártfunkcionáriusokat költöztettek. Az internáltak listájára valójában bárki felkerülhetett, akit osztályellenességnek minősítettek, de elég volt egy szebb lakás vagy pusztán egy személyes ellenség is”.⁶³ A határozat szükségességét az áldozatok iránti tisztelettel indokolta, amely azt kívánja, hogy „megemlékezzünk e történelmi tragédiáról, a totális diktatúra embertelenségéről, a kitelepített és meghurcolt honfitársaink tragikus sorsáról”.⁶⁴ Az emlékállítás kijárt azoknak a már említett paraszti családoknak is, akiknek otthonát kényszerlakhelyként jelölték ki a kitelepítettek számára, és mégis „volt elég bátorságuk megőrizni emberségüket, és akik a legínségesebb időben sem feledkeztek meg az alapvető erkölcsi értékekről”.⁶⁵

Gulyás Gergely (Fidesz) ugyanakkor hangsúlyozta, hogy önmagában az országgyűlési határozat nem elegendő a nemzeti emlékezet megőrzéséhez. Ez „csak akkor érhető el, ha e figyelemfelhívás eléri a célját, és az érintett települések emlékművekkel és rendszeres megemlékezésekkel teszik maradandóvá a kitelepítettek és az őket befogadók kölcsönös áldozatvállalását”.⁶⁶ Ennek megfelelően az Országgyűlés a 2012. március 12-i ülésnapján elfogadott határozatában:

⁶¹ „A Budapest területéről kitelepítetteket a két legyet egy csapásra elvnek megfelelően kulákporkákon helyezik el.” Murányi Levente (Jobbik) felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 165. ülésnap (2012. február 21.), 120. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo39/165/n165_0120.htm, 2015. július 8.

⁶² Lásd különösen a Hantó Zsuzsa idézett művében szereplő személyes visszaemlékezéseket.

⁶³ Dr. Réthelyi Miklós felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 165. ülésnap (2012. február 21.), 108. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo39/165/n165_0108.htm, 2015. július 8.

⁶⁴ Uo.

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ Dr. Gulyás Gergely felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 165. ülésnap (2012. február 21.), 114. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo39/165/n165_0114.htm, 2015. július 8.

„a) szükségesnek tartja mindenkor méltóképpen megemlékezni a kommunista önkény áldozatairól, felhívni a figyelmet a totális diktatúrák, valamint a kollektív bűnösség elvén alapuló kitelepítések embertelenségére;

b) megemlékezik az 1944. ősz és 1990. május 2. közötti időszak kivégzettjeiről, politikai elítélteiről, internáltjairól, kitelepítetteiről és mindazokról, akiket ezen időszak alatt törvénytelenül meghurcoltak, különösen az 1950-es évek elején jogtalanul, tömegesen deportált és kitelepített családokról;

c) tisztelettel adózik a vidéki települések azon lakói előtt, akik – esetenként akár kényszer hatására, de – jó szándékkal befogadták a diktatúra által meghurcoltakat és kitelepítetteket, bizonyítva ezzel emberségüket. Az ő példájuk igazolja, hogy a zarnoki rendszer kegyetlensége jóindulatot szült a magyar emberekben, akik az elnyomás közepette is képesek voltak segíteni egymáson;

d) támogatja és szorgalmazza olyan emlékművek felállítását, megemlékezések szervezését, oktatási anyagok és tudományos feldolgozások készítését, amelyek a b) pontban felsoroltakra, illetve a kitelepítetteket befogadó családokra emlékeznek;

e) felkéri a központi államigazgatási szerveket (beleértve az oktatási intézményeket), az egyházakat és civil szervezeteket, a közszolgálati médiaszolgáltatókat, valamint az önkormányzatokat, hogy gondoskodjanak a b)–d) pontokban felsoroltakról való méltó megemlékezésről.”⁶⁷

A 23/2012. (III. 28.) OGY határozat: „Megemlékezés napja a kulák-üldözések idején tönkretett magyar gazdákról”

Szintén a kollektív bűnösség elvének esett áldozatul a kommunista diktatúra által likvidálásra szánt módosabb, illetve középparaszti réteg.⁶⁸ Közülük először csak a huszonöt kataszteri holdnál több földdel rendelkezők minősültek „kuláknak”, azonban a kommunisták később – Gerő Ernő és Kádár János vezetésével – különböző egyéb szempontok, úgymint béresek foglalkoztatása vagy kereskedelmi tevékenység végzése alapján tágították a kört. Megsemmisítésük érdekében elviselhetetlen mértékű beszolgáltatási kötelezettséggel terhelték őket, pénzbír-

⁶⁷ *Magyar Közlöny*, 2012/30. 6319.

⁶⁸ Hantó 2010, 123–148.

ságokat szabtak ki rájuk, földjeiket, állatállományukat és gépeiket elkobozták.⁶⁹ A kitelepítéseknek is érintettjei voltak: részint a városokból kitelepített családok kényszerű szállásadóiként, részint pedig számosan maguk is internáltként, hiszen a hortobágyi kényszermunkatáborokba nagy számban a kulákokat hurcolták el.

Varga László, a KDNP képviselője már 2011 októberében benyújtotta egyéni javaslatát a kuláküldözésekről való külön megemlékezésről. A kitelepítettekről megemlékező országgyűlési határozat általános vitájában jelezte, hogy ennek elfogadását továbbra is szükségesnek tartja, hogy a kollektív bűnösség miatti üldöztetés e két megnyilvánulása ne mosódjon össze a nemzeti emlékezetben.⁷⁰ Javaslatának indokolásában leszögezte, hogy a falvak ma tapasztalt kiüresedésének, elnéptelenedésének kezdetét ugyan az „egyke” jelentette,⁷¹ de e folyamatok a kuláküldözés és az azt követő erőszakos kollektivizálás okozta elvándorlásban teljesedtek ki.⁷² Az általános vitában tartott expozéjában a következőképpen írta le több olyan gazdának a szenvedéseit, akik ezt lelkipásztori szolgálata során megosztották vele: „Egy életre megnyomorodott ebben nemcsak azért, ami vele történt, hogy elhurcolták, hogy megkínózták, hanem inkább azért, mert elűzték a gyermekeiket. Ugyanis nemcsak a lakásukból rakták ki őket, és telepítették be egy melléképületbe, kiskonyhába, hanem a gyermekeiket nem vették fel iskolába, az osztálykönyvben ott volt minden gyerek neve mellett, aki ilyen származású volt, egy nagy »K« betű – szégyellték.”⁷³

A 2012. március 26-i ülésnapon elfogadott országgyűlési határozat a következőkről rendelkezett:

„1. Az Országgyűlés ebben a határozatban elítéli a kommunista diktatúra idején a magyar középparasztsággal szemben tanúsított kegyetlen üldöztetést és megkülönböztetést.

⁶⁹ Hantó 2010, 131.

⁷⁰ Varga László (KDNP) felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 165. ülésnap (2012. február 21.), 118. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo39/165/n165_0118.htm, 2015. július 11.

⁷¹ Az „egyke”, illetve „egykezés” fogalma egyes dél-dunántúli tájegységek – kiemelten a Baranya megyei Ormánság – két világháború közötti népességfogyására utal, ami elsősorban a születésszám visszaesésének, az egygyermekes családok általánossá válásának volt betudható. Tágabb értelemben a vidéki Magyarország korabeli szociográfiák által kimutatott pusztulásának jelképévé vált, amely az ún. népi írók – Móricz Zsigmond, Kodolányi János és Illyés Gyula – közvetítésével került a közéleti viták középpontjába. Lásd Andorka 2001, 13.

⁷² Lásd H/4484. sz. határozati javaslat. <http://www.parlament.hu/irom39/04484/04484.pdf>, 2015. július 11.

⁷³ Varga László (KDNP) felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 169. ülésnap (2012. március 6.), 257. felszólalás http://www.parlament.hu/naplo39/169/n169_0257.htm, 2015. július 12.

2. Az Országgyűlés javasolja, hogy a kuláküldözés történetéről, körülményeiről méltó módon, rendszeresen emlékezzenek meg, mely megemlékezések során a fiatal nemzedékek megismerhetik a magyar középparaszti réteg szenvedését.

3. A megemlékezés napja minden év június 29-e Péter-Pál napja, amely régi hagyomány szerint a betakarítás kezdetének napja, a parasztság ünnepe volt.”⁷⁴

A 67/2013. (VI. 26.) OGY határozat a recski munkatáborban a kommunista diktatúra erőszak szervezetei által elkövetett rémtetteknek a felnövekvő generációk számára történő hiteles bemutatásáról

A Rákosi-rendszer rémtetteinek talán legemblematikusabb helyszíne a recski kényszermunkatábor volt. A titkosrendőrség a tábort szovjet tanácsadók útmutatásai alapján hozta létre, és az működésében is a Gulag-táborok pontos másává vált.⁷⁵ 1950 nyarán Kistarcsáról átszállított internáltakkal kezdték felépíttetni.⁷⁶ A tábor 1951-ben és 1952-ben egyre bővült, az újabb foglyokat elszállásoló barakkokat mindig a fogvatartottak építették. A rabok napi 14-16 órában az andezitbányában követ bányásztak, minimális pihenőkkel, felkészítés és megfelelő eszközök hiányában. ÁVH-s őreiknek – akiknek a szadizmusa nem ismert háttért – „nem kellett elszámolni velük”. A kínzások és az embertelen körülmények miatt a mintegy ezerötyszáz-kétezer rab közül kéttucatnyian meghaltak. A tábort Nagy Imre miniszterelnöksége alatt számolták fel, az utolsó rab 1953. szeptember 18-án szabadult.⁷⁷ A fogvatartottaknak életük végéig – illetőleg a Kádár-rendszer végéig – hallgatniuk kellett a fogságuk körülményeiről.

Bezárását követően a kommunisták igyekeztek eltüntetni a recski munkatábor utolsó nyomait is. Nyilvános emlékezésre csak a rendszerváltozás után kerülhetett sor: a túlélők a tábor helyén 1991-ben emlékművet állítottak, 1996-ban pedig emlékparkot nyitottak, amelyet a második Orbán-kormány a 303/2011. (XII. 23.) Korm. rendelettel történelmi emlékhellyé nyilvánított.

Az Országgyűlés 2013-ban emlékezett meg az áldozatok sorsáról Vona Gábornak, a Jobbik elnökének egyéni képviselői indítványára, aki a megemlékezés

⁷⁴ Magyar Közlöny, 2012/35. 6728.

⁷⁵ Applebaum 2005, 2. kötet 78.

⁷⁶ Gyarmati 2010, 288.

⁷⁷ Uo.

mellett azt kívánta elérni, hogy a magyar fiatalok iskolai tanulmányaik során egy alkalommal látogassanak el a recski munkatábor helyén működő nemzeti emlékparkba. A parlamenti vita során expozéjában hangsúlyozta, hogy az internálótáborok időszaka méltatlanul kevés említést kap a közbeszédben és az oktatásban.⁷⁸ A javaslat célja tehát a megelőző generációk szenvedéseinek és „ezen [...] borzalmak ellenére tanúsított dicső helytállás[ának]” átadása volt, amely nélkülözhetetlen a múlt tapasztalataiból építkező realista jövőképhez.⁷⁹ A képviselők többsége egyetértett az emlékezés szükségességével, így az Országgyűlés a következő szöveggel fogadta el a határozatot:

„1. Az Országgyűlés

- felismerve, hogy nemzetünk történelmének megismerése elengedhetetlenül szükséges minden fiatal magyar tanuló számára,
- figyelemmel arra, hogy a kommunista diktatúrák által elkövetett bűntettek nem kellően ismertek a most felnövő generáció előtt,
- abból a célból, hogy a fiatalok szellemi kibontakozásuk hajnalán szembeüljenek a kommunista diktatúrák által elkövetett szörnyűségekkel,
- és ezzel hozzájárulva, hogy ezek a szörnyű bűntettek soha többé ne ismétlődhessenek meg

felkéri a Kormányt, hogy az e határozatban foglaltakra tekintettel 2013. október 30. napjáig gondoskodjon arról, hogy a kerettanterv ajánlasként megfogalmazza, hogy minden köznevelési intézményben tanulmányait folytató tanuló legalább egy alkalommal, kötelező iskolai foglalkozás keretében látogassa meg a történelmi emlékhelyekről szóló 303/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 30. pontjában nevesített Recski Nemzeti Emlékparkot. A látogatást szervező köznevelési intézmény a látogatás megszervezésére tekintettel részleges költségterítésre legyen jogosult.”⁸⁰

⁷⁸ Vona Gábor (Jobbik) felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 281. ülésnap (2013. május 23.), 66. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo39/281/n281_0066.htm, 2015. július 20.

⁷⁹ H/11032. sz. OGY határozati javaslat indokolása. <http://www.parlament.hu/irom39/11032/11032.pdf>, 2015. július 13.

⁸⁰ *Magyar Közlöny*, 2013/106. 60566.

A kommunista diktatúrához köthető elnevezések megváltoztatása

Bevezetés

Az elnyomó rendszer a saját „hőseinek”, jelmondatainak és ideológiájának súlykolásával alternatív történelmi múltat, alternatív valóságot kívánt konstruálni. Ez nem pusztán intellektuális megfontolásból eredt, hanem egyfajta legitimitáspótléku szolgált. Orwell totalitárius Óceániájának gyakorlati leképezését adta ez a folyamat, amelynek állampártja a következő jelmondat jegyében változtatta napról napra a hivatalos történelmet: „Aki uralja a múltat, az uralja a jövőt is; aki uralja a jelent, az uralja a múltat is.”⁸¹ Az önkényuralomhoz köthető elnevezések megváltoztatása történelmi igazságtételt valósít meg: ha szükségszerűen csak részleges módon is, de helyére teszi a múlttól és a valóságról súlykolt tévképzeteket. A jog szerepe itt is a törvénytelenység stigmatizálása, vagyis annak kinyilvánítása, hogy a történelem meghamisítása nem biztosíthat legitimitációt semmilyen önkényuralmi rend számára.

Az önkényuralmi rendszerekhez köthető elnevezések fennmaradása ezenfelül a diktatúrát fémjelző véres bűncselekmények áldozatainak, illetve hozzátartozóiknak az emberi méltóságát sérti. Különösebb magyarázatot nem igényel, hogy az orosz megszállók atrocitásait elszenvedők számára például a „Vörös Hadsereg útja”, a „Tolbuchin körút”⁸² vagy a kuláknak bélyegzettként jogfosztottá vált családok tagjai számára például az „Erdei Ferenc utca”⁸³ elnevezés alkalmas arra, hogy a rendszerváltást követően is felidézze az üldöztetés okozta szenvedést. Hasonló sérelmet okozhatnak ugyanakkor az átélt szenvedésekkel távolabbi

⁸¹ Orwell 1989. 274.

⁸² Fjodor Ivanovics Tolbuhin (illetve a jelenlegi Vámház körút 1945 utáni elnevezésében használt írásmóddal: „Tolbuchin”) szovjet marsall (1894–1949), akinek csapatai főszerepet játszottak Budapest ostromában. Lásd a Magyar Tudományos Akadémia által kiadott *Közterületek elnevezése ügyében benyújtott önkormányzati megkeresésekre kialakított tájékoztató állásfoglalások*.

⁸³ Erdei Ferenc (1910–1971) 1949–1953 között, vagyis a kuláklistának összeírásának idején földművelésügyi miniszter volt, de a diktatúra kiépítésében már ezt megelőzően, az ÁVH elődjének számító Államrendőrség Politikai Rendészeti Osztályának egyik szervezőjeként is részt vett. Lásd a Magyar Tudományos Akadémia által kiadott *Közterületek elnevezése ügyében benyújtott önkormányzati megkeresésekre kialakított tájékoztató állásfoglalások*.

okozati összefüggést mutató, mégis a diktatúra alatti mindennapi életre utaló elnevezések (például Vörös Csillag, Zalka Máté⁸⁴) is.

A közterületek, egyesületek neveinek megváltoztatásával szemben ellenérvek is el szoktak hangozni. Ezek lényegében arra összpontosítanak, hogy a diktatúra időszaka is a magyar történelem része, ezért indokolatlan az ehhez kapcsolódó tárgyi emlékek felszámolása. Az elnevezések megváltoztatása emellett adminisztrációs kötelezettségeket, valamint ezzel összefüggő költségeket is okoz az érintetteknek (például új laccímkarták igénylésével, cégbírósági, illetve társadalmi szervezeteket nyilvántartó bíróság előtti változásbejegyzési eljárással összefüggő költségek).

A felhozható ellenérvek dacára a rendszerváltozás kezdeti időszakában komoly mozgalom indult a kommunista önkényuralmi rendszer lenyomatát őrző közterület-elnevezések és köztéri műalkotások lecserélésének érdekében. Ennek egyik ikonikus alakjává a Londonból hazatért Krassó György vált, akit fénykép örökít meg, amint – még 1989-ben – létra tetején állva a „Münnich Ferenc utca” tábla letakarásán ügyködik. A rendszerváltozást követően a kommunizmust idéző köztéri szobrok eltávolítása többé-kevésbé szisztematikussá vált, így a Fővárosi Közgyűlés 1991. december 5-én határozott számos, Budapesten található műalkotás lebontásáról. Ez alapján az önkormányzat pályázatot írt ki ezek elhelyezését biztosító szoborpark létrehozására. 1993-ban nyitották meg a pályázat nyertese, Eleőd Ákos tervei alapján készült budatétényi Memento Parkot, amely a fővárosból eltávolított Lenin-szobrokat és egyéb munkásmozgalmi műalkotásokat mutatja be.

A jogalkotó ugyanakkor sokáig nem tartotta törvényi szabályozásra méltónak az utcanevek kérdését. Az önkormányzati törvény a képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe sorolta a közterületek elnevezéséről és emlékműállításról szóló döntéseket,⁸⁵ így a helyi önkormányzatoktól függött, hogy eltüntetik-e a közterekről a diktatórikus múlt szimbólumait. Budapest és kerületeinek viszony-

⁸⁴ Zalka Máté (1896–1937) kommunista aktivista volt, aki tevékenységét túlnyomórészt az országhatárokon kívül fejtette ki. Az első világháborúban, 1916-ban orosz hadifogságba esett, ahonnan megszökve a Vörös Hadsereghez csatlakozott, és a bolsevikok oldalán vett részt az orosz polgárháborúban. Ezt követően a Szovjetunióban élt, majd 1936-ban a kommunisták oldalán vett részt a spanyol polgárháborúban. 1937-ben elesett, így Magyarországon nem vehetett részt a diktatúra kiépítésében, ugyanakkor a neve – munkásmozgalmi partizánhős nevéként a kommunista rendszer előszeretettel használt elnevezései közé tartozott – egybeforr az önkényuralmi rendszerrel. Lásd a Magyar Tudományos Akadémia által kiadott *Közterületek elnevezése ügyében benyújtott önkormányzati megkeresésekre kialakított tájékoztató állásfoglalások*.

⁸⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 10. § h) pont.

latában a Fővárosi Önkormányzat hatáskörébe tartozott a városrészek, a több fővárosi kerületet érintő, valamint a személynevet viselő közterületek elnevezése. Országszerte átnevezési hullám indult, így Budapesten például „városrész-, közterület-elnevezésekkel és fővárosi szimbólumokkal foglalkozó ideiglenes bizottság” alakult, amely összeállította a névváltoztatásra javasolt közterületek katalógusát. A Fővárosi Közgyűlés a kérdéskörrel több alkalommal szavazott, amelyek közül a legnagyobb számban az 1992. április 30-i ülésén hozott döntést a közterület-elnevezések megváltoztatásáról.

A 20. századi önkényuralmi rendszerekhez köthető elnevezések tilalmáról szóló törvény

A rendszerváltozást követő két évtized nem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy a közterületek, a cégek, a társadalmi szervezetek és a közintézmények elnevezéséből a fentiek szerinti „spontán” módon eltűnjenek a kommunista diktatúrát szimbolizáló személynevek (Kun Béla, Szamuely Tibor, Lenin stb.), csoportot jelölő nevek („Néphadsereg”, „Élmunkás”, „Partizán” stb.) és egyéb kifejezések (például „Április 4.”, „Felszabadulás” stb.). Az átnevezéshez sok esetben a döntéshozói szándék hiányzott, de gyakran az egyéb érdekeltek (például az adott közterület lakosai) is tiltakoztak ellene. Az ezzel kapcsolatosan felhozható érveket és ellenérveket az előző pontban röviden bemutattuk. A rendszerváltozás végleges lezárásának érdekében a kérdés rendezést igényelt.

2012. június 22-én a kormánykoalíció kilenc képviselője nyújtott be törvényjavaslatot az önkényuralmi rendszerekhez köthető elnevezések tilalmának érdekében. A javaslat indokolásához az előterjesztők hatoldalal – nem kimerítő – felsorolást fűztek olyan jelenlegi közterületekről, amelyek a 20. századi önkényuralmi rendszerek kiépítésében és fenntartásában részt vett személyek nevét viselik.⁸⁶ A törvényjavaslat általános vitájában Stágel Bence (KDNP) ezt felidézve úgy fogalmazott, hogy „az ország egyes településein járva különös időutazásnak lehetünk szemtanúi”. A mai generációk számára elfogadhatatlannak nevezte, hogy Magyarország bármelyik településén is a kommunista diktatúra emlékét őrző

⁸⁶ T/7757. sz. törvényjavaslat. <http://www.parlament.hu/irom39/07757/07757.pdf>, 2015. június 24.

nevekkel találkozhatunk.⁸⁷ Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a törvényjavaslat nem tartalmazta azon nevek katalógusát, amelyeknek a közterület elnevezésére való felhasználását tilalmazni szándékozta. Elsősorban a helyi önkormányzatok mérlegelési körébe kívánta helyezni annak eldöntését, hogy mely elnevezés ütközhet a törvényi tilalomba, másodsorban pedig – kétség esetén – a Magyar Tudományos Akadémiára (MTA) bízta a kérdés megítélését.

Az Országgyűlés a 2012. november 19-i ülésnapján sarkalatos törvényként fogadta el az egyes törvényeknek a 20. századi önkényuralmi rendszerekhez köthető elnevezések tilalmával összefüggő módosításáról szóló törvényt.⁸⁸ A helyi önkormányzatokat illetően úgy rendelkezik, hogy közterület és közintézmény nem viselheti olyan személy nevét, aki a 20. századi önkényuralmi politikai rendszerek megalapozásában, kiépítésében vagy fenntartásában részt vett, sem olyan kifejezést vagy olyan szervezet nevét, amely a 20. századi önkényuralmi politikai rendszerre közvetlenül utal. Megjegyzendő, hogy a törvény tárgyi hatálya a közterületek elnevezésén túl kiterjed a cégnevekre,⁸⁹ a sajtótermékek és médiaszolgáltatások elnevezésére⁹⁰ és a civilszervezetek nevére⁹¹ is, amelyekre azonos tilalom vonatkozik.

Az önkormányzati képviselő-testületek kötelesek beszerezni az MTA állásfoglalását, amennyiben kétség merül fel a tekintetben, hogy egy adott közterület elnevezése a törvényi tilalomba ütközik-e. Az MTA elnöke a 19/2015. (X. 15.) számú elnöki határozatban fektette le az állásfoglalás kiadására irányuló eljárásrendet.⁹² Az Akadémia a saját honlapján közzétette az eddigi önkormányzati megkeresésekre kialakított állásfoglalásainak listáját, amely önmagában igazolja, hogy a törvény létező problémával foglalkozik. A listán ugyanis számos olyan, az MTA állásfoglalása szerint önkényuralmi rendszerrel összeköthető név található, amelyek máig szerepelnek különböző települések közterületeinek elnevezéseként.

A leggyakrabban felhozott ellenérv – a közterületek átnevezésével érintett polgárok és szervezetek oldalán felmerülő költség és adminisztrációs teher – el-

⁸⁷ Stágel Bence felszólalása. Országgyűlés jegyzőkönyve, 225. ülésnap (2012. október 3.), 114. felszólalás. http://www.parlament.hu/naplo39/225/n225_0114.htm, 2015. június 20.

⁸⁸ 2012. évi CLXVII. törvény. <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1200167.TV>, 2015. július 3.

⁸⁹ 2012. évi CLXVII. törvény 1. §.

⁹⁰ 2012. évi CLXVII. törvény 2. §.

⁹¹ 2012. évi CLXVII. törvény 3. §.

⁹² http://mta.hu/data/dokumentumok/hatteranyagok/akademiai_szabalyozasok/19_2015_X_15_20_szazad_onkenyuralmi_rendszerek_szabalyzat_%282%297.pdf, 2015. november 21.

hárításának érdekében a jogszabály az illetéktörvényt, valamint a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvényt is módosította. Egyrészt tárgyi illetékmentességet vezetett be az ingatlanok címváltozásának átvezetésére, ha az az itt tárgyalt törvényi tilalom miatt vált szükségessé.⁹³ Másrészt arról is rendelkezett, hogy a közterület-elnevezés változása miatti lakcím-változás esetén az illetékes járási szervnek hivatalból kell kiállítania és elküldenie az érintett polgárok számára az új lakcímkártyát.⁹⁴

Az önkényuralmi jelképek nyilvános használatának tilalma

Bevezetés

A legtöbb európai uniós tagállam jogrendszerében valamilyen módon helyet kapott az önkényuralmi jelképek használatának tilalma. Egyes országok explicit módon tiltják a fasiszta, a nemzetiszocialista, illetve a kommunista rendszerek által használt jelképek bemutatását, viselését és terjesztését. Más államok törvényhozása csak implicit módon – az idegengyűlölet és a rasszizmus megnyilvánulásainak, illetve az alapvető jogok korlátozására irányuló erőszakos mozgalmak iránti szimpátia szankcionálásával – tilalmazza e magatartásformákat. Az első kategóriába tartozik például Ausztria, Németország, Franciaország és – a későbbiekben részletesen tárgyalt büntetőjogi rendelkezései révén – Magyarország is. Ezzel szemben implicit tilalmat tartalmaznak például Belgium, Olaszország, Svédország és Szlovákia büntetőtörvényei.⁹⁵ Megemlíthető végül, hogy néhány ország jogalkotása egyáltalán nem tiltja e szimbólumok használatát, így többek között Csehországban, az Egyesült Királyságban és Görögországban az semmilyen büntetőjogi üldözést nem von maga után.⁹⁶

⁹³ 2012. évi CLXVII. törvény 5. §.

⁹⁴ 2012. évi CLXVII. törvény 6. §.

⁹⁵ Lásd Closa Montero 2010, 296–305.

⁹⁶ Uo.

A magyar Országgyűlés csak évekkel a rendszerváltozás után, 1993-ban iktatta törvénybe az önkényuralmi jelképek tilalmát. Ennek jogpolitikai indokát valószínűleg inkább a napi politikai csatározások szolgáltatták, mint a jogállami átmenet lezárásának szándéka. A büntetőjogi rendelkezés két ízben is az Alkotmánybíróság elé került, valamint e két határozat kihirdetése között a strasbourgi székhelyű – az Európai Unió intézményrendszerén kívül álló – Emberi Jogok Európai Bíróságát (a továbbiakban: EJE) is több alkalommal „megjárta”. A hatályos büntető törvénykönyvről⁹⁷ (Btk.) már az így felhalmozódott jogalkalmazási tapasztalatokat is figyelembe véve tiltja a kommunizmus és a nemzetiszocializmushoz kötődő jelképek használatát. Az EJE-nek a vörös csillag kriminalizálása ügyében hozott döntései ugyanakkor jelentősen akadályozzák a magyar társadalomban a történelmi traumák feldolgozásának lezárulását a jelképhasználat vonatkozásában.

Az önkényuralmi jelképek tilalma Magyarországon a strasbourgi ítéletek előtt

Az 1978-as Btk.-nak⁹⁸ a köznyugalom elleni bűncselekményi tényállásokat meghatározó része először 1993-ban egészült ki az önkényuralmi jelképek tilalmáról szóló fejezettel. A törvénymódosítás előzménye az volt, hogy az 1992. október 23-i állami ünnepségen a Kossuth téren felháborodott tüntetők kifütyülték Göncz Árpád köztársasági elnököt, akinek az igazságtétel lassítását rótták fel. A televíziós tudósítások alapján úgy tűnt, hogy nyilas-, illetve SS-egyenruhát viselő szélsőséges csoportok fojtották bele a szót a köztársasági elnökbe, bár az ő jelenlétüket, tényleges szerepüket az egykori tiltakozók közül máig sokan vitatják.⁹⁹ A botrányba fulladt ünnepséget követően a rendőrséget támadások érték, amiért nem lépett fel az esetlegesen önkényuralmi jelképeket viselőkkel szemben, ám erre törvényi tilalom hiányában nem is lett volna lehetőségük. Az ügy következményeként a Magyar Demokrata Fórum néhány képviselője előterjesz-

⁹⁷ 2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200100.TV, 2015. november 23.

⁹⁸ 1978. évi IV. törvény a büntető törvénykönyvről. http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=3356.237644, 2015. november 24.

⁹⁹ Szabó Palócz 2014.

tette az önkényuralmi jelképek használatának korlátozására irányuló törvényjavaslatot.¹⁰⁰

Kónya Imre, a javaslat egyik előterjesztője az indítvány ismertetésében kifejtette, hogy az önkényuralmi jelképek használata „magyar állampolgároknak nem elhanyagolható rétegét, mondhatnám, hogy tömegét sérti, érzékenységét, jogos érzékenységét sérti ezeknek a jelképeknek a használata, és ezért a frakció véleménye szerint ez elegendő ok ahhoz, hogy az adott esetben a véleménynyilvánítás általános szabadságát a büntetőjog eszközeivel korlátozzuk”. Ez az indokolás egyúttal abban a kérdésben is egyértelmű állásfoglalást jelentett, miszerint az itt sérelmet szenvedett érdekek eléggé nyomósak-e ahhoz, hogy védelmükben a büntetőjog eszközével legyen korlátozva a véleménynyilvánítás szabadsága. Kónya ugyanakkor – mintegy előrevetítve a későbbieket – megjegyezte: „Lehet más elképzelés is, és nagyon valószínű, hogy ebben az esetben az Alkotmánybíróság fogja a végső szót kimondani, hogy a fontos és alkotmányos érdekek ütközése esetén a primátus melyik érdeket illeti meg.”¹⁰¹

Kónya Imre a felszólalásában kitért egy másik nagyon jelentős kérdésre is: az önkényuralmi rendszerek szimbólumai közti egyenlőségre. Kifejtette: „Nem tehetünk különbséget az egyes önkényuralmi jelképek között aszerint, hogy baloldali vagy jobboldali színezetű önkényuralmak jelképeiként váltak ismertté, hírhedtté. Meggyőződésünk szerint ugyanúgy tiltani kell a horogkeresztet, mint ahogy tiltani kell a vörös csillagot. Nincs különbség aszerint, hogy milyen ideológiák húzódnak meg ezek mögött a jelképek mögött. Egyaránt önkényuralmi jelképek, és egyaránt magyar állampolgárok tömeges kiirtása kapcsolódik azokhoz a jelképekhez, amelyeket végül is tiltani javaslunk.”¹⁰²

A parlamenti vitát követően az Országgyűlés az 1993. április 14-i ülésnapján¹⁰³ alkotta meg a Btk.-t az önkényuralmi jelképek használatáról szóló szakasszal kiegészítő jogszabályt. Az 1993. évi XLV. törvény a büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról preambuluma a következő történeti alapve-

¹⁰⁰ Fontos megjegyezni, hogy e módosítással csaknem egyidejűleg – attól nem függetlenül – a nemzeti jelképek védelme is bekerült az 1978-as Btk.-ba. Az önálló tényállásként meghatározott bűncselekményi alakzatot a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1993. évi XVII. törvény 55. §-a iktatta be, amely 1993. május 15-én lépett hatályba.

¹⁰¹ Országgyűlési jegyzőkönyv, 286. ülésnap (1993. április 14.), 188. felszólalás. <http://www.parlament.hu/naplo34/286/2860118.html>, 2015. október 20.

¹⁰² Uo.

¹⁰³ Országgyűlési jegyzőkönyv, 286. ülésnap (1993. április 14.). <http://www.parlament.hu/naplo34/286/286tart.html>, 2015. október 20.

tést fektette le a jogszabály céljának értelmezéséhez: „A XX. század szélsőséges politikai eszméi Európában és Magyarországon a hatalom erőszakos megszerzése és kizárólagos birtoklása útján olyan diktatúrákat hoztak létre, amelyek semmibe vették az emberi jogokat és magyar állampolgárok tömeges kiirtásához vezettek.” Egyúttal kinyilvánította, hogy „az említett szélsőséges eszméket magukénak valló államok, szervezetek, mozgalmak jelképeinek használata fájó sebeket szaggat fel, és összeegyeztethetetlen alkotmányos értékeinkkel”. Ezen indokokra tekintettel a törvény a következő tényállást iktatta be a Btk.-ba:

„Önkényuralmi jelképek használata

269/B. § (1) Aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vörös csillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet

- a) terjeszt;
- b) nagy nyilvánosság előtt használ;
- c) közszemlére tesz;

ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és pénzbüntetéssel büntetendő.”

A jogalkotó kivonta a büntetőjogi fenyegetettség alól az említett jelképek ismeretterjesztő, oktatási, tudományos, művészeti célból vagy a történelem, illetve a jelenkor eseményeiről szóló tájékoztatás céljából való felhasználását.¹⁰⁴ További – értelemszerű – kivételt jelentett, ha az elkövetési magatartás más állam hatályban lévő hivatalos jelképeire korlátozódott.¹⁰⁵

A rendelkezés a gondolat-, lelkiismereti és szólásszabadság túlzott korlátozására hivatkozással az Alkotmánybíróság normakontrollja alá került. A testület ennek során az úgynevezett szükségességi-arányossági tesztet végezte el, azaz azt vizsgálta, hogy 1. elkerülhetetlenül szükséges-e a véleménynyilvánítás korlátozása az adott jelképek esetén; 2. a kívánt cél nem érhető-e el a büntetőjogi szankciónál (*ultima ratio*) enyhébb eszközzel. Korábbi gyakorlatából elsősorban a 30/1992. (V. 26.) AB határozatot idézte fel, amely alkotmányosnak minősítette a Btk. 269. §-ának (1) bekezdése szerinti, közösség elleni izgatás büntetőjogi tilalmát arra hivatkozással, hogy „az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és

¹⁰⁴ 1978. évi IV. tv. 269/A. § (2) bek.

¹⁰⁵ 1978. évi IV. tv. 269/A. § (3) bek.

értékrenddel”.¹⁰⁶ Emlékeztetett azonban arra is, hogy az AB ugyanebben a határozatában megsemmisítette a Btk. 269. §-ának (2) bekezdésében foglalt gyalázkodás tényállását, amely az említett csoportokkal szembeni „megvetés kifejezésre juttatását” szankcionálta, hiszen „a köznyugalom elvont, esetleges fenyegetettsége nem elégséges indok” a véleménynyilvánításhoz való alapjog Btk. 269. § (2) bekezdése szerinti korlátozására. A hivatkozott határozat indokolása ugyanakkor alapelveként szögezte le, hogy „a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet”, tehát alkotmányjogilag nem kizárt a gyűlöletre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelem.

Az Alkotmánybíróság ebből kiindulva a 14/2000 (V. 12) számú határozatában nem ítélte alkotmányellenesnek az önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi üldözését.¹⁰⁷ Emlékeztetett arra, hogy a 269/B. § szerinti tényállás három kiemelt elkövetési magatartást szankcionál: 1. az önkényuralmi jelképek terjesztését; 2. nagy nyilvánosság előtti használatát; 3. közszemlére tételét. Az alkotmánybírák értelmezése szerint a törvény indoka, hogy ezen magatartásformák mindegyike „a demokratikus jogállam értékeivel szemben áll, mert alkalmas arra, hogy a hallgatóságra nem egyszerűen »sértő, meghökkenítő vagy aggodalmat keltő«, hanem kifejezetten félelmet ébresztő, fenyegető hatása legyen azáltal, hogy a megvetett ideológiákkal való azonosulást, az eszmék nyilvános terjesztésének szándékát tartalmazza. Ez pedig alkalmas arra, hogy a demokratikus társadalom egészét, különösen pedig azok jelentős csoportjai, közösségei emberi méltóságát sértse, akik elszenvetői voltak a tiltott jelképekben sűrűsödő mindkét eszméhez és jelképekhez tapadó, használatuk mellett elkövetett legsúlyosabb bűncselekményeknek”.¹⁰⁸ Rajtuk kívül ugyanakkor sértő minden, a demokrácia értékei mellett elkötelezett személy számára: „Az ilyen szólás egyébként is összeegyeztethetetlen a demokráciával.”¹⁰⁹ A politikai diktatúrák jelképeinek használata egyszerre sérti a köznyugalmat és a demokrácia értékei mellett elkötelezett közösségek méltóságát. Az AB indokolása szerint e két, az alkotmány által védett érték sérelme együttesen megalapozza a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozásának szükségességét. Az ezen értékekben megfogalmazódó célok védelmének érdekében a büntetőjogi eszközrendszeren és szankciókon kívül más

¹⁰⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/mkab/dontesek.nsf/0/C12579890041A608C125798800473E9B?OpenDocument>, 2015. október 21.

¹⁰⁷ 14/2000. (V. 12.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/24CF1744BFB75ABCC1257ADA0052846E?OpenDocument>, 2015. október 21.

¹⁰⁸ Uo. IV/5. pont.

¹⁰⁹ Koltay 2008, 803–807.

jogi eszköz nem biztosított a hatékony védelemre, ezért a büntetőjogi védelem arányosnak is minősül. Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság az elemzése során hazánkban a diktatúrákkal kapcsolatos tapasztalataira is figyelemmel volt: „Magyarországon elevenen él a köztudatban és az üldözéseket túlélők közösségeiben a tiltott jelképekben sűrűsödő mindkét eszme emléke és a jelképek használata mellett elkövetett minden bűn.”¹¹⁰ Meggyőződésünk szerint e történelmi háttértől nem is tekinthetett el, és ezeket súlyuknak megfelelően értékelte döntésében.

Az 1978-as Btk. 269/B. §-a szerinti rendelkezés későbbi hányattatásaira tekintettel ugyanakkor említést kell tennünk a határozat ellen szavazó Kukorelli István különvéleményéről. A jelképhasználat lényegét tekintve Kukorelli maga is úgy ítélte meg, hogy „aki ötágú vörös csillagot vagy horogkeresztet tartalmazó jelvényt visel [...], mások számára egyértelművé és világossá teszi, hogy azonosul a szélsőséges eszmék egyikével”. Ellenezte viszont a jelképhasználat által megvalósult véleménynyilvánítás korlátozását pusztán azon az alapon, hogy az másokat sért. A véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapjog ugyanis „az egyén azon jogát is védi, hogy mások érdekeit, szemléletét, érzékenységét sértő nézeteinek is hangot adhasson”. Álláspontja szerint fogalmilag kizárt a közösségek mint „meghatározatlan személyek összességének” méltóságáról beszélni. Büntetőjogi védelmet kizárólag a közösséget alkotó egyének emberi méltósághoz való alanyi joga alapozhat meg, vagyis azokkal szemben indokolt a büntetőjogi szankció alkalmazása, akik „oly módon nyilvánítják ki szélsőséges politikai meggyőződésüket, hogy a sérelmet szenvedetteknek nincs módjuk kitérni a közlés elől (»foglalaj ejtett közönség«)”.¹¹¹ Ez a fellépés azonban már a közösség elleni izgatás bűncselekményi tényállása alapján is lehetséges, amennyiben a jelképek felhasználásával kifejezett vélemény gyűlöletre uszít. Ha pedig az meghatározott személy ellen irányul, a sértett felhívhatja a becsületsértés tényállását. Kukorelli szerint a Btk. 269/B. §-a ezzel szemben „a »mindenkihez«, a »névtelen közösséghez« szóló véleménynyilvánítást is büntetni rendeli, ezért nem az emberi méltósághoz való jogot és nem a »közösségek méltóságát« védi”. Nem zárta ki ugyanakkor, hogy a jogalkotó speciális tényállásokban szankcionálja „a náci és kommunista jelképek felhasználásával elkövetett »erőszakot, közvetlen fenyegetést, uszítást és becsületsértést”. Álláspontja szerint ez nem sértené az értéksemlegesség követelményét, mert nem maga a szélsőséges vélemény alapozná meg a

¹¹⁰ 14/2000. (V. 12.) AB határozat.

¹¹¹ Lásd Kukorelli István 14/2000. (V. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleményét.

felelősségre vonást, hanem annak „közvetlen, belátható következménye”.¹¹² Úgy vélte azonban, hogy a jelképhasználat tiltásának alkotmányossá nyilvánításával a testület a korábbi határozataiban alkalmazott mércénél enyhébben ítélte meg a büntetőjogi korlátozás megengedhetőségét. Kukorelli ennél szigorúbb mércét szorgalmazott, amely alapján a jelképhasználat büntetendősége további tényál-lási elemeket – célzatot vagy eredményt – kívánna meg.¹¹³

Az 1978-as Btk. 269/B. §-ának talaján kialakult bírósági gyakorlat nem igazolta vissza a büntetőjogi tilalom széles körű voltával kapcsolatos aggályokat. Az úgy-nevezett Marxim-ügyben a Fővárosi Bíróság a jogerős ítéletében felmentette a vádlottat, aki az általa nyitott vendéglő homlokzatán stilizált ötágú vörös csil-lagot, a belső terében pedig kommunista relikviákat helyezett el. Cselekménye büntetőjogi értelemben tényállásszerűnek minősült, hiszen megvalósította a tiltott önkényuralmi jelképek közszemlére tételét. Ellenben az eljáró bíróságok szerint a vádlottat nem ideológiai megfontolás, hanem kereskedelmi célok ve-zették, ezért cselekményéből hiányzott a társadalomra való veszélyesség, így bűncselekmény nem valósulhatott meg.¹¹⁴ Hasonló okokból felmentette a Fő-városi Ítéltábla az úgynevezett „szentendrei ügy” vádlottjait, akik ruhaneműk, emléktárgyak és eredeti kommunista relikviák árusításával valósították meg a „terjesztést”, illetve a „közszemlére tételt” mint elkövetési magatartásokat. Eb-ben az ügyben a másodfokon eljáró Pest Megyei Bíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotó a jelképhasználatnak a tiltott eszmék felkeltésére való alkalmassá-gát kívánta büntetni, ezért a bűncselekmény propagandisztikus célzat nélkül is megvalósulhat. De az ítéltábla nem osztotta ezt az értékelést, és társadalom-ra veszélyesség – így bűncselekmény – hiányában felmentette a vádlottakat.¹¹⁵ Hasonlóan megszorító értelmezést tulajdonított az 1978-as Btk. 269/B. §-ának a Legfelsőbb Bíróság egy 2004-ben indult ügyben. Ennek vádlottjai Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása ellen kampányoltak. Mondanivalójuk nyo-

¹¹² Kukorelli utal a korábbi AB-határozatokban alkalmazott tiszta és közvetlen veszély (clear and present danger) mércéjére is. Vitatható azonban, hogy az AB a gyűlöletbeszédügyben, valamint a későbbi ügyekben hozott határozataiban valóban az amerikai Legfelsőbb Bíróság által kialakított mércéhez hasonló szigorral szabta volna meg a szólásszabadság korlátozhatóságának alkotmányos kereteit. Lásd Koltay 2009, 534.

¹¹³ Tóth J. 2013, 185.

¹¹⁴ Lásd Pesti Központi Kerületi Bíróság 5.B.21.918/1994/15. sz. ítélete és a Fővárosi Bíróság 26.Bf.6289/1998/3. sz. ítélete, idézi Tóth J. 2013.

¹¹⁵ Lásd a Szentendrei Városi Bíróság 3.B.102/2004/53. sz. ítélete, a Pest Megyei Bíróság 3.Bf.48/2007/15. sz. ítélete és a Fővárosi Ítéltábla 3.Bhar.159/2008/7. sz. ítélete, idézi Tóth J. 2013, 190–191.

matékosításának érdekében a nemzetiszocialista és a kommunista totalitárius rendszerek szimbólumait is felhasználták. A jelképhasználattal azonban egyértelműen negatív értékítéletet kívántak kifejezni, a jelkép által kifejezett tartalommal való legkisebb azonosulás sem volt felfedezhető. Az LB ezért felmentette a vádlottakat, hiszen a célzat hiányát a bűncselekmény társadalomra veszélyességének hiányaként értékelte. Kifejtette, hogy önmagában az elkövető formálisan tényállásszerű cselekménye nem elegendő a bűncselekmény megállapításához. Az elkövető szándékának, az elkövetés konkrét, sajátos körülményeinek a vizsgálata és értékelése alapján ítélték meg, hogy a konkrét cselekmény veszélyt jelent-e a jogrendre.¹¹⁶

Összességében elmondható, hogy azokban az esetekben, amelyekben az önkényuralmi jelképek terjesztése, nagy nyilvánosság előtti használata, illetve közszemlére tétele nem fejezett ki a jelkép mögötti eszmével való ideológiai azonosulást, a bíróságok a társadalomra való veszélyesség hiánya miatt nem látták alkalmazhatónak a büntetőjogi szankciót. A következő fejezetben bemutatott politikai vonatkozású ügyek vádlottjait azonban éppen az ideológiai tartalommal való azonosulás miatt marasztalták el, így az 1978-as Btk. 269/B. §-a a strasbourgi emberi jogi bíróság elé kerülhetett.

Az önkényuralmi jelképek tilalma az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában

A magyar bíróságok több ügyben is megállapították a tiltott önkényuralmi jelképek használatával vádolt személyek bűnösségét. Ezek az ítéletek lehetővé tették, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága is állást foglaljon az önkényuralmi jelképek használatát tiltó szabálynak a véleménynyilvánítás szabadságába ütközése kérdésében. A továbbiakban két olyan panaszos – Vajnai Attila¹¹⁷ és Fratanoló János¹¹⁸ – ügyét tárgyaljuk részletesebben, akik a magyar bíróságok ítéletével szemben fordultak a strasbourgi bírósághoz.

¹¹⁶ Lásd a *Bírósági Határozatokban* (a továbbiakban: BH) 2009.131. sorszám alatt közzétett határozatot.

¹¹⁷ Az EJB Vajnai kontra Magyarország ügyben (33629/06, 2008. július 8.) hozott ítélete. <http://www.lb.hu/hu/ejeb/vajnai-magyarorszag-elleni-ugye-3362906>, 2015. november 11.

¹¹⁸ Az EJB Fratanoló kontra Magyarország ügyben (29459/10, 2011. november 3.) hozott ítélete.

A Vajnai-ügy tényállása szerint Vajnai Attila kérelmező, a Munkáspárt akkori alelnöke 2003. február 21-én egy budapesti demonstráció szónokaként ruházatan vörös csillagot viselt, amelyet a helyszínt biztosító rendőrjárőr kérése alapján eltávolított. Vajnai Attila ellen büntetőeljárás indult önkényuralmi jelkép használata miatt, az 1978-as Btk. 269/B. §-ának (1) bekezdése alapján. A Pesti Központi Kerületi Bíróság 2004-ben megállapította Vajnai bűnösségét, s ezt a másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság helybenhagyta. Ezt követően Vajnai az EJEB-hez fordult az Emberi jogok európai egyezménye (Egyezmény) 10. cikke által védett szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogának sérelme miatt. Az Egyezmény a következőképpen rendelkezik e jog védelméről:

„10. cikk

Véleménynyilvánítás szabadsága

1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon túl és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgóképvállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozó-soknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”¹¹⁹

Vajnai Attila arra hivatkozott, hogy a nemzetközi munkásmozgalom szimbólumának viselése miatti elítélése révén a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogának megengedhetetlen korlátozását szenvedte el, amivel Magyarország megsértette az Egyezmény 10. cikkét. A magyar állam ezzel szemben úgy ítélte meg, hogy a vörös csillag használatával Vajnai joggal való visszaélést követett el, így arra nem alkalmazható a 10. cikk által garantált védelem. Való igaz, hogy az Egyezmény – a 17. cikkébe foglalt következő terminusokkal – megvonja a véle-

¹¹⁹ A 11. és 14. kiegészítő jegyzőkönyv által módosított Emberi jogok európai egyezménye. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf, 2015. november 11.

ménynyilvánítás szabadságát megillető védelmet az Egyezmény szellemével ellentétes, éppenséggel azt kétségbe vonó kijelentésekkel, tettekkel szemben:

„17. cikk

Joggal való visszaélés tilalma

Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.”

A magyar állam a strasbourgi fórum több korábbi ítéletét felhozta az önkényuralmi jelképek büntetőjogi tilalmának alátámasztása végett. Ezekben az ügyekben az EJEB megtagadta az Egyezmény adta védelmet minden olyan tanulmánytól,¹²⁰ röpirattól,¹²¹ sőt még magánlevéltől is,¹²² amelyek akár a német nemzetiszocialista rendszernek tulajdonított bűnök megtörténtét, illetve körülményeit kívánták vita tárgyává tenni, akár származás alapján keltettek gyűlöletet másokkal szemben. Az EJEB arra hivatkozással nyilvánította elfogadhatatlannak a panaszosok kérelmét, hogy állításaik „az Egyezmény alapvető eszméit és értékeit tagadják”.¹²³ A 17. cikk ezzel szemben annak biztosítására szolgál, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát ne lehessen felhasználni az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok lebontására.

Magyarország Strasbourg előtt kifejtett érvei szerint a tiltott önkényuralmi jelkép viselése sérti mások emberi méltóságát, azonosulást jelent az adott diktatórikus rendszerrel, tehát nem lehet megengedett véleménynyilvánítás. A magyar kormány szerint „a vörös csillag az Egyezmény alapjául szolgáló értékek ellen irányuló önkényuralmi eszméket és gyakorlatot jelképezi, a Kormány állítása szerint viselése – amely megvetést fejez ki a kommunista rezsim áldozatai iránt – az Egyezményben védett jogok és szabadságok lerombolását célzó politika igazolását jelenti”. A kormány képviselői e körben hangsúlyozták, hogy a 20. század totalitárius rendszereit azonos mérce szerint kell megítélni: „Bár a fent hivatkozott ügyek mindegyike náci típusú önkényuralmi hatalmi ideológiával összefüggő rasszista és antiszemita megnyilvánulásokkal foglalkozott [...], minden önkényuralmi ideológiát (beleértve a bolsevik önkényuralmi ideológiát is,

¹²⁰ Garaudy kontra Franciaország, 65831/01; Pierre Marais kontra Franciaország, 31159/96.

¹²¹ J. Glimmerveen és J. Hagenbech kontra Hollandia összevont ügyek, 8348/78 és 8406/78.

¹²² Witsch kontra Németország, 7485/03.

¹²³ Grád 2005, 475.

amelyet a vörös csillag jelképez) azonos módon kell megítélni, s mindegyiket ki kell vonni a 10. cikk alapján biztosított védelem köréből.”¹²⁴

Az EJEB a 2008. június 17-én hozott egyhangú döntésével befogadhatónak nyilvánította Vajnai Attila kérelmét, s egyúttal az ügy érdemében is döntött. Érdeemi vizsgálata lényegében annak megállapítására irányult, hogy a jog által előírt tilalom szükséges-e a demokratikus társadalomban, vagyis fennáll-e olyan társadalmi érdek, amely igazolja a tiltást. Ennek során az EJEB a vörös csillag jelentés-tartalmára is kitért. Elismerte, hogy az a kommunista diktatúra szimbóluma, és hogy „a kommunizmus alatt az emberi jogok jól ismert, tömeges megsértése alá-ásta a vörös csillag szimbolikus értékét”. Döntésében ugyanakkor inkább a kérelmező érvelését tette magáévá, és a vörös csillag egyéb lehetséges jelentés-tartalmait hangsúlyozta. Kifejtette, hogy az egyben a nemzetközi munkásmozgalom jelképe is: „A Bíróság szerint azonban a vörös csillag nem tekinthető kizárólag a kommunizmust reprezentáló jelképnek [...]. Egyértelmű, hogy ez a csillag továbbra is a tisztességesebb társadalomért küzdő nemzetközi munkásmozgalom, valamint egyes – több tagállamban aktívan működő – törvényes politikai pártok szimbóluma is.”¹²⁵ Megemlítette, hogy a vörös csillagot több baloldali párt máig feltünteti a címerében, és Európában csak kevés állam tiltja a nyilvános használatát.

Az EJEB az áldozatok és hozzátartozóik emberi méltóságának lényegesen kisebb jelentőséget tulajdonított, mint a magyar Alkotmánybíróság. Talán patetikusként is minősíthető módon kifejtette ugyan, hogy a kommunizmus konszolidálása céljából alkalmazott szisztematikus terror „súlyos seb marad Európa lelkében és szívében”,¹²⁶ a vörös csillag diktatúra általi használatát azonban mintegy véletlen egybeesésnek tudta be, amely csak a sértettek szubjektumában kötődik össze a totalitárius rendszerrel: „[e]lfogadja, hogy egy olyan szimbólum használata, amely e rezsimnek uralma alatt mindenütt jelen volt, kellemetlen érzéseket kelt a volt áldozatokban és hozzátartozóikban, akik joggal találhatják megvetést kifejezőnek az ilyen használatot.”¹²⁷ E távolságtartó megközelítés végletekig viteléről tanúskodik, hogy az EJEB vélekedése szerint „az ilyen érzelmek, bármennyire is érthetőek, önmagukban nem határozhatják meg a véleménynyilvánítás szabadságának határait. A Magyar Köztársaság által a kommunizmus ál-

¹²⁴ Vajnai kontra Magyarország (33629/06, 2008. július 8.) ítélet, 22. pont.

¹²⁵ Uo. 52. pont.

¹²⁶ Uo. 57. pont.

¹²⁷ Uo.

dozatai számára nyújtott, jól ismert jogi, morális és anyagi biztosítékok ismeretében az ilyen érzelmek nem tekinthetők észszerű félelmeknek”.¹²⁸

Az EJEZ ezért ítéletében a kérelmezőnek adott igazat, és megállapította, hogy Vajnai Attilának a vörös csillag használata miatti elítélése sértette az Egyezmény 10. cikkét. Nem fogadta el a joggal való visszaélésre vonatkozó magyar érvelést. Álláspontja szerint a magyar kormány által felhívott korábbi ítéletek tétje az volt, hogy felhasználhatják-e önkényuralmi indíttatású csoportok a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló 10. cikket. A Vajnai-ügyben azonban az EJEZ úgy ítélte meg, hogy a panaszos nem hirdetett önkényuralmi rendszert támogató ideológiát. Emlékeztetett: Magyarország sem hivatkozott arra, hogy Vajnai Attila a megvetését fejezte volna ki az önkényuralmi rendszerek áldozatai iránt, illetve önkényuralmi törekvéseket képviselő csoporthoz tartozott volna.¹²⁹ Elfogadhatatlanul széles körű tiltásként értékelte, hogy az 1978-as Btk. 269/B. §-a nem kívánta meg annak bizonyítását, hogy a jelképhasználat önkényuralmi propagandának minősül, hanem „a puszta használatot is cáfolhatatlanul önkényuralmi propagandának” tekintette.

Az EJEZ szerint a magyar kormány nem tudta bizonyítani, hogy a vörös csillag kizárólag az önkényuralmi eszmékkel való azonosulást jelentheti, különös tekintettel arra, hogy a kérelmező azt egy jogszerű tüntetésen, egy bejegyzett baloldali párt képviselőjeként viselte. Emiatt – az indokolás megfogalmazása szerint a „vörös csillag többértelműségére figyelemmel” – az EJEZ túlzottan széles körűnek ítélte a tilalmat. Álláspontja szerint az kiterjed a 10. cikk védelmét élvező tevékenységekre és eszmékre is, és a büntetőjogi tiltás nem ad módot a vörös csillag különböző lehetséges jelentéseinek szétválasztására.¹³⁰ Az EJEZ tehát összességében azon értékelésre alapozta a döntését, hogy Vajnai Attila véleménynyilvánítása nem volt „veszélyes” véleménynek tekinthető, tehát nem minősült önkényuralmi propagandának, és nem hordozta magában zavargásoknak vagy a kommunista diktatúra restaurálásának a veszélyét. Elismerte azt, hogy a magyar történelem ismeretében a vörös csillag használata megbotránkoztató és sértő „nyelvnek” minősül, ám úgy ítélte meg, hogy az említett többlétevényállási elemek hiányában ez a „nyelv” is az Egyezmény védelmét élvez.

A Fratanoló-ügyben szintén a vörös csillag viselése kapcsán hozott ítéletet a strasbourgi emberi jogi fórum. Fratanoló Jánost, a Munkáspárt tagját a Pécsi

¹²⁸ Vajnai kontra Magyarország (33629/06, 2008. július 8.) ítélet, 22. pont.

¹²⁹ Uo. 24–25. pontok.

¹³⁰ Uo. 54. pont.

Ítélet tábla harmadfokon jogerősen pénzbüntetésre ítélte, amiért 2004-ben, egy május 1-jei demonstráción a vörös csillagot viselte. Fratanoló az EJEH-hez fordult, amely 2011-ben hozott ítéletében ismételtelen elmarasztalta Magyarországot. Ítéletét lényegében a Vajnai-ügyben kifejtett indokokra alapozta, néhány lényeges kiegészítéssel. A magyar kormány ugyanis ebben az ügyben arra hivatkozott, hogy a magyar bíróságok minden olyan hasonló ügyben felmentették a terhelteket, amelyekben nem volt bizonyítható az elkövetési magatartás (vagyis az önkényuralmi jelkép használatának, közszemlére tételének) társadalomra veszélyes volta. Ezekben az esetekben a vádlottak felmentését az alapozta meg, hogy nem azonosultak a kérdéses szimbólummal. Ez azonban nem volt elmondható Fratanoló Jánosról, aki politikai rendezvényen – a szimbólummal és annak a külvilág számára ismert jelentésével azonosulva – fejtette ki az elkövetési magatartást.¹³¹

Az EJEH viszont nem tekintette kellő súlyúnak ezt az érvelést a büntetőjogi tilalom szükséges voltának megalapozásához. Megítélése szerint ugyanis a magyar bíróságok sem vizsgálták érdemben a társadalomra veszélyesség fennállását, így a szankció pusztán a vörös csillag használatán alapult. Az EJEH ugyanakkor elvi érveléssel határozta meg a büntetőjogi üldözés megengedhetőségének feltételét: a magyar kormánynak ehhez azt kellett volna igazolnia, hogy „a vörös csillag viselése kizárólag az önkényuralmi eszmével való azonosulást jelenti”.¹³² A strasbourgi joggyakorlatból következően tehát az önkényuralmi jelképek használatának üldözése egyedül akkor nem sérti az Egyezménynek a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló 10. cikkét, ha a büntetőjogi szankció a célzatos magatartásformákra korlátozódik. Ez azt jelenti, hogy a szimbólumhasználat egyedül akkor büntethető, ha az elkövető célja azzal valamely totalitárius rendszer, illetve mozgalom támogatása, népszerűsítése, veszélyes propaganda kifejtése.

¹³¹ Fratanoló kontra Magyarország ítélet, 15. pont.

¹³² Uo. 27. pont.

Újabb alkotmánybíróági döntés és a hatályos szabályozás

Az önkényuralmi szimbólumok ügye 2012-ben ismét a magyar Alkotmánybíróság elé került, amely a 4/2013. (II. 21.) számú határozatában¹³³ – megítélésünk szerint nagyrészt az előbbieken ismertetett strasbourgi esetjog hatására – eltért a korábbi döntésétől. Az 1978-as Btk.¹³⁴ 269/B. §-ának rendelkezéseit alkotmányellenesnek nyilvánította, mivel az az önkényuralmi jelképek célzat nélküli használatát is büntetni rendelte.¹³⁵

Az ügyben Vajnai Attila nyújtott be alkotmányjogi panaszt a Legfelsőbb Bíróság Bfv.II.37/2011/5. számú, öt önkényuralmi jelkép (vörös csillag) használatának vétsége miatt elmarasztaló határozatával szemben. Indítványát kiegészítve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett tényállás „nem tesz különbséget a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúrákkal kapcsolatos jelképpel összefüggő magatartások között, hanem valamennyi, a tényállásban felsorolt jelkép vonatkozásában azonos feltételek mellett ugyanazon magatartásokat nyilvánítja büntetendőnek”. A tényállásban felsorolt jelképek tehát oszttják a vörös csillag jogi sorsát, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot kiterjesztette az önkényuralmi jelképek használatának teljes tényállására.¹³⁶

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkényuralmi jelképek terjesztése, nagy nyilvánosság előtti használata, közszemlére tétele a politikai véleménynyilvánítás egyik formája. A Btk. 269/B. §-a tehát korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát. Az alkotmánybíróági vizsgálat tárgyául így az szolgált, hogy a büntetőjogi korlátozás összhangban áll-e az Alaptörvénnyel.¹³⁷ Az Alkotmánybíróság ebben az esetben is a szükségességi és arányossági tesztet végezte el, amelyet a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alapján az Alaptörvény a következő terminusokkal határoz meg:

„I. cikk (3) [...] Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az el-

¹³³ Az Alkotmánybíróság 4/2013. (II. 21.) AB határozata a büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 269/B. §-a alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről. Az *Alkotmánybíróság Határozatai* (a továbbiakban: ABH), 2013/5. 188–210. http://www.mkab.hu/letoltesek/abk_2013_05.pdf, 2015. június 11.

¹³⁴ Az új Btk.-ról szóló 2012. évi C. törvény csak 2013. július 1-jén lépett hatályba.

¹³⁵ Tóth J. 2013.

¹³⁶ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, 53. pont.

¹³⁷ Uo. 54. pont.

érni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”¹³⁸

A testület álláspontja szerint az önkényuralmi szimbólumokat sújtó korlátozás indokolt lehet, tekintettel arra, hogy „a XX. század szélsőséges politikai diktatúráihoz kötődő szimbólumaival összefüggő magatartások egyrészt érzékenyen érinthetik, illetve sérthetik az emberi méltóságot, másrészt ellentétesek az Alaptörvényből levezethető alkotmányos értékrenddel”.¹³⁹ A diktatórikus rendszerekkel való azonosulást kifejező nézetek nyilvános megfogalmazása, terjesztése vagy hasonló célzatos magatartások büntetendővé nyilvánítása azonban az Alkotmánybíróság érvelése szerint csak akkor lehet alkotmányosan elfogadható, ha a szankció kellően pontos törvényi szabályozáson alapul, így az nem jelent aránytalan beavatkozást a véleménynyilvánítás szabadságába. A Btk. 269/B. §-a (1) bekezdésének esetében ugyanakkor aránytalanul találta a testület, hogy a jogszabály általánosságban a jelképhasználatot rendelte büntetni, a célzat, az elkövetési módozat és a kiváltott eredmény figyelembevételével.¹⁴⁰ Érvelése szerint ez ahhoz vezet, hogy „olyan magatartások is büntetendőknek minősülnek, amelyek bűncselekménnyé nyilvánítása aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát”.

Ahogy látjuk, a magyar Alkotmánybíróság érvelése sokban hasonlít a strasbourgi emberi jogi bíróság indokolásához. Tóth J. Zoltán meglátása szerint a határozatra leginkább azért volt szükség, mert a strasbourgi EJEB a Vajnai- és a Fratanoló-ügyben a vörös csillag többes jelentését állapította meg, és a strasbourgi joggyakorlat alapján a jövőben reálisan számolni kellett azzal, hogy az EJEB rendre elmarasztalja Magyarországot.¹⁴¹ A testület a vonatkozó szakaszt pro futuro semmisítette meg április 30-i hatállyal, lehetőséget adva a jogalkotónak, hogy megalkossa a célzat, az elkövetési mód és az eredmény alapján differenciáló szabályozást.

Az Alkotmánybíróság a határozatában azt is kifejtette, hogy az 1978-as Btk. 269/B. §-ának alkotmányellenességét megalapozó alkotmányossági aggályok az akkorra elfogadott, de hatályba még nem lépett új Btk. 335. §-ával szemben is fennállnak, amely lényegileg azonos tényállási elemekkel határozta meg a bűncselekményt. Erre tekintettel az Országgyűlés a 2013. április 22-i ülésnapján meg-

¹³⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?do cid =A1100425.ATV, 2015. június 11.

¹³⁹ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, 58. pont.

¹⁴⁰ Uo. 62. pont.

¹⁴¹ Tóth J. 2013.

alkotta az önkényuralmi jelkép használatának új büntetőjogi tényállását. A 2013. évi XLVIII. számon kihirdetett törvény egyrészt meghatározta az 1978-as Btk. 269/B. §-ának új szövegét, másrészt – tekintettel az új Btk. 2013. július 1-jei hatálybalépésére – az új büntetőkodekxbe ezt az Alkotmánybíróság határozatával konformnak tartott szövegezt illesztette.¹⁴² E módosító törvény nyomán az új Btk. 335. §-a a következő normaszöveggel lépett hatályba:

„Önkényuralmi jelkép használata

335. § Aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vörös csillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet a köznyugalom megzavarására alkalmas – különösen az önkényuralmi rendszerek áldozatainak emberi méltóságát vagy kegyeleti jogát sértő – módon

- a) terjeszt,
- b) nagy nyilvánosság előtt használ, vagy
- c) közszemlére tesz,

ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt elzárással büntetendő.”¹⁴³

A törvényjavaslat¹⁴⁴ indokolása szerint „a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök mély és fájdalmas sebeket hagytak, és ezért ezen diktatúrák jelképei tiltásának feloldása mindaddig nem időszerű és az Alaptörvényben meghatározott emberi méltósággal szemben áll, amíg Magyarországon egy olyan ember is él, akit az ilyen diktatúrák jelképeit viselők kínoztak meg”. A javaslat utal rá, hogy az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásának a legitim céljaként ismerte el az önkényuralmi jelképek használatának és más célzatos felhasználásának tiltását. A jogalkotó ennek megfelelően – figyelemmel az EJEB esetjogára – az önkényuralmi jelképek használatát tiltó rendelkezést oly módon módosította, hogy az általános jellegű tiltás helyett csak a köznyugalom megzavarására alkalmas jelképhasználatot rendelte szankcionálni.

A büntetőjogi tényállást megvalósító elkövetési magatartások körébe továbbra is e szimbólumok terjesztése, nagy nyilvánosság előtti használata és köz-

¹⁴² Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában ugyanis azt is rögzítette, hogy a határozat megállapításai érvényesek a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 335. §-ára is.

¹⁴³ 2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=152383.315704, 2015. április 20.

¹⁴⁴ T/10592. sz. törvényjavaslat az önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi szankcionálásáról. Benyújtotta közigazgatási és igazságügyi miniszter 2013. március 29-én. <http://www.parlament.hu/irom39/10592/10592.pdf>, 2015. május 28.

szemlére tétele tartozik. A rendelkezés által védett jogi tárgy a köznyugalom, ezért az elkövető bűnössége csak akkor állapítható meg, ha a kifejtett magatartás alkalmas ennek megzavarására. Bírói jogértelmezést igénylő kérdés, hogy ez mikor állapítható meg. Ebben támpontot jelenthet az 1978-as és az új Btk. Köznyugalom elleni bűncselekmények című fejezeteinek rendelkezéseihez kapcsolódó joggyakorlat.¹⁴⁵ Kérdéses persze, hogy ez a korábbi, más tényálláshoz kapcsolódó joggyakorlat mennyiben könnyíti meg az önkényuralmi jelképek használatát tilalmazó rendelkezés értelmezését. A jogalkotó e körben az egyedüli kulcsot azzal adta a bíróságok kezébe, hogy példálózó jelleggel a köznyugalom megzavarására alkalmasnak minősítette az önkényuralmi rendszerek áldozatainak *emberi méltóságát vagy kegyeleti jogát* sértő jelképhasználatot. Valószínűleg továbbra is alkalmazandó az a korábbi bírósági gyakorlatban kimunkált mérce, miszerint megalapozza az elkövető elmarasztalását, ha az önkényuralmi jelkép használata a jelkép mögötti elnyomó, totalitárius ideológiával való azonosulást fejez ki. Amint láthattuk, ez az értelmezés az EJEB számára is elfogadható.

Értékelés

Az önkényuralmi szimbólumok használata tiltásának vagy megengedésének kérdésében lehetetlennek tűnik valamiféle univerzálisan alkalmazható értékítélet megfogalmazása. A jognak számot kell tehát vetnie azzal, hogy e szimbólumok jelentéstartalma helyhez és időhöz kötött. Ugyanazon jogkérdésben még ugyan jogalkalmazói fórum is eltérő döntésekre juthat, ami leginkább a döntések alapjául választott történelmi narratívák különbözőségével indokolható.¹⁴⁶

Éppen ezért az EJEB ítéleteit hazánkban általános felzúdulás kísérte. A kritika különösen a vörös csillag mint szimbólum sajátosan megengedő értelmezésének szólt. A jogirodalomból kiemelendő Koltay András elemzése, amelyben a szerző megkérdőjelezi a vörös csillag többértelműségét elemző érvelés megalapozottságát.¹⁴⁷ Koltay emlékeztet, hogy a „több mint négy évtizedig tartó diktatúra nehezen gyógyuló sebeket okozott. A rendszer áldozatai és a magyar történelmet alaposan ismerők emlékezetében a vörös csillagról aligha a nyugat-európai

¹⁴⁵ A Legfelsőbb Bíróság 5/1999. és 6/1999. sz. elvi határozatai.

¹⁴⁶ Deli 2015, 41–58.

¹⁴⁷ Koltay 2010, 77–82.

baloldali mozgalmak egyenlő választójogért folytatott küzdelme jut eszükbe, sokkal inkább a vörös csillag lehullása a középületekről 1956 októberében és 1989 során”.¹⁴⁸ Különösen igaz ez akkor, ha olyan jelképről van szó, amelynek jegyében emberek millióit gyilkolták meg. Koltay András megfogalmazása szerint a vörös csillag „mást jelenthet Magyarországon, Litvániában, Kambodzsában és Franciaországban vagy Olaszországban”.¹⁴⁹

Az EJEB döntése és az ahhoz kapcsolódó érvelése az önkényuralmi jelképek értelmezésének tekintetében tett további megállapítások kapcsán is kifogásolható. Az EJEB szerint nincs bizonyíték arra, hogy valós veszélye állna fenn a kommunista diktatúra visszaállításának, a vörös csillag mögött meghúzódó „ideológia potenciális propagálása, bármilyen visszatartó is, önmagában nem indokolhatja büntetőjogi szankcióval való korlátozását. Egy olyan jelkép, amelynek a jelen ügy kontextusában [...] többféle jelentése is lehet, nem azonosítható veszélyes propagandával”.¹⁵⁰ Koltay vitába száll e megállapítással, hiszen a magyar állam által hivatkozott náci és szélsőjobboldali ideológia hirdetésével kapcsolatos ügyekből is az olvasható ki, hogy az inkriminált eszmék terjesztése ab ovo demokráciellenes, így megtiltható. Ha tehát elfogadjuk, hogy a vörös csillag Magyarországon egyet jelent a kommunista diktatúrával, akkor annak nyilvános viselése az Egyezmény alapján is megtiltható.¹⁵¹ A különböző ideológiák mentén szervezett diktatúrákat azonosan – kettős mérce alkalmazását kerülve – kell megítélni. Koltay felhívja a figyelmet, hogy a horogkereszt is a vörös csillaghoz hasonlóan többjelentésű jelkép.¹⁵² Mégis hangsúlyozza, hogy „mindez csak álságos okoskodás volna, hiszen mindannyian tudjuk, hogy ma *Európában* mit jelent a horogkereszt, mint ahogyan azt is tudjuk, hogy ma *Magyarországon* mit jelent a vörös csillag”.¹⁵³

Összességében tehát hiányolható az EJEB ítéleteiből az egyes szimbólumok országok szerint váltakozó jelentéstartalmának figyelembevétele. Felvethető, hogy a strasbourgi fórum eltérő mérce alapján ítélte meg a nemzetiszocialista és a kommunista önkényuralmi rendszereket. Az elsőnek az esetében ugyanis

¹⁴⁸ Koltay 2010, 77–82.

¹⁴⁹ Uo.

¹⁵⁰ Vajnai kontra Magyarország (33629/06, 2008. július 8.) ítélet, 56. pont.

¹⁵¹ Koltay 2010, 80.

¹⁵² A horogkereszt jelentése az indiai Mohendzso Daro-kultúrában a jó szerencse, Kínában a lehetatlanság jelképe, Ázsiában, Polinéziában és Amerikában napszimbólum, amely az ókori görög kultúrában is megtalálható. Koltay 2010, 80.

¹⁵³ Uo.

pusztán arra tekintettel szankcionálhatónak tartott egy véleményt, hogy az a diktatúra számos közismert bűne közül bármelyiket vitatta: e vitásból minden további vizsgálat nélkül arra következtetett, hogy a közlő szándéka csak a nemzetiszocialista rendszer apológiájára irányulhatott. A másodiknál ezzel szemben annak ellenére kizárta a vörös csillag használatának büntetőjogi üldözését, hogy az említett szimbólum kifejezetten a kommunista rezsim jelképeként vált közismertté, és azt Magyarországon (és a többi volt kommunista országban) máig mindenki a totalitárius diktatúrával azonosítja.

Meggyőződésünk szerint az EJEB figyelmen kívül hagyta a vörös csillag magyarországi értelmezésének és jelentésének nyugat-európaiktól eltérő alapjait és az ezzel kapcsolatos, a társadalomban és az egyénekben kiváltott hatásait, ennek megfelelően nem is juthatott megfelelő következtetésre a magyar büntetőszabályozás tárgyában. Döntése azzal a káros eredménnyel is járhat, hogy a közéleti viták a különböző ideológiákon alapuló önkényuralmi rendszerek patikamérlegen való összemérésére fókuszálnak, és esetleg olyan kettős mérce kialakulásához vezetnek, amely az egyikfajta diktatúrát elítéli, míg a másikat még éppen elfogadhatónak tartja. A magyar Alkotmánybíróság korábban egyértelműen leszögezte, hogy a kétfajta önkényuralmi rendszer áldozatainak másfajta elbánásban részesítése alkotmányos értelemben kizárt.¹⁵⁴ Jogosnak tűnik az a kritika is, amely az EJEB vallásos szimbólumrendszerek elutasításával kapcsolatos joggyakorlatával összevetésben róta fel a kettős mérce alkalmazását.¹⁵⁵

A magyar Alkotmánybíróság 4/2013. számú – szemmel láthatólag a strasbourgi értelmezést követő – határozata is túlzottan megszorító feltételekhez kötötte a totalitárius jelképek szankcionálhatóságát. A célzatos bűncselekmények esetében a vádhatóság számára általában nehézséget jelent a célzat bizonyítása, hiszen az elkövető szubjektumában zajló eseményekre – beismerő vallomás hiányában – csak az objektív valóságban manifesztálódott tényekből lehet következtetni. Olyan, a közéleti-politikai vitákhoz szorosan kötődő tényállás esetén,

¹⁵⁴ „[...] nincs sem szükség és – az okozott sérelemre épülő kárpótlási rendszerben – jogi lehetőség sem arra az egyébként is kivihetetlen és az emberi méltósággal ellentétes összevetésre, hogy például a náci haláltáborban elszenvedett halálért más kárpótlás járhatna, mint a szovjet lágerben vagy az ÁVH pincéjében megölt ember életéért.” Lásd az Alkotmánybíróság 22/1996. (VI. 25.) sz. határozatát.

¹⁵⁵ „[...] a pluralizmus és semlegesség értékeinek szolgálatában esetjoguk [az EJEB esetjoga] akár a közös identitás fokozatos kiüresítéséhez is vezethet, vagy éppen olyan visszatetsző eredményeket hoz, ahol a (sokak számára) a szeretet és megbocsátás ígérését hordozó kereszt iskolákban való elhelyezése jogsértőnek minősül, miközben az elnyomó diktatúrákat idéző vörös csillag viselése védelmet érdemel.” Lásd Lános 2012, 277.

mint az önkényuralmi jelképek használata, ez szinte lehetetlen. A bűncselekmény célzathoz kötése ezért valószínűleg lehetetlenné tenné a tényállás gyakorlati alkalmazását.

Ennyiben praktikusabb szemléletet képviselt az 1978-as Btk. 269/B. §-ának eredeti – a 14/2000. (V. 12.) számú AB határozat által még elfogadott – szabályozása, amely ab ovo alkotmány- és demokráciaellenesnek minősítette a jelkép-használatot. Amint láthattuk, az EJEB és az Alkotmánybíróság későbbi határozatában kifejtettekkel ellentétben ez sem vezetett a véleménynyilvánítás parttalan korlátozására. Többek között a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata – amelyre a 4/2013. számú AB határozat is hivatkozott – illusztrálta, hogy a tényállás formális megvalósítása (vagyis a vörös csillag, illetve a horogkereszt nagy nyilvánosság előtti használata) az eredeti jogszabály alapján sem volt büntethető, ha abból hiányzott a társadalomra való veszélyesség.¹⁵⁶ Vagyis a büntetőkódex alapján a bíróságok kizárólag akkor alkalmazhattak szankciót, ha az önkényuralmi jelkép használata egyszersmind sértette a büntetőjogi tényállás által védett jogi tárgyat.

Az új Btk. hatályos, a 4/2013. számú alkotmánybírósági határozat nyomán kialakított szabályozása továbbra sem köti valamilyen célzathoz, például totalitárius rendszer, illetve mozgalom támogatásához az önkényuralmi jelképek használatának büntethetőségét.¹⁵⁷ A bűncselekmény eshetőleges szándékkal – már a védett jogi tárgy veszélyeztetésével is – megvalósítható, vagyis elegendő, ha az elkövető tudatában van annak, hogy magatartása alkalmas a köznyugalom megzavarására. Tekintettel arra, hogy mindkét korábban tárgyalt alkotmánybírósági határozat az áldozatok és hozzátartozóik emberi méltóságának sérelmével látta indokolhatónak a véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi tiltó rendelkezéssel való korlátozását, ez a megoldás alkalmasnak tűnik a két alapjog kollíziójának feloldására. Kérdés, hogy amennyiben a magyar bíróságok a Btk. 335. §-a alapján megállapítják valamely elkövető bűnösségét, az ilyen ítélet mennyiben állja meg a helyét a strasbourgi bíróság előtt. Itt emlékeztetni kell arra, hogy az új tényállás csak a köznyugalom megzavarására alkalmas – és különösen az önkényuralmi rendszerek áldozatainak emberi méltóságát vagy kegyeleti jogát sértő – jelképhasználat esetén valósul meg. A Vajnai-ügyben az EJEB nem találta igazolhatónak a büntetőjogi szankciót pusztán a vörös csillag használata

¹⁵⁶ Lásd a korábbiakban hivatkozott, BH 2009.131. szám alatt közzétett határozatot.

¹⁵⁷ Vö. Tóth J. 2013: „A jogalkotó [...] részben az elkövetési mód (köznyugalom megzavarására alkalmasság), részben az eredmény (az áldozatok emberi méltósága vagy kegyeleti jogának sérelme) figyelembevételét írta elő a jogalkalmazó számára, a célzat (és persze a motívum) iránt viszont az új szabályozás közömbös maradt.”

miatt. Az elmarasztalás lehetősége ettől még elvileg nyitva maradt arra az esetre, ha a jelképhasználatban megvalósuló véleménynyilvánítás más személy emberi méltóságát sérti, illetőleg a diktatúrával való azonosulást fejezi ki.

Bár a szimbólumhasználat korlátozhatóságának terjedelmét illetően helye van a vitának, véleményünk szerint a jogi szabályozás – ideértve a nemzeti és a nemzetközi fórumok általi jogalkalmazást is – csak akkor tekinthető helyesnek, ha az 1. nem eredményezi a szabad véleménynyilvánításhoz való jog szükségtelen, illetve önkényes korlátozását; 2. ugyanakkor nem is kívánja abszolutizálni ezt az alanyi jogot más alkotmányos értékekkel és célkitűzésekkel – mint a diktatúrák áldozatai és hozzátartozóik emberi méltósága, kegyelethez való joga, avagy az önkényuralmi rendszer kiépítésének megakadályozása – való összeütkezés esetén; 3. nem alkalmaz kettős mércét a különböző diktatúrák, illetve azok jelvényei, jelképei elbírálásának kérdésében. A hatályos Btk. 335. §-a megfelelni látszik ezeknek a kritériumoknak, hiszen 1. alkalmazási köre kellőképpen szűkre szabott (csak a köznyugalmat zavaró jelképhasználatot sújtja); 2. ugyanakkor a védett jogi tárgyak sérelmének lehetősége esetén kellően erős eszközt ad a bíróságok kezébe; 3. egyformán szankcionálja a kommunista és a nemzetiszocialista propaganda kifejtését.

A ZÉTÉNYI-TAKÁCS-FÉLE IGAZSÁGTÉTELI TÖRVÉNY

Jelen fejezet a „Zétényi–Takács-féle javaslatként” vagy „lex Zétényiként” ismert, az Országgyűlés által 1991-ben elfogadott, de az Alkotmánybíróság által 1992 elején megsemmisített törvény – illetve törvényjavaslat – parlamenti elfogadási eljárásának részleteit ismerteti. Ennek során e fejezet részletesen vizsgálja az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslat szövegét, annak az elfogadási eljárás során történt változásait – ideértve az elfogadott és el nem fogadott módosító javaslatokat –, valamint a plenáris ülés és a bizottságok által lefolytatott viták fellelhető „lenyomatait”. A fejezet célja, hogy részletes és átfogó képet vázoljon fel az érintett normaszöveg parlamenti evolúciójával kapcsolatban, bemutassa a jogalkotók által előterjesztett, leírt vagy elmondott indokolásokat, pró és kontra érveket, valamint az Alkotmánybíróság vonatkozó döntését. A fejezet végén röviden kitérünk a „második igazságtételi törvényjavaslat” sorsára is, azonban – tekintettel annak mérsékeltbb súlyára és jogirodalmi feldolgozottságára – csak rövidebb terjedelemben. Tekintettel arra, hogy jelen írás kifejezetten a „forrásművek” feldolgozásával és bemutatásával foglalkozik, a szerzők igyekeztek tartózkodni a kapcsolódó jogi érvek és ellenérvek minősítésétől, azok kommentálásától.

Az országgyűlési eljárás kontextusa

Dr. Zétényi Zsolt (MDF) és dr. Takács Péter (MDF) 1991. május 29-én (eredetileg) 2800-as számon terjesztették elő úgynevezett igazságtételi törvényjavaslatukat, amelyet végül 1991. november 4-én fogadott el az Országgyűlés. A vonatkozó törvényalkotási eljárás egyrészt a demokratikus országgyűlési (formális és in-

formális) szabályok kialakulatlansága, másrészt az akkor hatályos házszabályi rendelkezések kiforratlansága, harmadrészt pedig az egyes kordokumentumok sokszor problematikus hozzáférhetősége miatt teljes egészében, „pontról pontra” nem rekonstruálható, e fejezet mégis kísérletet tesz arra, hogy a lehető leghatékonyabb értelemben bemutassa azt.

Csak néhány példával érzékeltetve a forrásfeldolgozás nehézségeit: az akkori „házszabályt”, a 8/1989. (VI. 8.) OGY határozatot még az új, demokratikusan választottat megelőző kommunista Országgyűlés fogadta el.¹⁵⁸ Tény, hogy ezt a későbbiekben az 1990. május 2-án megalakult parlament többször módosította, de az egészen 1994-ig, az új házszabály megalkotásáig magán hordozta születésének körülményeit. Legfőképpen azt, hogy pártállami jellegéből fakadóan messzemenőig nem szabályozta egy demokratikus Országgyűlés valamennyi vonatkozó eljárásának minden elemét; összesen alig hetven paragrafusból állt. Összehasonlításképp: a hatályos határozati házszabályi rendelkezések több mint százhatvan paragrafust ölelnek fel, de még az 1994-es házszabály is majd százötvenet.¹⁵⁹ Ehhez hozzájárult még, hogy a kilencvenes évek elején – mivel az egész demokratikus berendezkedés és a hozzá kapcsolódó „formáljogi szokások” is csak kialakulóban voltak – az Országgyűlés maga, illetve az országgyűlési képviselők is „flexibilisen” értelmezték a házszabályi rendelkezéseket. Ez nem jogellenességet jelent, pusztán annyit: egyes részletkérdésekben még nem érezték szükségét annak, hogy görcsösen ragaszkodjanak a parlamenti eljárásjogi szabályokhoz.¹⁶⁰

¹⁵⁸ 1/1989. (I. 24.) OGY határozat az Országgyűlés ügyrendjének módosításáról és egységes szövegéről.

¹⁵⁹ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályáról. 10/2014. (II. 24.) OGY határozat az egyes házszabályi rendelkezésekről.

¹⁶⁰ Mint arról a későbbiekben részletesebben is szó lesz, Kulin Ferenc valamikor 1991. október 30–31. és november 4. – tehát a Zétényi–Takács-féle törvényjavaslatához benyújtott módosító és kapcsolódó módosító indítványok bizottsági megtárgyalása, valamint a zárószavazás – között a szakbizottságok együttes jelentéséhez (!) kapcsolódva nyújtott be kapcsolódó módosító javaslatot. Erről a részletes vita során, november 4-én az alkotmányügyi bizottság alelnöke úgy nyilatkozott, miszerint – bár azt formailag nem tárgyalták – „megállapítottam, hogy a Kulin Ferenc indítványában szereplő elemmel kapcsolatban a bizottság lefolytatta a vitát, más összefüggésben elemezte ezt a kérdést. Az ismételt tárgyalást e vonatkozásban nem tartom szükségesnek, tehát a bizottság összeülését sem tartom szükségesnek”.

A törvényjavaslat elfogadási eljárása

Dr. Zétényi Zsolt és dr. Takács Péter önálló képviselői indítványként terjesztették elő az „igazságtételi törvényjavaslatot”, először 1991. május 9-én, 2800-as számon, 1991. augusztus 29-én pedig – talán inkább kodifikációs pontosítás szándékával – új változatot nyújtottak be, 2961-es számon. Az akkor hatályos – a maival éppen fordított sorrendet megkövetelő – házszabályi rendelkezések alapján az Országgyűlés szeptember 2-án döntött a napirendre tűzésről (243 igen, 39 nem, 9 tartózkodás) és a sürgős tárgyalásba vételről (192 igen, 59 nem, 37 tartózkodás), mindkét esetben a jelenlévők több mint kétharmadának támogatásával! „Illetékes bizottságként” a törvényjavaslat az alkotmányügyi, törvény-előkészítő és igazságügyi bizottság, valamint az emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság elé került. A bizottságok – vélhetően valamikor szeptember végén – megtárgyalták és általános vitára alkalmasnak találták az előterjesztést, bár az emberi jogi bizottság azzal adta „áldását” az általános vitára, hogy a továbbiakban szakértői vélemények beszerzése szükséges a témában. A törvényjavaslatot október 7-én az Országgyűlés tárgysorozatba vette (179 igen, 65 nem, 25 tartózkodás), itt csak épphogy nem volt meg a jelen lévő képviselők több mint kétharmadának voksa.

Ezt követően nyílt meg a plenáris ülésen az általános vita, amely október 8-tól egészen október 29-ig zajlott, három ülésnapot is felölelve (október 8., 15. és 29.). Az „igazságtétel” kérdéskörét morális és jogi oldalról is elég alaposan körbejáró általános vita lezárását követően, október 29-én a képviselők 165 igen, 27 nem, 8 tartózkodás mellett – a jelenlévők 80 százalékának helyeslésével – a törvényjavaslatot részletes vitára bocsátották. Az általános vita alatt Szabó János (FKGP) és Kutrucz Katalin (MDF) egy-egy módosító javaslatot terjesztettek elő, majd kapcsolódó módosítóikkal utóbbihoz „kapcsolódott” Varga János és Tóth Albert (MDF), illetve Speidl Zoltán (MDF) is.¹⁶¹ Az emberi jogi bizottság 1991. október 30-án, az alkotmányügyi pedig október 30-án, illetve 31-én tárgyalta meg a módosítókat és a kapcsolódó módosítókat – illetőleg a rendelkezésre álló bizottsági jegyzőkönyvek alapján még magának a törvényjavaslatnak egyes aspektusait is –, majd a két bizottság együttes jelentésben döntött azokról.¹⁶² Kutrucz Kata-

¹⁶¹ 3254-es, illetve 3359-es számon benyújtott módosító, illetve 3376-os és 3383-as számon benyújtott kapcsolódó módosító javaslatok.

¹⁶² Az Országgyűlés alkotmányügyi, törvény-előkészítő és igazságügyi bizottságának és az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának 3415-ös számon benyújtott együttes jelentése.

lin módosító javaslatát mindkét bizottság támogatta, a Varga–Tóth-félét csak az emberi jogi. Szabó Jánosét szintén csak az egyik – az alkotmányügyi – bizottság támogatta, Speidl Zoltán pedig visszavonta kapcsolódó módosítóját (a módosító javaslatok bizottsági sorsáról a későbbiekben még részletesen szó lesz). Külön érdekesség, hogy Kulin Ferenc (MDF) vélhetően valamikor az együttes jelentésben foglalt döntéshozatal és a részletes vita november 4-i kezdete között nyújtott be kapcsolódó módosítót a bizottságok együttes jelentéséhez (!), amelyről így – mai szemmel szokatlan módon – a bizottsági elnököknek a részletes vitában kellett nyilatkozniuk.¹⁶³

A törvényjavaslat részletes vitájára, a módosítókról szóló határozathozatalokra és a zárószavazásra 1991. november 4-én került sor. A határozathozatal a bizottságok együttes jelentése alapján történt, de először Kulin Ferenc már említett – a jelentésben nem szereplő – csatlakozó módosítójáról szavaztak, amelyet nagy többséggel el is vetett a Tisztelt Ház. Ezt követte – „érdekes” sorrendben – a Kutrucz Katalin által beterjesztett módosító javaslat 2. pontjához kapcsolódó, Tóth–Varga-féle módosító javaslat: ezt 184 „igen”, 72 „nem” szavazattal, 45 tartózkodás mellett el is fogadták.¹⁶⁴ A kapcsolódó módosítóról való döntés után következett Szabó János módosítójának elutasítása (57 igen, 200 nem, 40 tartózkodás), majd a Kutrucz Katalin módosítójában foglalt 1. pont (a törvényjavaslat címének átírása) elfogadása (199 igen, 20 nem, 88 igen). Összességében 70 képviselő indítványára a zárószavazásra végül név szerinti szavazással került sor.

A szavazatok összesítését követően Szűrös Mátyás, az Országgyűlés alelnöke jelentette be az eredményt: „Tisztelt Országgyűlés! Most rátérünk a név szerinti szavazás eredményhirdetésére. [...] Az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okokból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről szóló törvényjavaslatot az Országgyűlés 197 igen szavazattal (szórványos taps a kormánypárti padsorokban) 50 ellenszavazattal, 74 tartózkodás mellett elfogadta. (Taps a kormánypárti padsorokban).”

¹⁶³ Kulin Ferenc 3425-ös számon benyújtott kapcsolódó módosító javaslatáról Balás István (MDF), az alkotmányügyi bizottság alelnöke csupán annyit mondott a részletes vitában, hogy „a Kulin Ferenc indítványában szereplő elemmel kapcsolatosan a bizottság lefolytatta a vitát, más összefüggésben elemezte ezt a kérdést”, Mészáros István az emberi jogi bizottság alelnökeként úgy nyilatkozott, hogy „Kulin Ferenc már említett módosító indítványát sem támogatja a bizottság”. A javaslatot végül is a határozathozatalok során 63 igen, 152 nem és 80 tartózkodás mellett leszavazták.

¹⁶⁴ A kapcsolódó módosítóról való határozathozatalt követően jegyezte meg az ülést vezető házelnök, Szűrös Mátyás: „Csak tájékoztatásul említem meg, hogy ez magában foglalta a dr. Kutrucz Katalin-féle javaslatot is.”

A törvényjavaslattól a megszavazott törvényig: a szöveg evolúciója

Ahogy már említettük, az „eredeti” igazságtételi törvényjavaslatot (2800-as számon) 1991. május 9-én nyújtotta be Zétényi Zsolt és Takács Péter.¹⁶⁵ A Zétényi Zsolt által leírtak szerint azonban még a javaslat benyújtása előtt keletkezett egy „első változat” (amely hivatalos formát nem nyert), a következő szöveggel:

„Törvényjavaslat a Magyar Köztársaság büntető törvénykönyvéről szóló 1978. évi IV. törvény módosítására.

A Magyar Köztársaság büntető törvénykönyvéről szóló 1978. évi IV. törvény kiegészül az alábbi §-sal:

34/A. § 1990. május 2-án kezdődik az 1878: V. törvénycikk 278–280. §-a, az 1961. évi V. törvény 253. § (1)–(2) bekezdése vagy az 1978. évi IV. törvény 166. § (1)–(2) bekezdése szerint minősülő és büntetendő emberölés büntetethetőségének elévülése, ha a bűncselekményt 1944. december 21. és 1990. május 2-a közötti időben követték el, és azt az állam nem üldözte.

2. § E törvény a kihirdetés napján lép hatályba.”¹⁶⁶

Bár e megfogalmazás kevesebb érintett tényállást sorolt fel (és nem szólt arról, hogy az állam „politikai okból” nem üldözte az emberölést), Zétényi mégis „ezt a változatot tartotta a legjobbnak”. Ám végül nem ezt és nem is a 2800-as számon benyújtott szövegváltozatot kezdte el tárgyalni az Országgyűlés, hanem a 2961-es számon – ugyanazon előterjesztők által – benyújtottat. A következő táblázat mutatja szinoptikus összehasonlításban a szövegjavaslatok változásait:

¹⁶⁵ Arról, hogy Zétényi Zsolt miért Takács Péterrel közösen nyújtotta be az előterjesztést, Zétényi így ír: „A 2800-as képviselői önálló indítvány[t] [...] dr. Takács Péter képviselőtársammal is aláíratva, hogy könnyítsem az előterjesztőt terhelő jelentési kötelezettséget.” Zétényi 1999, 70.

¹⁶⁶ Lásd uo.

2800. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság büntető törvénykönyvéről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról	2961. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság büntető törvénykönyvéről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról	1991. évi... törvény az 1944. december 21. és 1990. május 2. között elkövetett és politikai okokból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről
<p>1. § A Btk. 2. § jelenlegi szövege (1) bekezdéssé változik, és kiegészül az alábbi (2) bekezdéssel: „(2) Az (1) bekezdés rendelkezései nem érintik a törvény 34/A. §-ában megjelölt bűntettek elbírálását az ott meghatározott feltételek megléte esetén, az elkövetéskor hatályban volt törvény szerint.”</p>		
<p>2. § A Btk. kiegészül az alábbi 34/A. §-sal: „34/A. § 1990. május 2-án kezdődik az 1878: V. törvénycikk 278–280. §-a, az 1961. évi V. törvény 253. § (1)–(2) bekezdése, az 1978. évi IV. törvény 166. § (1)–(2) bekezdése szerint minősülő emberölés, az 1930: III. törvénycikk 58. § szerint minősülő hűtlenség, az 1961. évi V. törvény 129. §-a, illetve az 1978. évi IV. törvény 144. §-a szerint minősülő hazaárulás büntetethezességének elévülése, ha a bűncselekményt 1944. december 21. és 1990. május 2-a közötti időben követték el, és az állam nem érvényesítette büntetőigényét.”</p>	<p>1. § A Btk. kiegészül az alábbi 34/A. §-sal: „34/A. § (1) 1990. május 2-án kezdődik az 1878: V. törvénycikk 278–280. §-a, az 1961. évi V. törvény 253. § (1)–(2) bekezdése, az 1978. évi IV. törvény 166. § (1)–(2) bekezdése, az 1930: II. törvénycikk 89. § 1. pontja és 118. §-a, az 1948. évi LXII. törvény 58. § (1) bekezdése, 67. § (1) bekezdése, 110. § (2) bekezdés 2. pontja, 110. § (3) bekezdése, 111. §-a, 115. § (1) bekezdése, 119. §-a szerint minősülő emberölés, az 1930: III. törvénycikk 58. § szerint minősülő hűtlenség, az 1961. évi V. törvény 129. §-a, illetve az 1978. évi IV. törvény 144. §-a szerint minősülő hazaárulás büntetethezességének elévülése, ha a bűncselekményt 1944. december 21. és 1990. május 2-a között követték el, és az állam politikai okból nem érvényesítette büntetőigényét.”</p>	<p>1. § (1) 1990. május 2-án ismét elkezdődik az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és az elkövetéskor hatályos törvényekben meghatározott azon bűncselekmények büntetethezességének az elévülése, amelyeket az 1978. évi IV. tv. 144. § (2) bekezdése hazaárulásként, 166. § (1) és (2) bekezdése szándékos emberölésként, 170. § (5) bekezdése halált okozó testi sértésként határoz meg, ha az állam politikai okból nem érvényesítette büntetőigényét.</p>

2800. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság büntető törvénykönyvéről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról	2961. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság büntető törvénykönyvéről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról	1991. évi... törvény az 1944. december 21. és 1990. május 2. között elkövetett és politikai okokból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről
3. § A Btk. 87. §-a (4), (5) bekezdésének számozása (5), (6)-ra változik. A 87. § egyidejűleg kiegészül az alábbi (4) bekezdéssel: „Korlátlanul enyhíthető a Btk. 34/A. §-a alkalmazásával kiszabott büntetés.”	(2) Korlátlanul enyhíthető az (1) bekezdés alkalmazásával kiszabott büntetés”.	(2) Korlátlanul enyhíthető az (1) bekezdés alkalmazásával kiszabott büntetés.
4. § E törvény a kihirdetés napján lép hatályba.	3. § E törvény a kihirdetés napján lép hatályba.	2. § Ez a törvény a kihirdetés napján lép hatályba.

A törvényjavaslat alapgondolata és alapproblémája

A törvényjavaslat alapgondolata szerint – és ez visszaköszön mindkét törvényjavaslat indokolásából – „nem lehet kizárni főbenjáró bűnök elkövetőinek üldözését akkor, amikor az állam tételes szabályokat alkot, de ezeket saját maga szegi meg, saját érdekében, s a bűnelkövetők erre a jogtipró, terrorista magatartásra, végül is saját turpis magatartásukra hivatkoznak előny szerzése, azaz a büntetőjogi üldözés elkerülése végett a jogállam más célra rendelt intézményeit igénybe véve”. A törvényjavaslat célja tehát az volt, hogy a megjelölt bűncselekmények büntethetősége (újra) megnyíljon – annak ellenére, hogy a korábbi szabályok alapján az állam büntetőjogi igénye már elévült.

Érdeemes példaként megemlíteni a cseh Alkotmánybíróság határozatát, amely az elévülés fogalmát az állam bűnüldözési kötelezettségének teljesítéséhez kötötte. Az 1993. december 21-i határozat kimondta, hogy az államnak fel kell lépnie az egykori bűnelkövetőkkel szemben, és tovább nem folytatható a kommunista bűnösök pártolása.¹⁶⁷ Amennyiben az elítélésre vagy felmentésre

¹⁶⁷ Varga Csaba 1995, 203–232.

olyan politikai okból került sor, amely a demokratikus állam jogrendjével összeegyeztethetetlen, úgy a bűncselekmény elévülési idejébe nem számított be az azóta eltelt idő (1949. február 25-től 1989. december 29-ig). „Ha elévülésként értelmeznénk, úgy ezzel azt a »jogbiztonságot« erősítenénk meg, amivel elkövetői már tevékenységük kezdetétől rendelkeztek. Az elkövetők ilyen »jogbiztonsága« viszont a polgárok jogbizonytalanságának forrása. [...] az Alkotmánybíróság az állampolgárok jogbiztonságának ad előnyt, mert csakis ez felel meg a jogállam gondolatának.”¹⁶⁸ A jogalkotók kiemelték, hogy a cseh alkotmány nem értékeslemleges, mert az a demokratikus berendezkedés értékeinek rendelődik alá.

Visszatérve a magyar törvényjavaslathoz, a vita természetesen az ehhez a célhoz igénybe vehető jogi megoldásokon, azok „milyenségén”, alkotmányos vagy éppen alkotmányellenesnek vélt jellegén folyt. A viták egyik központi kérdése volt, hogy az előterjesztők által javasolt megoldás valamiféle (anyagi jogi) visszaható hatályú jogalkotást valósít-e meg, vagy egy eljárásjoginak (is) minősített tényező (az elévülés) nyugvására törvényi rögzítést irányozza elő. Teremthető-e olyan szabályozás, amely tiszteletben tartva a *nullum crimen* elvét nem alkot új büntetőjogi tényállásokat, hanem az állam büntetőjogi igényének szándékolt „nem érvényesítésére” hivatkozva „éleszti fel” újra a büntethetőséget?

Ezen összefüggések tisztázásának érdekében, illetve a lehetséges félreértések elkerülése végett (is) kerülhetett sor az eredetileg benyújtott javaslat visszavonására és új javaslat benyújtására. A 2800-as és a 2961-es törvényjavaslat szövegeit összehasonlítva ugyanis szembetűnő, hogy utóbbi már nem utal a benyújtás idején hatályos Btk. időbeli hatályát rögzítő 2. §-ára.¹⁶⁹ Ez a paragrafus szólt ugyanis összességében a visszaható hatály tilalmáról, azaz az „előreláthatóságként” vagy „tisztesleges figyelmeztetésként” is ismert *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* tételeiből levezethető elveket (illetve azok egy részét) jelenítette meg.¹⁷⁰ A törvényjavaslat(ok) benyújtásakor, majd tárgyalása során az első és legfontosabb vitapont az volt, hogy a módosítás visszaható hatályú törvényalkotást valósít-e meg, vagy „pusztán” az elévülést éleszti újjá, tekintettel arra, hogy az a megjelölt időpont (1990. május 2.) előtt „nyugodott”. A két javaslat szöveg közötti „technikai eltérésre” tehát az lehet a magyarázat, hogy míg a 2800-asnál

¹⁶⁸ Varga Csaba 1995, 203–232.

¹⁶⁹ „A bűncselekményt az elkövetése idején hatályban levő törvény szerint kell elbírálni. Ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új büntetőtörvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új törvényt kell alkalmazni; egyébként az új büntetőtörvénynek nincs visszaható ereje.”

¹⁷⁰ Busch (szerk.) 2010, 101.

kodifikációs szempontból történt utalás a visszaható hatály tilalma alóli kivételre – amelyet egyben annak „beismeréseként” is értékelhetek volna, hogy a javasolt megoldásnak mégiscsak „van valami” érintkezési pontja az alkotmányos tilalommal –, addig a 2961-esnél már sokkal egyértelműbb, hogy itt az elévülés nyugvásának, illetve felélesztésének kodifikálásáról van „csak” szó, az utólagosan alkotott tényállás „vádja” fel sem merülhet, ezért sincs szükség hozzányúlni a 2. §-hoz.

Mindezt az új változatként benyújtott 2961. számú törvényjavaslat indokolása ekképp fogalmazza meg: „Kizárólag olyan bűntettek miatt lehet eljárni e törvény alapján is, amelyek minden tekintetben megfelelnek a büntetőjogi felelősségre vonás törvényi feltételeinek, és elkövetésük idején hatályos jogszabály szerint bűntettnek minősülnek. A jogalkotó tartózkodik utólagosan alkotott tényállások bevezetésétől.” Az elévülés kérdésében pedig a következőket rögzíti: „A büntethetőség jogállamban azért évülhet el, mert a bűnüldöző szervek nem szereznek tudomást a bűncselekmény elkövetéséről, vagy tudomást szereznek ugyan, de az elkövető kézre kerítésére irányuló intézkedések nem vezetnek eredményre [...]. Az elévülést tehát szükségképpen meg kell, hogy előzze az állam minden törvényes eszközzel érvényesíteni kívánt büntetőigénye. Enélkül nem folyhat és nem következhet be elévülés.” Azonban – folytatódik az indokolás – az érintett időszakban, azaz 1944. december 21. és 1990. május 2. (az ideiglenes nemzetgyűlés, illetve az új, demokratikus Országgyűlés megalakulása) között „az önkényuralmi rendszer nem üldözött olyan bűntetteket, sőt megakadályozta, esetenként meg is torolta azon bűntettek üldözését, amelyek miatt büntetőeljárás indítása sértette volna az érdekeit. Következésképpen az ilyen bűntettek üldözése kizárólag a jogállamiság igényével fellépő új állami berendezkedésben vált lehetségessé”. Utaltak ugyanakkor az előterjesztők arra is, hogy az elévülés visszaható hatályú szabályozására 1945 után több példa is volt (háborús és népellenes bűntettekkel kapcsolatban), de „az elévülés visszaható hatályú szabályozásának ez a módja nem ütközik visszaható hatályú szabályozás tilalmába azért, mert mind a bűncselekmény törvényi tényállása, mind a hozzá kapcsolódó szankció érintetlen maradt. A büntethetőség határidejének megváltoztatása nem ütközik feltétlen tilomba”.

A törvényjavaslat által érintett tényállások

Az indokolás szerint a törvényjavaslat csak „az emberiséggel legkirívóbban elmentés cselekményeket, az emberölést, az előbbi megvalósító katonai bünteteket és a hazaárulást (hűtlenséget) nevezi meg úgy, mint amelyekre kiterjeszti az üldözés lehetőségét”, tekintettel arra, hogy „elvileg” formálisan a (korábbi) „Btk.-ba az 1971. évi 28. sz. tvr. vette fel a büntethetőség elévülését kizáró rendelkezéseket az előbb említett háborús büntettek (ti. az *életellenes vagy a hazaárulás tényállási elemeit hordozó háborús és népellenes büntettek* – a szerk.), a Btk. X. fejezetében meghatározott béke és emberiség elleni bűncselekmények és a XVII. fejezet VI. címében található, nemzetközi hadijogot sértő bűncselekmények tekintetében. Ez megfelelt az 1971. évi I. sz. törvényerejű rendelettel kihirdetett, 1968. november 26-án elfogadott ENSZ-egyezménynek, amely a háborús és az emberiség elleni büntettek elévülésének kizárása tárgyában kötöttet”. Tehát az előterjesztők – nyilvánvalóan még nem ismerve az elkövetkezendő évek „sikertelen” eljárásait – úgy vélték, hogy mivel az utóbbi büntettek a hatályos nemzetközi jog (és magyar jog) alapján nem évülnek el, viszont az 1945. évi VII. törvény szabályait a törvényjavaslat által felölelt időszakra (1944. december 21-től 1990. május 2-ig) nem lehet alkalmazni – tudniillik az 1945 előtt elkövetett cselekményeket szankcionált –, ezért az elévülés nyugvását kodifikálva „csak” a szándékos emberölés, a hűtlenség és a hazaárulás eseteiben állapítanák meg.

A következő felsorolás mutatja részletesen a nevesített tényállásokat, tekintettel arra is, hogy az első magyar büntető törvénykönyv (a Csemegi-kódex) 1878-tól 1961-ig, a második 1978-ig, a harmadik 1978-tól (2013-ig) volt hatályban:

- A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről (1878. évi V. törvénycikk) 278–280. §§: szándékos emberölés esetei.
- A Magyar Népköztársaság büntető törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény 253. § (1)–(2): a szándékos emberölés és az emberölés minősített esetei.
- A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 166. § (1)–(2): a szándékos emberölés és az emberölés minősített esetei.
- A katonai büntető törvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk
 - 89. § 1. pont: szándékos emberölést, annak kísérletét vagy gyilkosság kísérletét megvalósító „katonai őr elleni erőszak”;
 - 118. §: fegyverét letevő vagy védképtelen és magát kegyelemre megadó ellenfél megölése.

- A katonai büntető törvénykönyvről szóló 1948. évi LXII. törvénycikk
 - 58. § (1): előjáró vagy feljebbvaló szándékos megölése;
 - 67. § (1): ör szándékos megölése;
 - 110. § (2) 2. pont (3): halottak, sebesültek és betegek kifosztása szándékos emberöléssel;
 - 111. §: fegyverét letevő ellenséges katona megölése;
 - 115. § (1): hadikövettel szemben elkövetett bántalmazás (szándékos megölés);
 - 119. §: katona által a honvédség által megszállt terület lakosával szemben elkövetett szándékos emberölés.
- A katonai büntető törvénykönyv életbeléptetéséről és a közönséges büntetőtörvények egyes rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről szóló 1930. évi III. törvénycikk: hűtlenség alapesete.
- A Magyar Népköztársaság büntető törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény 129. §: hazaárulás.
- A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 144. §: hazaárulás alapesete.

A törvényjavaslat tehát e büntettek vonatkozásában mondta (volna) ki a büntethetőség elévülésének nyugvását, pontosabban azt, hogy amennyiben azokat 1944. december 21. és 1990. május 2. között követték el, akkor a büntethetőség elévülése 1990. május 2-án kezdődik. Mindazonáltal a javaslat az esetlegesen kiszabott büntetésre vonatkozó végrehajtási kegyelmet nem kivételes, hanem általános jelleggel deklarálta („korlátlanul enyhíthető [...] a büntetés”), az indokolás szerint hangsúlyozva, hogy „az új Országgyűlést nem a bosszú és a megtorlás, hanem a törvényesség és az igazságtétel szelleme vezeti”, mivel „ezen ügyek többségében megvalósul a büntetőeljárás célja a bűnösök megnevezésével és bűneik megmértetésével”.

A törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatok

Az említettek szerint a törvényjavaslathoz összesen öt „módosító jellegű” javaslatot nyújtottak be: ebből kettő volt a „szó szoros értelmében” vett módosító javaslat, három pedig kapcsolódó módosító. Utóbbiakból egyet visszavontak, egyet pedig a bizottsági tárgyalások és azok együttes jelentésének benyújtása

után terjesztettek elő, és azt az Országgyűlés hosszabb vita nélkül el is vetette. A törvényjavaslat szövegében – és címében is – lényegi változást Kutrucz Katalin, illetve az ő módosítójához csatlakozó Varga-Tóth-féle módosító előterjesztése hozott, a többi módosítót elvetették.

A későbbi honvédelmi miniszterrel nem összetévesztendő Szabó János (FKGP) által 3254. számon 1991. október 14-én benyújtott módosító javaslat éppen az utóbbi alfejezet végén említett, a büntetés korlátlan enyhítését lehetővé tevő paragrafus elhagyását indítványozta. A kisgazdapárti képviselő szerint ugyanis ennek kodifikálása „dogmatikai hiba, mert aki valóban bűnös, az bűnhődjön, és a korlátlan enyhítési lehetőség ne kenje el a felelősséget”. Szembemelve a törvényjavaslatot előterjesztőkkel, Szabó János éppen azt hangsúlyozta, hogy ahol valóban szükség lehet korlátlan enyhítésre – például időskor vagy „börtöntűrő képesség hiánya miatt” –, ott a helyzetet a „végrehajtási kegyelem alkalmazásával kell megoldani”. A Szabó-féle módosítót végül az alkotmányügyi bizottság támogatta, az emberi jogi viszont nem, de előbbi igenlő döntése miatt határozathozatalra így is az Országgyűlés elé kerülhetett, ahol aztán nagy többséggel – az MDF-frakció jó részének és a kisgazdafrakció egyötödének nemleges szavazata mellett – elutasították.

Azonban Kutrucz Katalin 3359-es számon 1991. október 29-én – tehát a módosítókról tartott bizottsági viták előtt egy nappal – benyújtott módosító javaslata alapjaiban írta át az eredeti előterjesztés szövegét. A következő táblázatban látható a módosító javaslat szövegének evolúciója a benyújtástól a határozathozatalig:

A 3359. számú módosító javaslat eredeti szövege	A 3359. számú módosító javaslatnak az alkotmányügyi bizottság ülésén pontosított szövege	A 3359. számú módosító javaslathoz kapcsolódó, 3376. számú pontosított módosító javaslat
<p>1. A törvényjavaslat címe az alábbiak szerint változik: „1991. évi... törvény az 1944. december 21. és 1990. május 2. között elkövetett és politikai okokból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről”.</p>		

A 3359. számú módosító javaslat eredeti szövege	A 3359. számú módosító javaslatnak az alkotmányügyi bizottság ülésén pontosított szövege	A 3359. számú módosító javaslathoz kapcsolódó, 3376. számú pontosított módosító javaslat
<p>2. A törvényjavaslat 1. §-ának (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:</p> <p>„1. § (1) 1990. május 2-án kezdődik az 1944. december 21. után elkövetett és az 1978. évi IV. tv. 144. § (2) bekezdésében meghatározott hazaárulás és 166. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott szándékos emberölés büntetethez, feltéve, hogy a cselekmény az elkövetése idején is bűncselekmény volt, és az állam politikai okokból nem érvényesítette büntetőigényét.”</p>	<p>„1. § (1) 1990. május 2-án ismét elkezdődik az 1944. december 21. és 1990. május 2-a között elkövetett és az elkövetéskor hatályos törvényekben meghatározott azon bűncselekmények büntetethez, amelyeket az 1978. évi IV. tv. 144. § (2) bekezdése hazaárulásként, 166. § (1) és (2) bekezdése pedig szándékos emberölésként határoz meg, ha az állam politikai okokból nem érvényesítette büntetőigényét.”</p>	<p>„1. § (1) 1990. május 2-án ismét elkezdődik az 1944. december 21. és 1990. május 2-a között elkövetett és az elkövetéskor hatályos törvényekben meghatározott azon bűncselekmények büntetethez, amelyeket az 1978. évi IV. tv. 144. § (2) bekezdése hazaárulásként, 166. § (1) és (2) bekezdése szándékos emberölésként, 170. § (5) bekezdése halált okozó testi sértésként határoz meg, ha az állam politikai okokból nem érvényesítette büntetőigényét.”</p>

Az eredeti módosító javaslat – amelyet az alkotmányügyi bizottság 1991. október 30-i vagy 31-i ülésén előszóban pontosítottak – indokolása szerint egyrészt mivel nem cél új büntetőjogi tényállás létrehozása, másrészt pedig még csak nem is a büntető törvénykönyv elvülésre vonatkozó szabályainak megváltoztatása történik (ennek amúgy „előzetes jelzése” lehetett a már említett „új változat benyújtása”, tudniillik hogy már korábban elhagyták a Btk. visszaható hatály tilalma alóli kivételre utaló paragrafust), ezért magát a Btk.-t nem is érdemes megváltoztatni, hanem az adott esetben önálló törvényt szükséges alkotni. Azt Kutrucz Katalin is hangsúlyozta – végül is a Zétényi–Takács-féle javaslat indokolásával összhangban –, hogy a valódi cél „az elkövetés idején is létező legsúlyosabb bűncselekményeknek az üldözhetővé tétele, amelyek elkövetőit az elmúlt rendszer politikai okokból nem vonta felelősségre”.

A Zétényi–Takács-féle javaslat 1. §-át szintén jelentékeny mértékben írta át Kutrucz Katalin eredeti módosítója: egyrészt elhagyta a törvényjavaslat hosszas felsorolását az érintett tényállásokra vonatkozóan, mivel a bűncselekmények „törvényi meghatározása, elnevezése többször változott”, ezért célszerűnek tűnt az akkor „hatályos törvény meghatározásaiból és elnevezéseiből kiindulni, és annak alapján körülhatárolni azokat a bűncselekményeket, amelyeknek az elvülés-

se újrakezdődik”. Tehát a módosító pusztán az 1978. évi IV. törvény (a „régibb Btk.”) tényállásai alapján „azonosította be” az érintett bűncselekményeket (szándékos emberölés és hazaárulás), hangsúlyozva ehhez kapcsolódóan, hogy a *nullum crimen sine lege* elvét tiszteletben tartva csak azoknak „a cselekményeknek a büntethetőségét kívánja újból megteremteni, amelyek már az elkövetésük idején, az akkor hatályos magyar törvények szerint is bűncselekménynek minősültek”. Az érintett tényállások közül viszont nemcsak az indokolásban is jellettek szerint a hazaárulás alapesetei, hanem a katonai bűncselekmények is kikerültek. Kutrucz Katalin szerint a hazaárulás minősített eseteivel (súlyos hátrányt okozva; állami szolgálat vagy hivatalos megbízatás felhasználásával; háború idején) „kevesebb értelmezési probléma” adódik, a szándékos emberölést megvalósító katonai bűncselekmények felsorolásának elhagyása pedig vélelmezhetően kodifikációs szempontból tűnhetett egyszerűbb megoldásnak, mert azok az akkor hatályos Btk. szerint már nem számítottak külön tényállásnak.¹⁷¹

A 3359. számú módosító javaslatnak azonban korántsem ez lett a végleges szövege. Kutrucz Katalin ugyanis az alkotmányügyi bizottság 1991. október 30–31-én megtartott ülésén előszóban pontosította javaslatát. Véltetően az elévülés „nyugvó” jellegének hangsúlyozására bekerült az „ismét” fordulat az „(el) kezdődik” szó elé a vonatkozó mondat elején, másrésztől visszatérve a Zétényi–Takács-féle „megoldáshoz”, Kutrucz Katalin is rögzítette, hogy 1944. december 21. „és 1990. május 2-a között elkövetett” bűncselekményekről van szó. Emellett a *nullum crimen sine lege* elv tiszteletben tartására utaló fordulat az utolsó tagmondatból az elsőbe került.

A szóban forgó „módosítási folyamat” még ekkor sem zárult le, ugyanis a 3359. számú módosító javaslathoz Varga János és Tóth Albert MDF-es képviselők

¹⁷¹ Bár a 2961. sz. törvényjavaslat eredeti megoldása, amely felsorolta a korábbi katonai büntető törvénykönyvek érintett tényállásait, sem jogi, sem kodifikációs szempontból nem volt hibás, tény, hogy az 1961. évi és az 1978. évi Btk. – ahogy a 2012. évi „új Btk.” is – megszüntette a kettős törvényi szabályozást a katonai bűncselekmények tekintetében, és már tartalmazta a katonákra vonatkozó rendelkezéseket. Az 1961-et követő szabályozási megoldás tehát azt a kodifikációs utat választotta, hogy az általános előírásokat – így például a szándékos emberölés tényállását – a katonákra is vonatkoztatta, és csak az esetleges különbségekről szolt külön fejezetben. Azonban a szóban forgó szándékos emberölés esetében nem tartalmazott külön tényállásokat katonákra vonatkozóan (békeidőben természetesen), így kodifikációs szempontból valóban indokolható a Kutrucz-féle megoldás, amely „csak” az 1978. évi IV. törvény („régibb Btk.”) szándékos emberölést rögzítő tényállására utal. „Retrospektív” módon értelmeződik tehát így e tényállás: azt az akkor hatályos Btk. „szándékos emberölésként” definiálta, azonban az elkövetéskor hatályos törvényben is bűncselekmény volt. Lásd Belovics–Gellér–Nagy–Tóth 2012, 557.

1991. október 29-én a már említettek szerint csatlakozó módosítót nyújtottak be, amelyet az MDF-es képviselő bizottsági ülésen tett „élőszavas” pontosításának hatására szintén (újra) pontosítani kellett. A képviselők alapvetően elfogadták a Kutrucz Katalin által – írásban és szóban – javasolt módosításokat, de a vonatkozó bűncselekményeket még kiegészíteni szándékoztak az akkor hatályos Btk. 170. §-ának (5) bekezdésében foglalt „halált okozó testi sértés” tényállásával is. A képviselők azért akarták a javaslat szövegébe belefoglalni ez utóbbit, mert szerintük „számos esetben bizonyítási nehézséget okoz az, hogy megvolt-e az elkövető eshetőleges szándéka, azaz belenyugodott-e magatartásának halálos eredményébe” – tehát logikusan a nyugvó elévülést kiterjesztették volna azon esetekre is, amelyek emberölésnek nem, de halált okozó testi sértésnek minősülhettek (volna).

Kutrucz Katalin (pontosított) módosító javaslatát támogatta az alkotmányügyi bizottság és vélelmezhetően az emberi jogi is, bár a bizottságok együttes jelentéséből az tűnik ki, hogy a „pontosított, de tartalmában nem érintett” változatot az emberi jogi bizottság nem tárgyalta. Ellenben a Varga–Tóth-féle csatlakozó módosító javaslatot az alkotmányügyi bizottság nem támogatta, az emberi jogi bizottság pedig csak annak „eredeti” változatát és a Kutrucz-féle élőszavas pontosítás hatására pontosított változatot nem is tárgyalta. Így mai szemmel nézve eljárásjogilag érdekes helyzet keletkezett. A Kutrucz-féle módosítóról ugyanis – érthetetlen okokból – a plenáris ülés nem szavazott a módosítókról való határozathozatalok során, mivel a levezető elnök utólag „tájékoztatásul” (!) bejelentette, hogy a Varga–Tóth-féle javaslatról szóló szavazás „magában foglalta a dr. Kutrucz Katalin-féle javaslatot is”. A Varga–Tóth-féle csatlakozó módosító eredeti verziója sem került a plenáris ülés elé – nem is kerülhetett, hiszen azt a pontosított Kutrucz-féle javaslat miatt egyértelműsíteni kellett az alkotmányügyi bizottság ülésén. Azonban míg e bizottság Kutrucz Katalin módosítóját támogatta, addig a Varga–Tóth-félét nem. Az emberi jogi bizottság pedig itt is azt rögzítette, hogy utóbbinak az eredeti verzióját támogatja, viszont a pontosított (tehát az együttes jelentésben szereplő, a plenáris ülés elé határozathozatalra került) változatát nem tárgyalta. Tehát a módosítókról való, 1991. november 4-i határozathozatalok során a plenáris ülés végső soron egy olyan (csatlakozó) módosítót fogadott el, amelyet abban a formában, ahogy szavazásra bocsátottak, az egyik bizottság nem támogatott, a másik pedig nem is tárgyalta. Tény, hogy tartalmában a Varga–Tóth-féle „pontosított” és az eredeti szövegváltozat között nincs lényegi eltérés, de formáljogilag és nyelvtanilag mindenképpen két különböző javaslatról beszélhetünk. A módosítót végül az Országgyűlés nagy többséggel elfogadta (184 igen, 72 nem, 45 tartózkodás). Az MDF jelen lévő 143 képviselőjéből

134 támogatta, 2 ellene szavazott (Katona Tamás és Kulin Sándor), 7 tartózkodott; az ülésen részt vevő és gombot nyomó 34 FKGP-s képviselőből 31-en szavaztak igennel, egy nemmel (Lakatos Józsefné), egy pedig tartózkodott (Bereczki Vilmos). A 16 KDNP-s közül 14 képviselő igennel, 1-1 pedig nemmel (Füzessy Tibor) szavazott, illetve tartózkodott (Karcsey Sándor). A javaslatot – véletlenül vagy szándékosan – egy SZDSZ-es képviselő, Mózs József is megszavazta.

Ám a többi csatlakozó módosító – ahogy azt már jeleztük – még „idáig sem” jutott el: Speidl Zoltán 3383. számú javaslata kivette volna a törvényszövegből a „politikai okokra” hivatkozást, tekintettel arra, hogy az szerinte értelmezési nehézségeket okozna a jogalkalmazásban, mivel „új büntetőjogi fogalomként” nem lenne elég egyértelmű. Ezen javaslatát az alkotmányügyi bizottság támogatta, az emberi jogi bizottság viszont csak eredeti formájában (itt is az alkotmányügyi bizottság ülésén tett pontosításokra hivatkozva). Végül azonban Speidl Zoltán a benyújtás napján, az emberi jogi bizottság 1991. október 30-i ülésén visszavonta a csatlakozó módosítót. Kulin Ferenc a bizottságok együttes jelentéséhez 3425. számon beadott csatlakozó módosítóját pedig – az előbbieken részletezett körülmények között – az Országgyűlés a módosítókról való határozathozatalok során elvetette.

A törvényjavaslat végleges szövege és elfogadása

A végleges, megszavazott törvényjavaslatra tehát legnagyobb hatással valójában Kutrucz Katalin módosítója volt (annak ellenére természetesen, hogy a módosító lényegi tartalma formálisan a Varga–Tóth-féle csatlakozó módosító megszavazása révén vált a szöveg részévé):

1991. évi... törvény az 1944. december 21. és 1990. május 2. között elkövetett és politikai okokból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről

1. § (1) 1990. május 2-án ismét elkeződik az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és az elkövetéskor hatályos törvényekben meghatározott azon bűncselekmények büntethetőségének az elévülése, amelyeket az 1978. évi IV. tv. 144. § (2) bekezdése hazaárulásként, 166. § (1) és (2) bekezdése szándékos emberölésként, 170. § (5) bekezdése halált okozó testi sértésként határoz meg, ha az állam politikai okból nem érvényesítette büntetőigényét.

(2) Korlátlanul enyhíthető az (1) bekezdés alkalmazásával kiszabott büntetés.

2. § Ez a törvény a kihirdetés napján lép hatályba.

Összehasonlítva az új változatként 2961. számon benyújtott törvényjavaslat „eredetijét” és Kutrucz Katalin „elfogadott” módosításait, látható, hogy ha irányát és célját tekintve nem is, de konkrét tartalmát, „kodifikációját” illetően a szöveg jelentékeny változáson ment keresztül. A javaslat címe (ezáltal jogrendszerebeli helye) megváltozott, a lényegi, 1. §-a jóformán teljesen átíródott, így végső soron az eredeti szövegből csak a korlátlan enyhítésre és a hatálybalépésre vonatkozó szakasz maradt meg szó szerint.

A törvény 1. §-a szerint tehát az 1944. december 21. és 1990. május 2. között elkövetett hazaárulás, szándékos emberölés, illetve halált okozó testi sértés büntethetőségének elévülése a jelölt időszakban „nyugodott”, 1990. május 2-án ugyanakkor „ismét elkeződik”, feltéve, ha az adott cselekmény az annak elkövetésekor hatályos jog szerint bűncselekmény volt (lényegében tehát a szöveg önmaga zárta ki új büntetőjogi tényállás „kreálásának” a gyanúját”). Mindezek alapján az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt akár lehetne Zétényi–Takács–Kutrucz-törvénynek is nevezni.

Az előterjesztés az Országgyűlés előtt

A törvényjavaslat 1991. szeptember 2-án került először az Országgyűlés elé – amely nap egybeesett az őszi ülészak kezdetével: ekkor tűzték napirendre és vették sürgős tárgyalásba az új változatként beterjesztett 2962. számú törvény-

javaslatot.¹⁷² Az akkori hárszabályi rendelkezések szerint ezt követően, október 7-én emelték azt tárgysorozatba. Az általános vita október 8-án kezdődött, és 29-én zárult le.

Szeptember 2-án az előterjesztő jogán Zétényi Zsolt ismertette a javaslat lényegét, vagyis hogy a törvénytervezet elfogadása esetén egyes bűncselekmények elévülése, amelyeket korábban politikai okokból nem üldöztek, 1990. május 2-ával kezdődően újra megnyílna. Zétényi szerint a javaslat azért volt indokolt, mert a háborús bűncselekményekről szóló törvények tényállásai kizárták önmaguk 1945 utáni alkalmazását. Az előterjesztő azt is elmondta, hogy a javaslat nem valamennyi szóba jöhető tényállást öleli fel, hanem csak a legsúlyosabbakat. Az Országgyűlés ezután döntött a javaslat napirendre vételéről, valamint a sűrűségi tárgyalásról is.

Az általános vita

Az előterjesztői exposé 1991. október 8-án hangzott el, amikor mindkét előterjesztő felszólalt a témában.¹⁷³ Zétényi Zsolt itt kifejtette: az egyik aggály, amely felmerült a javaslattal szemben, hogy az ellentétes a visszaható hatály tilalmát kimondó jogelvvvel. Zétényi szerint ez a probléma azonban nem merülhet fel, hiszen a javaslattal csak olyan cselekmények válnának büntethetővé, amelyek már az elkövetésükkor is bűncselekménynek minősültek. Az előterjesztő utalt arra is, hogy a másik ellenérv a javaslattal szemben az alkotmány 2. §-ában deklarált „jogállamiság-klauzula” volt. Ezzel kapcsolatban a képviselő arra hívta fel a figyelmet, hogy mivel nem minden jogállam jogrendje ismeri az elévülés intézményét, elmondható, hogy az nem is esszenciális eleme a jogállamiságnak. Továbbá a jogállamiság követelményét éppen az sértené, ha a súlyos bűncselekmények elkövetőit nem vonnák felelősségre. Mindezekon felül – szolt az előterjesztői exposé – az elévülés nyugodott az elkövetés óta eltelt időben, hiszen az

¹⁷² Országgyűlés 1991. évi őszi ülészak, szeptember 2-án tartott plenáris ülés. *Országgyűlési Napló*, 1990–2010.

¹⁷³ Országgyűlés 1991. évi őszi ülészak, október 8-án tartott plenáris ülés. *Országgyűlési Napló*, 1990–2010.

állam szántszándékkal nem üldözte az elkövetőket, s ez pedig esszenciális eleme az elévülésnek. Míg Zétényi előterjesztői expozéjában a jogias, Takács Péterében inkább a morális és történeti elemek domináltak.

A kormány jelen lévő képviselője, Isépy Tamás (KDNP) – Orbán Viktor (Fidesz) azon felvetésére, miszerint egy ilyen súlyú javaslatot szokatlan képviselői indítványként benyújtani – leszögezte, hogy a kormány ismertetni fogja álláspontját a vita későbbi szakaszában.

Fontos leszögezni, hogy a törvényjavaslatot ekkorra már megtárgyalta az emberi jogi és az alkotmányügyi bizottság is, és mindkét testület általános vitára alkalmasnak találta azt. Az emberi jogi bizottság véleményét Fodor Gábor ismertette, aki leszögezte, hogy a téma bonyolultsága miatt a bizottság szakértők véleményét is kikérte, a vélemények pedig még nem készültek el. Mivel a pártok ekkor még nem állítottak vezérszónokot, a vita csak október 15-én folytatódott.

Az MDF vezérszónoka, Józsa Fábián arra kereste a választ, hogy lehet-e a büntetőjogi rendelkezéseknek visszaható hatálya. A kérdés kapcsán a képviselő a Zétényi Zsolt által elmondottakat megerősítve arra hívta fel a figyelmet, hogy a törvényjavaslat által érintett cselekmények az elkövetésükkor is bűncselekmények voltak, azonban az állam politikai okokból nem üldözte azokat. Éppen ezért a javaslat Józsa szerint nem sérti sem az alkotmány, sem pedig a Btk. vonatkozó rendelkezéseit. A képviselő Hans-Heinrich Jescheck német jogtudóst idézte, aki szerint az elévülés jogintézményének alapja nemcsak a méltányosság és a kegyelem iránti igény, hanem az a tapasztalati tény is, hogy az idő múlása megnehezíti a büntetőeljárások lefolytatását is. Ugyanakkor az elhangzottak szerint a német törvényhozás három alkalommal is fogadott el olyan törvényt, amely meghosszabbította egyes bűncselekmények elévülését. A hozzászólásban itt először jelent meg a vita egyik központi eleme: az elévülés anyagi jogi vagy eljárásjogi jogintézmény-e. Józsa felhívta a figyelmet arra, hogy bár a német jogirodalom elvetette az elévülési idő eltelté után a büntethetőség újbóli felélesztését, a magyar jogtörténetben nem példa nélküli az elévülés visszaható hatályú szabályozása. Az MDF vezérszónoka végül azzal zárta érvelését, hogy a magyar Országgyűlés nyilvánvalóan nem tudja eldönteni a komoly nemzetközi múltra visszatekintő jogelméleti vitát, ezért a képviselőknek arról kell dönteniük, hogy kívánják-e és lehetségesnek tartják-e a szocialista rendszer fő bűnöseinek büntetőjogi felelőségre vonását.

A kormány álláspontját Balsai István igazságügyi miniszter ismertette. Ennek lényege az volt, hogy a kormány az alkotmánnyal és a Btk.-val összeegyeztethetőnek tartja a javaslatot, amelyet támogat, és a parlamenti vita során minden szakmai segítséget megad az előterjesztőknek.

Mécs Imre az SZDSZ vezérszónokaként ismertette pártja álláspontját, amely nélkülözte a jogi érveket, ellenben a hangsúlyt a morális kérdések felvetésére helyezte. A szónok jelezte, hogy nem értenek egyet a javaslattal, az abban foglaltakat rossz eszköznek tartják, alkalmatlannak a cél elérésére.

Szabó János, az FKGP vezérszónoka rögtön hozzászólása elején leszögezte, hogy pártja támogatja a törvényjavaslatot, azonban fontosnak tartotta hangsúlyozni azt is, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás nem helyettesítheti a politikai felelősségre vonást. A képviselő ezenfelül ismertette saját módosító javaslatát is, amely a törvényjavaslat korlátlan enyhíthetőséget lehetővé tevő szakaszának elhagyását indítványozta. Kifejtette, hogy a jogrend egyéb jogintézményei – mint a végrehajtási kegyelem és az úgynevezett „kétszeres leszállítás” lehetősége – a korlátlan enyhíthetőség nélkül is megfelelő kedvezményeket garantálnak.

Az MSZP vezérszónokaként Nagy Attila mondta el, hogy pártja nem ért egyet a javaslattal, mert az politikai indokokat von be a jog körébe. Nagy szerint nincsen éles határvonal bűnös és ártatlan között, az egyértelmű megítélésre pedig csak az utókor hivatott.

Fodor Gábor a Fidesz vezérszónokaként amellettt érvelt, hogy az előterjesztés ellentétes a hatályban lévő alkotmánnyal, ezért pártja nem támogatja azt. A szónok szerint a *nullum crimen sine lege* elv négy követelményt tartalmaz: először is tilos az analógia a büntetőjogban; másodsorban a szokásjog nem minősíthet egy cselekményt bűncselekménnyé; harmadsorban a büntetőtörvény nem lehet visszaható hatályú; negyedsorban a büntető törvénykönyv nem fogalmazhat általánosságban. Ez a konkrét javaslatra vonatkoztatva Fodor szerint azt jelentette, hogy egyesek tévesen hozzák fel példaként a nürnbergi pereket, hiszen ez tiltott analógia. A német példa azért sem alkalmazható Fodor szerint, mert a német jog 1940 óta az elévülés jogintézményének tekintetében a processzuális (eljárás) iskolát követi, míg a magyar töretlen jogi hagyomány anyagi jogi jogintézményként kezeli az elévülést. A szónok szerint az az érv sem állja meg a helyét, hogy az elévülés nyugodott volna az elkövetés ideje és a törvényjavaslat által deklarált időpont között. Az akkor még fideszes képviselő szerint ugyanis a Btk. taxatív felsorolásban határozza meg az elévülés nyugvásának eseteit, ezek között pedig nincs olyan, amelyiknek megfeleltethető lenne a törvényjavaslat vonatkozó tartalma. Mindezek alapján a vezérszónok alkotmányellenesnek és így elfogadhatatlannak ítélte a javaslatot.

Hasznos Miklós a KDNP vezérszónokaként azt emelte ki, hogy a törvényjavaslat által érintett kérdést nem szabad kizárólag jogi kérdésként kezelni, hiszen az igazságérzet kérdése nem pusztán jogi kérdés. Példaként említette, hogy a társadalom igazságérzete akkor is helyesen működött, amikor a jog lehetővé tet-

te, hogy a kérdéses bűncselekmények megtorlatlanul maradjanak. A képviselő azt is hozzátette, hogy a javaslat elfogadása nem eredményez „boszorkányüldözést”, mivel a KDNP álláspontja alapján ötven főre tehető azon személyek száma, akiket felelősségre lehet vonni az elfogadás után. Végezetül Hasznos leszögezte, hogy pártja erkölcsi, morális alapon is támogatja a javaslat elfogadását.

A vezérszónoklatok elhangzása után az általános vita október 29-én folytatódott. A vita e szakaszában a politikai és morális érvek domináltak, háttérbe szorítva a jogi érvelést, amire – szokatlan módon – még a levezető elnök is rámutatott. Kiemelendő Tamás Gáspár Miklós felszólalása, aki a szomszédos Cseh-szlovákia példájából kiindulva alkalmatlannak minősítette a törvényjavaslatot céljának elérésére. Kónya Imre, az MDF frakcióvezetője részben reagált Fodor Gábor korábbi jogi okfejtésére: szerinte a *nullum crimen sine lege* elve valóban tartalmazza az analógia tilalmát, azonban az csak a jogalkalmazásra vonatkozik, a jogalkotásra nem. Újból elhangzott az az érv is, hogy a visszaható hatály tilalma csak az utólagos bűncselekményre nyilvánításra vonatkozik, de az adott esetben ez nem áll fenn.

Köszeg Ferenc, az SZDSZ képviselője azt emelte ki, hogy a törvényjavaslat hatálya bizonytalan, hiszen sokszor nehezen eldönthető, mely bűncselekmény volt az, amelyet politikai okból nem üldöztek, és melyik az, amelynél egyéb okok miatt maradt el a felelősségre vonás. Orbán Viktor a Fidesz frakcióvezetőjeként röviden ismertette pártja álláspontját: az eldöntendő jogi kérdés szerinte bonyolultabb annál, mint ahogy az MDF és a kormány képviselői értelmezik. A képviselő felhívta a figyelmet, hogy míg egyes jogrendszerekben az elévülést anyagi jogi jogintézményként fogják fel, addig máshol eljárásjogiként. A Fidesz számára a német alkotmánybíróság által kidolgozott doktrína az elfogadható, amely büntetőjogi értelemben megkülönbözteti a kis és a nagy visszaható hatályt. Előbbi a folyamatban lévő elévülési idő meghosszabbítását jelenti, míg az utóbbi a már eltelt elévülési idő utólagos feltámasztását. Az általános vitát innentől kezdve annak lezárásáig a politikai jellegű megszólalások jellemezték, háttérbe szorítva a jogi érveket.

A részletes vita

A módosítókról döntő – október 30-i és 31-i – bizottsági vitákat követően a részletes vita november 4-én kezdődött el.¹⁷⁴ A vita kezdetén a levezető elnök, Szabad György ismertette a benyújtott módosító indítványokat. Ahogy azt az előbbieken is jeleztük, módosító javaslatot nyújtott be: Szabó János a Független Kisgazdapárt részéről a 3254-es számon; Kutrucz Katalin a Magyar Demokrata Fórum részéről a 3359-es számon; Varga János és Tóth Albert, ugyancsak a Magyar Demokrata Fórum részéről a 3376-os számon; Speidl Zoltán a Magyar Demokrata Fórum részéről a 3383-as számon; Kulin Ferenc szintén a Magyar Demokrata Fórum részéről a 3425-ös számon. A módosító javaslatokról együttes jelentést nyújtott be az alkotmányügyi és az emberi jogi bizottság. Az együttes jelentés nem tartalmazta a Kulin Ferenc által jegyzett indítványt.

A részletes vitában Balás István az alkotmányügyi bizottság alelnökeként ismertette, hogy Kulin Ferenc konkrét indítványát nem, de annak tartalmát érdemben megtárgyalta a bizottság, így nem szükséges annak megvitatásához újabb bizottsági ülést tartani. Balás elmondta azt is, hogy a bizottság nem kíván külön előadót állítani.

Mészáros István László az emberi jogi bizottság alelnökeként jelezte, hogy bizottsága szintén nem kíván előadót állítani, és azt is, hogy a bizottság két módosító indítvány kivételével az összes többi módosító indítványt támogatta. A kettő, amelyet nem támogatott: Szabó János módosító indítványa, amely a korlátlan enyhítési lehetőséget kívánja kiiktatni, illetőleg Kulin Ferenc már említett, „későn” benyújtott módosító indítványa (ezt nem is tárgyalta a bizottság).

Szabó János saját módosító indítványának indokolásaként előadta, hogy a hatályos büntetőjogi szabályok kellő garanciát tartalmaznak arra az esetre, amikor a büntetés végrehajtása kivételes, méltányolható okokból nem vezetne célra; a képviselő e szempontból kiemelte a végrehajtási kegyelem jogintézményét.

Vastagh Pál az MSZP képviselőjeként ismertette pártja álláspontját, miszerint a benyújtott módosító indítványok nem orvosolják azokat a jogi aggályokat, amelyeket az általános vitában már a szocialista frakció kifejtett. Fodor Gábor a Fidesz részéről szintén azt a következtetést vonta le, hogy a módosító javaslatok nem oszlatják el az általa korábban felhozott aggályokat. Példaként kiemelte,

¹⁷⁴ Országgyűlés 1991. évi őszi ülészak, november 4-én tartott plenáris ülés. *Országgyűlési Napló*, 1990–2010.

hogy a javaslat így sem felel meg az 1974-ben elfogadott, az emberiségellenes és háborús bűncselekmények esetén az elévülés kizárásáról szóló európai konvenciónak. A képviselő megismételte a kis és nagy visszaható hatályra vonatkozó érveit, az említett konvenció kontextusába helyezve azokat: „A Konvenció szerint tilos az elévülés feltámasztása abban az esetben, hogyha az elévülési idő már eltelt.” Fodor azt is elmondta, hogy az ügy súlyára való tekintettel pártja benyújtott egy név szerinti szavazás elrendelésére vonatkozó indítványt is.

Az MDF részéről Kutrucz Katalin reagált a kritikákra: újra elmondta, hogy a *nullum crimen sine lege* elv nem sérülhet, hiszen a törvényjavaslat által érintett cselekmények korábban is bűncselekménynek számítottak. A nemzetközi kötelezettségek kapcsán a képviselő kiemelte, hogy a Fodor Gábor által idézett konvencióhoz Magyarország még nem csatlakozott, de az egyébként sem tiltja a visszaható hatályú büntetőjogi rendelkezéseket. A konvencióhoz csatlakozó államok éppen azt mondják ki, hogy bizonyos bűncselekmények büntethetősége elévülhetetlen. Összességében Kutrucz szerint nincs egyetlen olyan nemzetközi dokumentum vagy egyezmény sem, amely tiltaná a törvényjavaslatban foglalt szabályozást.

Kulin Ferenc (MDF) saját módosító javaslata kapcsán szólalt fel, amelynek a lényege, hogy a büntethető tényállások köréből kivette volna a hazaárulást. Kulin indokolásként elmondta, hogy az 1957-től kezdődő időszakban nagyon nehéz lenne megítélni, hogy mi volt hazaárulás, és mi nem, mert sokan egyszerűen csak kompromisszumot kötöttek, a saját életüket szem előtt tartva. A képviselő hozzáfűzte, hogy a törvényjavaslat egyéb részeit egyébként támogatni tudja.

Géczy József Alajos, az MSZP képviselője arra hívta fel a figyelmet a vitában, hogy a szóban forgó „különleges” anyagi jogi törvényhez nem társul különleges eljárási törvény. A képviselő a törvény elfogadása esetére szükségesnek ítélte meg a büntetőeljárásról szóló törvény módosítását is azért, hogy a törvényjavaslat által érintett ügyekben ne a megyei bíróságoknak kelljen eljárniuk, mivel – szerinte – a megyei bíróságok az ügyek politikai súlyánál fogva alkalmatlanok a feladatra.

Fodor Gábor és Kutrucz Katalin több hozzászólásukban is további vitát folytattak a *nullum crimen sine lege* elv értelmezéséről, ám csak a korábban már ismertett vélemények hangoztak el. A két képviselő „párbeszédében” újra előkerült az elévülés jogintézményének eljárási vagy anyagi jogi jellege is: Kutrucz Katalin rávilágított, hogy mivel a magyar jogban anyagi jogi törvény szabályozza a kérdést (lásd Btk.), így azt anyagi jogi intézményként kell értelmezni.

Ezek után a levezető elnök – ügyrendi javaslat alapján – lezárta a részletes vitát, majd az előterjesztő Zétényi Zsolt javaslatára újra megnyitotta. Az újra meg-

nyitott vita azonban nem tartott sokáig, mindösszesen négy képviselő kért szót; a felszólalásokban a morális és politikai elemek domináltak a jogi érvek helyett.

A vita ismételt – immáron végleges – lezárása után Zétényi Zsolt az előterjesztő jogán válaszolt a vitában elhangzottakra. A képviselő először nemzetközi kontextusba helyezte a törvényjavaslatot, európai példákat hozva a kommunizmus bukása utáni felelősségre vonásokra és lusztrációs rendelkezésekre. Az előterjesztő megismételte a korábban többször is elhangzott „kormánypárti” érvet, miszerint az elévülési idő nyugodott a javaslat tárgyát képező bűncselekmények vonatkozásában, hiszen ahhoz, hogy az elévülés elkezdődhessen, szükséges, hogy az állam érvényesíteni kívánja büntetőhatalmát, tehát üldözze – vagy legalább törekedjen rá – a bűncselekmények elkövetőjét. Zétényi ugyancsak megismételte azt az érvet, amely szerint nem sérül a *nullum crimen sine lege* elv, hiszen a javaslat tárgyát képező bűncselekmények az elkövetésükkor is bűncselekmények voltak.

A továbbiakban a képviselő ki-, pontosabban visszatért a javaslat nemzetközi jogi kontextusára. A római egyezmény 6. cikke Zétényi szerint nem azt tiltja, hogy hosszú idő elteltével megindulhassanak az eljárások, hanem a már megindult ügyek túlzott elhúzódásának kíván gátat szabni. Az előterjesztő arra is felhívta a figyelmet, hogy a vita során hivatkozott 1968-as New York-i egyezmény huszonhárom évvel a második világháború után mondta ki a háborús bűncselekmények elévülhetetlenségét. A módosítók tekintetében a képviselő rögzítette: valamennyit támogatni tudja, kivéve Szabó Jánosnak a korlátlan enyhíthetőséget törölni szándékozó javaslatát. Zétényi szerint bár megérthető Szabó indokolása, mégis meg kell adni a jogalkalmazónak a lehetőséget, hogy kezelhesse az olyan eseteket, amelyeknél a törvényi minimumbüntetés kiszabása is túlzó lenne. Az előterjesztői zárszó után az Országgyűlés a benyújtott módosító indítványokról szavazott, amelyek közül Kulin Ferenc és Szabó János javaslatát elvetette, a többi pedig elfogadta (részletesen lásd előbb). Közvetlenül ezután a zárószavazást is megtartották név szerinti szavazás formájában, amelynek eredményeként az Országgyűlés elfogadta a javaslatot.

A törvény megsemmisítése: a 11/1992. (III. 5.) AB határozat¹⁷⁵

Az 1991. november 4-én elfogadott törvényt Göncz Árpád köztársasági elnök nem hirdette ki, hanem élve az „alkotmányossági vétó” eszközével, november 16-án az Alkotmánybírósághoz fordult, annak vizsgálatára kérve a testületet, hogy a törvény rendelkezései nem ütköznek-e az akkori alkotmány jogállamiságot deklaráló 2. §-ának (1) bekezdésébe és a *nullum crimen sine lege* elvét rögzítő 57. § (4) bekezdésébe. Az Alkotmánybíróság az indítvány nyomán 1992. március 3-án megsemmisítette a „lex Zétényiként” is ismert törvényt.

Az államfő a következők szerint fejtette ki érveit, illetve kérdéseit indítványában:

- „– A törvény elévülési idő újrakezdését kimondó rendelkezése nem ellentétes-e az alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében rögzített alapvető alkotmányos elvvel, mely szerint a Magyar Köztársaság jogállam? [...]
- Az 1. § megfogalmazása nem jelent-e alkotmányellenes visszaható hatályú büntetőjogi törvényhozást, nem sérti-e a »nullum crimen sine lege« történelmileg kialakult és nemzetközi egyezmények által az emberi jogok részévé tett jogelvét [...]
- Az elévülési idő eltelte után a teljes elévülési idő »újraindítása« megfelel-e a jogállamiság elveinek? [...]
- Nem sértik-e a jogbiztonság jogállami elvét a törvényben foglalt teljesen általános, illetve határozatlan fogalmak, valamint rendelkezések, mint például az, hogy »az állam politikai okokból nem érvényesítette büntetőigényét«; hogy a törvény úgy jelöli meg a hazaárulás, illetve a testi sértés minősített esetét, hogy az alpbűncselekmény meghatározására nem hivatkozik; továbbá hogy ezeknél a bűncselekményeknél kimondja a büntetés »minden esetben« való korlátlan enyhíthetőségét?
- Végül lehet-e a büntetőjogban az elévülés nyugvásának Btk.-ban, tehát az anyagi büntetőjogban nem ismert elvét analógiaként alkotmányosan alkalmazni? [...]”¹⁷⁶

¹⁷⁵ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A0D36B21A86C45BEC1257ADA0052B4F7?OpenDocument>, 2015. május 22.

¹⁷⁶ Lásd uo.

Fontos megjegyezni, hogy a köztársasági elnök indítványa alapján eljárva az Alkotmánybíróság azon túl, hogy kimondta a vizsgált rendelkezések alkotmányellenességét, és megsemmisítette azokat, általános érvényű megállapításokat is a határozatába foglalt. Ezekkel a testület kinyilvánította, hogy nemcsak a konkrét törvény hatálybalépését nem tartja összeegyeztethetőnek az alkotmánnyal, de minden olyan más (jövőbeli) rendelkezést sem, amely az elévülési időt visszamenőleges hatállyal szabályozná, legyen szó már eltelt vagy még folyamatban lévő elévülési időről. Kitűnik tehát, hogy az Alkotmánybíróság a lehető legszigorúbban értelmezte az elévülés kérdését, és – például a német alkotmánybíróságtól eltérően – nem tett különbséget az úgynevezett kis és nagy visszaható hatály között.

A határozat alkotmányellenességet részletező pontjai:

„1. A már elévült bűncselekmények újból büntethetővé tétele alkotmányellenes.

2. A még el nem évült bűncselekmények törvényi elévülési idejének meghosszabbítása alkotmányellenes.

3. A még el nem évült bűncselekmények elévülésének törvénnyel való félbeszakítása alkotmányellenes.

4. Nyugvási vagy félbeszakítási oknak visszaható hatályú törvénnyel való megállapítása alkotmányellenes.

5. Az elévülés szempontjából nem lehet alkotmányosan különböztetni aszerint, hogy az állam politikai vagy pedig egyéb okból nem érvényesítette büntetőigényét.

6. Határozatlansága miatt a jogbiztonságot sérti és ezért alkotmányellenes annak elévülési nyugvási okká nyilvánítása, hogy »az állam politikai okból nem érvényesítette büntetőigényét«.

7. Alkotmányellenes, ha a törvény akként vonja hatálya alá a hazaárulás büntetét, hogy nem veszi figyelembe a bűncselekményi tényállás által védett jogi tárgy többszöri változását a különböző politikai rendszerekben.

8. A kegyelmezési jog korlátozása a törvény alkalmazásával kiszabott büntetés korlátlan enyhítésére alkotmányellenes.”¹⁷⁷

Az előbbiekből kitűnik, hogy a testület nyolc pontban taglalta a javaslat alkotmányellenességét, amelyek közül csak egy – a hatodik – vonatkozik a törvényszöveg pontatlanságára, határozatlanságára, amely hiányosságon a hatá-

¹⁷⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A0D36B21A86C45BEC1257ADA0052B4F7?OpenDocument>, 2015. május 22.

rozat indokolásának túlnyomó része alapszik. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanis a törvény rendelkezései több tekintetben sem voltak egyértelműek. A pontatlanságokból a testület szerint egyaránt levezethető, hogy a törvény:

- a már elévült bűncselekmények elévülését újra elindítja;
- az 1990. május 2-án még el nem évült bűncselekmények elévülési idejét, függetlenül az addig eltelt időtől, egységesen meghosszabbítja; valamint az is, hogy
- meghatározott bűncselekmények tekintetében az elévülés nyugodott, és az elévülés folyása a törvény alapján ismét elkezdődik.

Ugyanakkor a testület magáévá tette azt a parlamenti vitában is elhangzott érvet, amely szerint a törvényben nevesített tényállások 1944 és 1978 között, valamint 1978 után is többször változtak, ez pedig további bizonytalanságot okoz, hiszen nem lehet eldönteni, hogy a jogalkalmazónak milyen tényállásból kellene kiindulnia.

Az elévüléssel kapcsolatban a határozat, a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatra visszautalva, a jogbiztonság elvéből levezetve általános érvénnyel mondta ki, hogy „lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével – származzék ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól – nem lehet alkotmányosan megváltoztatni”.¹⁷⁸

A testület ezek után maga rögzítette, hogy ezen elv alól természetesen vannak kivételek. A jogbiztonság „sérthetetlenségének” elve alól a testület szerint azonban kivétel csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel az adott szabályozás nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet. Ilyen kivétel lehet például a jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálata az elítélt javára, ha az eljárás később alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alapján folyt. Ezt az „alkotmányos büntetőjog” követeli meg. „A jogviszonyok igazságtalan eredménye viszont önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben” – szögezték le ugyanakkor elvi éllel. Ám a „kivétel szabálynak” ellentmondani látszik – és látszott jó két és fél évtizeddel ezelőtt is – a határozat azon megállapítása, amely szerint „szemben a tulajdonjog korlátozhatóságával, az alkotmányos büntetőjog alapintézményei legtöbb esetben fogalmilag sem relativizálhatók, s nem képzelhető el velük szemben mérlegelhető más alkotmányos jog vagy feladat”.

¹⁷⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A0D36B21A86C45BEC1257ADA0052B4F7?OpenDocument>, 2015. május 22.

A határozatnak szintén az elévülésre vonatkozó fontos megállapítása, hogy az „ténykérdés, de jogi tények határozzák meg. Egyedül a bíróság állapíthatja meg jogerősen, azaz az ügyre és mindenkire irányadóan, hogy egy adott bűncselekmény büntethetősége elévült-e”. A második mondat értelmezéséből az is következhet, hogy minden egyes büntetőügynek a bíróság elé kell kerülnie, attól függetlenül, hogy már például a nyomozati szakban egyértelmű, hogy az elévülés eltelt.

A jogállamiság fogalmát kontextusba helyezve a testület deklarálta, hogy az alapvető büntetőjogi garanciák közvetlenül a jogállamiság fogalmából erednek. Az elévüléssel kapcsolatban a határozat rögzítette, hogy annak a célja az állam büntetőhatalmának korlátozása: ez utóbbi pedig – hogy a büntetőhatalom nem korlátlan – szintén a jogállamiság része. A határozat a konkrét törvényszöveg elemzésén túl hosszasan értekezik a rendszerváltás jogi és politikai oldaláról is, hiszen „az Alkotmánybíróság nem hagyhatja figyelmen kívül a történelmet”. Ennek során levonták a következtetést, amely szerint „a jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert”.¹⁷⁹

Lényegében a testület tehát – hivatkozva egyébként egy korábbi, 9/1992. (I. o.) AB határozatban foglaltakra is – azt mondta ki (és az alapján semmisítette meg végül is a „lex Zétényit”), hogy formai jogbiztonság, illetve annak alkotmányos követelménye előbbre való a szerintük szubjektív igazságnál vagy igazságosságánál. Mindezt az Alkotmánybíróság a következőképp fogalmazta meg: „[A]z anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradva valósulhat meg. Az anyagi igazságosság érvényesülésére nem biztosít (nem biztosíthat) alanyi jogot az alkotmány [...]. Nem lehet [...] a történelmi helyzetre és a jogállam megkövetelte igazságosságra hivatkozva a jogállam alapvető biztosítékait félretenni. Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani. A mindig részleges és szubjektív igazságosságánál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való.”¹⁸⁰

Mindezekre tekintettel és mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „»az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről« szóló, az Országgyűlés 1991. november 4-i ülésén elfogadott törvény alkotmányellenes.

¹⁷⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A0D36B21A86C45BEC1257ADA0052B4F7?OpenDocument>, 2015. május 22.

¹⁸⁰ Uo.

A törvény szövegezésének határozatlansága és bizonytalansága sérti a jogbiztonság követelményét. A törvény sérti az alkotmányos büntetőjognak azt a követelményét, hogy a bűncselekmények büntethetőségének elévülésére – beleértve az elévülés félbeszakítását és nyugvását is – az elkövetéskor hatályos törvényt kell alkalmazni, kivéve, ha az elévülés időszakában az elkövetőre nézve kedvezőbb szabályok léptek hatályba”.¹⁸¹ A határozat egyik előadó bírása, egyben a testület elnöke dr. Sólyom László volt. A testület egyhangúlag hozta a határozatot, nem csatoltak hozzá párhuzamos indokolást vagy különvéleményt.

Az Alkotmánybíróság döntését mind a szélesebb, mind pedig a szűkebb szakmai nyilvánosság vegyes reakciókkal fogadta. Még a határozat meghozatalának napján Szük László büntetőjogász a határozat ellentmondásaira világított rá.¹⁸² Az alkotmányellenesség kimondásában az AB a törvényszöveg határozatlanságát és bizonytalanságát emelte ki – Szük szerint viszont a törvény szövege egyértelmű volt, és az ellentétes álláspont valójában tartalmi kifogáson, elutasításon nyugodott. Az AB részéről a nyugvási ok jogbiztonságot sértő értékelését önkényesnek és szakmailag nem megalapozottnak találta. Nem értett egyet a hazaárulás büntetnének alkotmánybírói értékelésével, amely a védett jogtárgy többszöri változását emelte ki. A védett jogi tárgyat ugyanis nem módosítja az államjogi forma átalakulása, mert nem érinti a büntetőjogi védelem tényét és körét (Magyar Népköztársaság – Magyar Köztársaság). Szük kiemelte, hogy bűncselekményekből jogok nem következnek, az AB ennek ellenére az „elkövetőket megillető jogok”-ra hivatkozott. Az AB a főbenjáró bűnök elkövetőinek oldalára állt.

Az Alkotmánybíróság döntésének másnapján a Konrad Adenauer Stiftung nemzetközi jogtudományi konferenciát rendezett A múlt feldolgozása a jogállam eszközeivel címmel.¹⁸³ A jogtudósok értetlenségüknek adtak hangot, és a magyar Alkotmánybírósággal ellentétes álláspontra helyezkedtek. Az előadók olyan kérdésekkel foglalkoztak, mint az elévülési határidő visszamenőleges hatályának jogi dilemmája, a jogbiztonság és jognyelv értelmezési kerete, valamint nemzetközi példák tapasztalatainak átültethetősége. A konferencián megjelenő vélemények közül a következőkben néhányat ismertetünk.

Az eseményen felszólaló Békés Imre büntetőjogász szerint az Alkotmánybíróság a döntése során – a szerepéből kilépve – az úgynevezett láthatatlan al-

¹⁸¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A0D36B21A86C45BEC1257ADA0052B4F7?OpenDocument>, 2015. május 22.

¹⁸² Kahler 2014a, 170–171.

¹⁸³ Uo. 174–183.

kormány kidolgozására törekedett. Kifejtette továbbá, hogy a *nullum crimen* elv tartalma nem egyezik az AB által mondottakkal, és minden olyan értelmezést hibásnak tartott, amely az elvbe bevonja a büntethetőség kérdését is, hiszen a gyilkosság, halált okozó testi sértés évszázados tényállás. Az elévülési idővel kapcsolatban is az Alkotmánybírósággal ellentétes véleményét fogalmazta meg, és az elévülés nyugvásáról beszélt.¹⁸⁴ Békés mellett Martin Kriele kölni professzor a döntés okát az Alkotmánybíróság és a parlament szándéka közötti különbségben látta. Míg a parlament a bűnösök felelősségre vonását akarta, addig az Alkotmánybíróság „amnesztiát hirdetett”, ami mögött a professzor politikai okokat sejtett. Mivel az elévülési határidőnek perjogi, és nem anyagi jogi jelentősége van, ezért véleménye szerint egyértelmű az elévülés szabályozásának megszakíthatósága. Az elévülés egyszerűen azért szünetelt, mert nem volt bűnüldözés a kommunista diktatúrában.¹⁸⁵

Az említett felszólalókön kívül B. Sharon Byrd amerikai professzor rámutatott arra is, hogy a magyar Alkotmánybíróság rosszul értelmezte az elévülés célját. Az elévülés az igazságszolgáltatás részére nyújt iránymutatást, hogy mielőbb beinduljon a bűnüldözési intézkedés, és nem a bűnelkövetőkre irányul. Előadásának utolsó részében javaslatot tett a kommunista bűncselekmények jövőbeni büntethetőségére. E szerint ha a bíróság egy konkrét esetben egyedileg megállapítja az elévülés nyugvását, az Országgyűlés hozhat olyan határozatot, amely azokat a bűncselekményeket üldözi, amelyek „már elévültek, de a bíróság egyedi esetben az elévülésnyugvást még nem elévültnek tekintheti”.¹⁸⁶ Hasonló megoldásra jutott Kahler Frigyes is, aki javaslatot terjesztett elő az eljárásjogi törvény módosítására, amelynek elfogadása esetén az elévülés kérdését az egyedi esetekben a bíróság dönthette volna el. A tervezetben foglaltak reflektáltak az AB-döntés azon mondatára, amely szerint a bíróság állapíthatja meg, hogy a bűncselekmény elévült-e. Az eljárásjogi szabályozás erre nem volt alkalmas, mert már a feljelentéskor, illetve a nyomozás során megtörtént az elévülésre hivatkozás, így az elbírálás nem kerülhetett bírói szakaszba.¹⁸⁷ A konferencia után fogalmazódott meg Zétényi Zsolt önállóan benyújtott törvényjavaslata, amely a következő fejezet tárgya.

¹⁸⁴ Kahler 2014a, 174–175.

¹⁸⁵ Uo. 180–181.

¹⁸⁶ Uo. 179. eredeti kiemelés Kahler Frigyestől.

¹⁸⁷ Uo. 182.

Utóélet: a „lex Zétényi” hatása Magyarország Alaptörvényére

Bár a Zétényi–Takács-féle törvény nem ment át az Alkotmánybíróság azóta is sokat vitatott „alkotmányossági szűrőjén”, jog- és politikatörténeti szempontból hatása természetesen elvitathatatlan. Mindez abban is megmutatkozik, hogy Magyarország Alaptörvénye immáron alkotmányos szinten rögzíti a pártállami bűncselekmények elévülhetetlenségét. A vonatkozó szakaszt eredetileg az Alaptörvény átmeneti rendelkezései tartalmazták. A 2. cikk szerint:

„(1) Nem tekinthető elévültnek azoknak a törvényben meghatározott, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúrában Magyarország ellen vagy személyek ellen elkövetett súlyos bűncselekményeknek a büntethetősége, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény figyelmen kívül hagyásával politikai okból nem üldöztek.

(2) Az (1) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontjában hatályos büntetőtörvény szerinti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntetőtörvény szerint az elévülés 1990. május 1-jéig bekövetkezett volna.

(3) Az (1) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontja és 1990. május 1-je közötti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntetőtörvény szerint az elévülés 1990. május 2-a és 2011. december 31-e között történt volna meg, és az elkövetőt a bűncselekmény miatt nem üldözték.”¹⁸⁸

Látható, hogy az idézett szöveg több ponton is rokonságot mutat a „lex Zétényivel”, az összefüggést pedig az Ár. indokolása is világossá tette. Az oly sok vitát kiváltó visszaható hatályú jogalkotás kapcsán leszögezi, hogy a vonatkozó szakasz „nem töri meg a »nullum crimen sine lege« elvét”, ugyanis „csak azok a kommunista diktatúrában elkövetett cselekmények tartoznak a hatálya alá, amelyeket már az elkövetés időpontjában is büntetni rendelt az akkor hatályos büntetőtörvény, ugyanakkor pártállami politikai érdekből a bűncselekmény üldözése mégsem történt meg”. Egyértelmű az indokolás szerint is, hogy a pártállam

¹⁸⁸ Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.). <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1101231.ATV>, 2015. május 21.

által elkövetett „súlyos bűncselekmények üldözésének politikai okból történő elmaradása miatt a kommunista diktatúra időszakát a bűncselekmény büntet-hetőségének elévülése szempontjából figyelmen kívül kell hagyni”. A Zétényi–Takács-javaslatához hasonlóan 1990. május 2-ától „számított” hazánk jogállamnak, e szabályok alapján tehát az államnak lehetősége van ugyanolyan időtartamban üldözni a kommunista diktatúrában elkövetett súlyos bűncselekményeket, mint amilyenben az elkövetéskor hatályos jog szerinti elévülési szabályok alapján üldözhetette volna, ha az elkövetés időpontja nem a bűncselekménnyel szemben „elnéző” kommunista diktatúra időszakára esik. A norma ugyanakkor nem tér ki az elől a probléma elől sem, amelyet a rendszerváltozás és az új Alaptörvény, illetve az Ár. hatálybalépése (2012. január 1.) között eltelt időmúlás felvet. Ugyanis úgy rendelkezik, hogy „azokban az esetekben, amikor az elkövetés időpontjára és az elkövetéskor hatályos elévülési szabályokra tekintettel már a demokratikus jogállamnak is lett volna lehetősége a bűncselekmény üldözésére – de ezzel még nem élt –, akkor a demokratikus jogállam csak annyi további időt kap az érintett bűncselekménynek az Alaptörvény hatálybalépését követő üldözésére, amennyitől a kommunista diktatúra időszaka fosztotta meg”.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Ár. nagy részét – így a 2. cikket is – azonban az Alkotmánybíróság a „lex Zétényihez” hasonlóan alkotmányellenesnek találta, és kihirdetésére visszamenőleges hatállyal 2012. december 28-án megsemmisítette arra hivatkozva, hogy az Ár. számos rendelkezése valójában nem is „átmeneti” jellegű, hanem alkotmányos szintű szabályozást követel meg.¹⁸⁹ Az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy „az Országgyűlés tehát az Ár. megalkotása során mind tartalmi szempontból, mind az időbeliséget tekintve túllépte a[z Alaptörvényben rögzített] felhatalmazás kereteit azzal, hogy nem csak átmeneti rendelkezéseket alkotott meg. Abból következően, hogy a felhatalmazás nem terjedt ki arra, hogy az Országgyűlés nem átmeneti rendelkezéseket is megalkosson az Ár.-ben, az Ár. részlegesen – a felhatalmazás kereteit túllépő, nem átmeneti rendelkezések tekintetében – közjogilag érvénytelen.”¹⁹⁰

Az Alkotmánybíróság ezen újabb, aktivista lépése azonban nem korlátozhatta abban az alkotmányozó hatalmat, az Országgyűlést, hogy az Ár.-ben foglalt rendelkezéseket – a megfelelő eljárási szabályokat betartva – az Alaptörvény

¹⁸⁹ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B139EF59DD213D0BC1257ADA00524EC0?OpenDocument>, 2015. május 23. A határozathoz két alkotmánybíró (Holló András és Stumpf István) párhuzamos indokolást, öt bíró (Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Lenkovics Barnabás, Szalay Péter és Szívós Mária) pedig különvéleményt csatolt. Lásd uo.

¹⁹⁰ Uo.

részévé tegye. Így az Országgyűlés 2013. március 11-én elfogadta Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítását, amelynek 3. cikke az Alaptörvény Alapvetés című részét új, U) cikkel egészítette ki. Ezen U) cikk (6)–(8) bekezdéseibe emelte át az alkotmányozó szó szerint – és ugyanazon indokolással – az Ár. már idézett 2. cikkét.

Bár az Alkotmánybíróság, illetve annak aktivista tagjai következetesen próbálták megvalósítani a jogbiztonságot az igazságosság elé helyező álláspontot, ezt megfelelő alkotmányozói felhatalmazás birtokában az Országgyűlés végül letörte. Az Ár., illetve az Alaptörvény vonatkozó új rendelkezései emellett természetesen leszivárogtak a törvényi szintű szabályozásba, illetve a kommentárokba, a jogirodalomba is – azaz gyökeres fordulat állt be a kilencvenes évek elejéhez képest, amikor még az akkori Alkotmánybíróság vonatkozó, az előbbieken bemutatott döntésének szellemisége uralta a jogi gondolkodást is. Az Ár. benyújtásával és országgyűlési tárgyalásával párhuzamosan „futott” ugyanis az Országgyűlésben „az emberiesség elleni bűncselekmények elévülhetlenségéről” szóló T/4714. számú törvényjavaslat (az úgynevezett lex Biszku, lásd e kötet vonatkozó fejezetét). A törvényjavaslatához az emberi jogi bizottság nyújtott be módosító javaslatot T/4714/15. számon, kifejezetten abból a célból, hogy megteremtse az Ár. 2. cikke – azóta az Alaptörvény U) cikk (6)–(8) bekezdése – és a törvényjavaslat közötti összhangot. A bizottsági módosító új, A kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözése című fejezettel egészítette ki a törvényjavaslatot, így az indokolás szerint – anélkül, hogy új büntetőjogi tényállásokat kreálna – „meghatározza az Alaptörvény átmeneti rendelkezései 2. cikkében hivatkozott egyes fogalmakat”, mellékletben sorolva fel „a kommunista bűncselekmény alapjául szolgáló bűncselekményi kört” (még szélesebb körben is, mint ahogy azt a Zétényi–Takács-féle törvényjavaslat megtette). Az emberi jogi bizottság e módosítójával kiegészült törvényt 2011. évi CCX. számon hirdették ki a Magyar Közlönyben, és 2012. január 1-jével lépett hatályba.

Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság 11/1992. számú döntésén nemcsak a magyar alkotmányozó hatalom, de az európai jogfejlődés is túllépett. A korábban említettek szerint Lengyelország, a Cseh Köztársaság és az újraegyesítést követően a Német Szövetségi Köztársaság is alkotott a kommunista rendszer alatt elkövetett bűncselekmények nyugvását kimondó jogszabályokat, és ezek mindhárom ország alkotmánybírósága előtt megállták a helyüket.¹⁹¹ Az e törvények alapján megindult büntetőeljárások számos esetben vezettek a vádlot-

¹⁹¹ Fogarassy 2011, 246–266.

tak elítéléséhez, akár évtizedekkel a cselekmények után is. Több ilyen ügy is az Emberi Jogok Európai Bírósága elé került, ám a strasbourgi fórum elutasította az államokkal szemben benyújtott panaszokat. A legutóbbi ilyen ügyben egy, a kommunista Csehszlovákiában 1950-ben lefolytatott koncepciós per ügyész-nőjét ítélte többéves börtönbüntetésre a Cseh Köztársaság bírósága.¹⁹² Az EJEB annak ellenére szükségesnek tartotta leszögezni az ügy tárgyát képező bűncselekmény elévülésének kizártságát, hogy a panaszos arra nem is hivatkozott. Kifejtette, hogy a kommunista rendszer törvénytelen voltáról szóló 198/1993. számú törvény 5. cikkével – amely az 1948. február 25. és 1989. december 29. között elkövetett és politikai okokból nem üldözött bűncselekmények elévülésének nyugvásáról rendelkezett – a Cseh Köztársaság a demokratikus rendjére nézve káros jelenséget kívánt orvosolni, és egyúttal el kívánt határolódni a korábbi totalitárius rendszertől, amely lehetővé tette, hogy a saját államgépezete által elkövetett bűncselekmények büntetlenül maradjanak. A strasbourgi bíróság szerint ez nem ütközik az Emberi jogok európai egyezményének a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvét kimondó cikkébe. Utalva saját korábbi gyakorlatára, ugyanezt állapította meg a hasonló lengyel és német törvényekről. Kimondható tehát, hogy a magyar Alkotmánybíróságnak a Zétényi–Takács-féle törvénnyel kapcsolatos határozatában megfogalmazott jogállamiság-, illetve jogbiztonság-fogalom sem térben, sem időben nem talált követőkre.¹⁹³

Az új, hatályos alkotmányos szabályokat már figyelembe vevő jogirodalom kapcsán pedig kiemelendő a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényt taglaló egyik egyetemi tankönyvnek az elévülésre vonatkozó szabályok kapcsán tett megállapítása, amely kitér az elévülési idő korábban oly sok vitát kiváltó nyugvására is. Ezek szerint: „Az elévülési idő újbóli megnyitásának indokát nyilvánvalóan az a tény képezi, hogy a diktatórikus berendezkedések időszakában bizonyos büntetőjog-ellenes magatartások üldözése – politikai okokból – elmarad. Az elévülés bekövetkezésének szempontjából pedig csak annak van jelentősége, hogy eltelt-e a törvényben meghatározott idő, mert további feltételeket a kódexek nem tartalmaznak. Ezért az elévülés akkor is bekövetkezik, ha az adott hatalomnak érdekében állt a büntető törvénykönyv által büntetendőként értékelt cselekmény elkövetése, és az elkövetők üldözésére éppen ezért nem is került sor. Így, ha a diktatórikus államhatalom az elévülési időn belül nem szűnik meg,

¹⁹² Polednova v. the Czech Republic (2615/10 sz. panasz alapján 2011. június 21-én hozott határozat).

¹⁹³ Lásd részletesen Varga Csaba 2012, 103–115.

a felelősségre vonás is elmarad, amit csak az ilyen rendszer megszűnése után az elévülés újbóli megnyitásával lehet megakadályozni.”¹⁹⁴

Bár a hatályos büntetőjogi szabályok gyakorlatban való alkalmazása természetesen a bűnüldöző szervek, a rendőrség és az ügyészség, valamint a bíróságok feladata, úgy tűnik, hogy – legalábbis a jogalkotói tevékenységet szemlélve – az Alkotmánybíróság 1993-as jövendölése egyféle „furcsa módon” még valóra válhat. Jogállamot ugyanis valóban nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani – a jogállamot éppen hogy a jogállam érdekében kell megvalósítani. „Az nem lehet ugyanis, hogy súlyos bűntett ne legyen büntethető.”¹⁹⁵

¹⁹⁴ Belovics–Gellér–Nagy–Tóth 2012, 275.

¹⁹⁵ „Crimen grave non potest non esse punibile.” (Hugo Grotius)

A „MÁSODIK” ZÉTÉNYI-FÉLE TÖRVÉNYJAVASLAT „AZ EGYES BÜNTETŐELJÁRÁSI SZABÁLYOK KIEGÉSZÍTÉSÉRŐL”

Az „elévülési határozat” vélelmezett (?) ellentmondása

Mint ahogy már említettük, az „első” Zétényi(–Takács)-féle törvényt megsemmisítő alkotmánybíróági határozat (az úgynevezett elévülési határozat) indokolása az elévülés tekintetében többek között azt rögzítette, hogy egyedül a bíróság állapíthatja meg jogerősen egy adott bűncselekmény elévülését. Korábban már röviden utaltunk rá: a határozat szövegének megszorító nyelvtani értelmezése azt jelentené, hogy minden egyes ügynek bíróság elé kellene kerülnie, arra való tekintet nélkül, hogy az elévülési idő eltelt-e már (vagy sem). Ezt továbbgondolva belátható, hogy ha az előbbi állítás igaz lenne, akkor az ellentétben állna a büntetőeljárás azon szabályaival, miszerint az eljárás nyomozati szakában is meg kell szüntetni a nyomozást, ha az elévülési idő már eltelt. Sőt, még tovább menve az előző gondolatmeneten: az ügyészségnek, amely a jogállamban a törvényes vád büntetőjogi garanciájának „materializálódása”, olyan esetekben is vádat kellene emelnie – a már eleve törvénytelenül eljárás alá vont személy ellen –, amikor számára is egyértelmű, hogy az elévülési idő már letelt. Így a vádemelés törvénytelen (lenne).

A törvényjavaslat: egy lehetséges megoldás

Mint az előbbiekből is kiténik, az „elévülési határozat” idézett részének nyelvtani értelmezése látszólag ellentmondásban volt az akkori büntetőeljárásról szóló törvény („rég” Be.) egyes rendelkezéseivel. Ez a vélelmezett (?) ellentmondás volt az alapja az úgynevezett „második” Zétényi-féle törvényjavaslatnak.¹⁹⁶ A 7166. számú törvényjavaslatot 1992. szeptember 29-én nyújtották be, és 1993. február 16-án fogadta el az Országgyűlés. A parlamenti vitában a moralizáló felszólalások mellett azok a jogi érvek domináltak, amelyek azt voltak hivatottak alátámasztani vagy éppen cáfolni, hogy a javaslat eleget tesz-e az első Zétényi-törvény megsemmisítő alkotmánybíróági határozatban lefektetett követelményeknek. A törvény a kihirdetését követő napon lépett volna hatályba, és az 1995. december 31-ig megindult büntetőeljárásokban kellett volna alkalmazni. Azonban erre nem kerülhetett sor, mert a köztársasági elnök az Országgyűlés által elfogadott törvényt most sem hirdette ki, hanem március 5-én kelt indítványában előzetes normakontroll-eljárás lefolytatására kérte az Alkotmánybíróságot.

A törvény értelmében az annak hatálybalépése és 1995. december 31. között indult olyan büntetőeljárásokban, amelyeknek a tárgya öt év szabadságvesztésnél súlyosabban büntetendő bűncselekmény, a „rég” Be. rendelkezéseit a törvényben meghatározott eltérésekkel kellett volna alkalmazni.¹⁹⁷ A kérdéses „rég” Be. rendelkezéseinek tételes felsorolását e helyütt mellőzve megállapítható: a „második” Zétényi-javaslat arra irányult, hogy a büntetőeljárásban se a nyomozó hatóság, se a vádhatóság ne szüntethesse meg az eljárást az elévülés ténye miatt, hanem az egyes eljárások mindenképpen kerüljenek bírósági szakaszba. A rendelkezések a perújítás eredményeként (újra)induló eljárásokra is vonatkoztak volna. A törvény alapján az eljáró bíróság megállapíthatta volna (akár) az elévülést is, ám ilyen esetben is rendelkezni kellett volna a bűnügyi költségekről és az esetleges polgári jogi igényekről. Összefoglalva tehát: a javaslat értelmében egy átmeneti időszakra az öt évnél súlyosabban büntetendő bűncselekmények tekintetében akkor is bírósági szakaszig kellett volna vinni az eljárást, ha már a korábbi szakaszokban megállapítható lett volna, hogy a kérdéses cselekmény elévült.

¹⁹⁶ Zétényi 1994, 461–464.

¹⁹⁷ Lásd 1993. évi I. törvény a büntetőeljárásról.

A második elévülési határozat: 42/1993. (VI. 30.) AB határozat¹⁹⁸

A határozat – mint már említettük – a köztársasági elnök előzetes normakontroll-eljárást kezdeményező indítványa alapján született 1993. június 30-án. Fontos megemlíteni, hogy az indítvány az alkotmány vonatkozó paragrafusai mellett arra is kérte az Alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja meg az elfogadott törvény összhangját a releváns nemzetközi egyezményekkel – ez utóbbit azonban a testület visszautasította. Tehát a határozat kizárólag az alkotmánnyal való összhang vizsgálata alapján semmisítette meg a törvényt, ugyanakkor jelentős hangsúlyt kapott a korábbi „elévülési határozatban” lefektetett általános megállapításoknak való megfelelés vizsgálata is.

A határozat rögzítette, hogy az elfogadott törvény tartalmilag és formailag is alkotmányellenes: annak egésze ellentétes az alkotmányban foglalt jogállamiság, illetve az annak lényegi elemét képező jogbiztonság követelményével, valamint az alkotmány 8. §-ának (1) és (2) bekezdésével, mivel ezek azok az alaprendelkezések, amelyek védik az egyént a büntetőjogi eszközöknek az állam általi önkényes felhasználása ellen. Emellett az Alkotmánybíróság szerint a visszaható hatályú jogalkotás nem felel meg a büntetőjogi legalitás elvének; a perújításra vonatkozó rendelkezések pedig sértik a bírói jogerő intézményét.

Maga a testület is felhívta rá a figyelmet, hogy a parlamenti vitában nagy hangsúlyt kapott az „elévülési határozat” azon megállapítása, amely szerint az elévülést csak a bíróság mondhatja ki. Ennek kapcsán a határozat rögzítette – mintegy értelmezve a testület korábbi kijelentését –, hogy egyedül a jogerős bírósági határozathoz kapcsolódik jogerőhatás. Ezért egyedül ilyen esetben érvényesül a *ne bis idem* szabálya: „A nyomozás megtagadása vagy megszüntetése nem akadályozza újabb nyomozásnak, illetőleg az eljárás későbbi folytatásának.” Az elévülés a határozat értelmezése szerint nem igényel hatósági megállapítást, attól függetlenül is megvalósul. Ebből az is következik, hogy ezen abszolút akadály hivatalból észlelendő, és annak következményei hivatalból érvényesítendőek. „Ezt a büntetőjog ultima ratio jellege, az állam büntető hatalmából az egyének életébe, jogaiba való hatósági beavatkozás súlya indokolja.”¹⁹⁹

¹⁹⁸ 42/1993. (VI. 30.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/BC5E0EA1EB7A5D90C1257ADA00526C3F?OpenDocument>, 2015. május 10.

¹⁹⁹ Uo.

Fontos megállapítás továbbá, hogy a testület szerint az állam visszaélne büntetőhatalmával, ha a büntetőeljárást a büntetőjogi felelősségre vonás célja nélkül alkalmazná. Éppen azért a szóban forgó törvény által – részlegesen – felfüggesztendő rendelkezés („büntetőeljárást csak a törvényben meghatározott feltételek alapján, bűncselekmény alapos gyanúja esetén, és csak az ellen lehet indítani, akit bűncselekmény alapos gyanúja terhel”) olyan alapvető garancia, amelynek felfüggesztése alkotmányellenes. Ráadásul a korlátozás nemcsak a terheltre róna kötelezettséget, hanem például az eljárásban tanúként részt vevőkre és azokra is, akikkel szemben eljárási cselekményeket foganatosítanak (szemle, házkutatás, motozás stb.).

Külön kiemelendő: dr. Zlinszky János különvéleményében arra jutott, hogy a kérdéses törvény nem sérti az alkotmánynak az előbbieken idézett szakaszait, így nem alkotmányellenes. „A támadott törvény az eljárás rendjét bizonyos súlyosabb bűncselekményekre megváltoztatja, de ezzel sem a törvény előtti egyenlőség, sem az ártatlanság védelme elvét nem sérti. Magának a bűnüldözésnek a gyakorlati szabályait az állam módosítani az alkotmány szerint jogosult, mert az eljárás módosítása nem visszaható hatályú, és az eljárási szabályok törvénynyel megállapíthatók. [...] Mindezekre figyelemmel úgy ítélem, hogy a támadott törvény, noha több vonatkozásban kimunkálatlan és felvet kétségeket az eljárás egyes részletkérdéseiben, nem sérti az alkotmányos büntetőjogot.”²⁰⁰

²⁰⁰ 42/1993. (VI. 30.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/BC5E0EA1EB7A5D90C1257ADA00526C3F?OpenDocument>, 2015. május 10.

VAGYONI ÉS POLITIKAI KÁRPÓTLÁS MAGYARORSZÁGON

A földkárptólás folyamata

1989–1990-ben a rendszerváltoztatással és a tulajdonviszonyok átalakítására való igénnyel együtt merült fel a vagyoni kárptólás kérdése. 1947 után ugyanis – több hullámban – a kialakuló diktatórikus, kommunista államrend közösségi, azaz állami és szövetkezeti tulajdonba vonta a magántulajdont. Ez azt jelentette, hogy közösségi tulajdonba kényszerítették a magántulajdonosok vagyontárgyait, azaz közérdekre – vagyis inkább a marxizmus–leninizmusra – hivatkozva megfelelő kártalanítás nélkül kisajátították lakás-, épület- és földtulajdonukat, illetve mezőgazdasági termelőeszközeiket. A téészesítés – vagyis a földbirtokkal rendelkező tulajdonosok elleni kampány – az egyik legnagyobb országos erőszakhullámot jelentette.²⁰¹ Mindenesetre 1990-ben, a kommunista diktatúra bukásakor az összes magyarországi földterület 31 százaléka állami, 55 százaléka pedig szövetkezeti tulajdonban volt, a magántulajdonban lévő területek aránya így mindösszesen csupán 14 százalékot tett ki.²⁰²

A rendszerváltó pártok álláspontja a földkárptólás kapcsán

A rendszerváltoztatást levezénylő politikai erők mindegyike orvosolni akarta valamilyen formában a bő négy évtizeddel korábbi sérelmeket, illetve a „föld azé, aki megműveli” elvét követve az állami és szövetkezeti földtulajdon döntő részé-

²⁰¹ Lásd részletesen Kovács, Ö. 2012.

²⁰² Schlett 2013, 209.

nek magánkézbe adását tervezték. A pártok között a földkérdésben azonban döntő, koncepcionális különbségek voltak. A legnagyobb mértékben az 1945 utáni rövid koalíciós időszak vezető politikai erejének utódpártja, a Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt (FKGP) álláspontja tért el a politikai fősodortól. Az FKGP ugyanis az úgynevezett reprivatizációt (jogi értelemben: *in integrum restitutio*, az eredeti állapot helyreállítását) támogatta, azaz az 1947-es tulajdonosoknak, illetve azok örököseinek adta volna vissza a földeket.²⁰³ Mindez tehát teljes kártalanítást jelentett volna.

A jobboldali-konzervatív Magyar Demokrata Fórum (MDF) ezzel szemben nem látta sem kivitelezhetőnek, sem célravezetőnek az 1947-es földtulajdoni helyzet visszaállítását. A nagyüzemek helyett a családi gazdaságok megerősödésében gondolkodó MDF az ország lehetőségeihez alkalmazkodó – azaz nem teljes körű, csak részleges – anyagi kártalanítást képzelt el, a fokozatosság és a helyben élők érdekeinek figyelembevétele mellett. Mindez az MDF programja alapján két lépcsőben valósult volna meg: az első körben földosztással, a második szakaszban pedig földkoncentrációval. A Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) az MDF-hez hasonlóan részleges, az ország teherbíró képességére tekintettel lévő kártalanítást képzelt el, viszont ők a szövetkezetek – egyéni gazdák egyesüléseként való – fenntartására, továbbá önkormányzati tulajdonú, valamint egyéni tulajdonú földek kialakítására is javaslatot tettek. A KDNP programjának már ekkor lényegi eleme volt a földek külföldi tulajdonba kerülésének megakadályozása, valamint a kedvezményes bérlet megteremtésével a vidék népességmegtartó erejének javítása.²⁰⁴

A választásokon végül második helyen végzett Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) ellenezte a reprivatizációt, ők a termelőszövetkezetek monopóliumának megtörésében és a helyi gazdák közötti piaci verseny megteremtésében gondolkodtak. A Fiatal Demokraták Szövetsége (Fidesz) a szövetkezeti vagyon felosztását, továbbá – a KDNP-hez hasonlóan – az állami földek önkormányzati tulajdonba adását ígérte programjaiban. Az állampárt utódpártja, a Magyar Szocialista Párt (MSZP) számos okból nem látta visszaállíthatónak az 1947-es tulajdoni viszonyokat, a szocialisták leginkább a kialakult nagyüzemi termelés, a szövetkezetek életben tartása mellett érveltek, de lehetővé akarták tenni a termelőszövetkezetekből való kilépést is.²⁰⁵

²⁰³ Cseszka–Schlett 2009, 92–93.

²⁰⁴ Schlett 2013, 211–212., 216–217.

²⁰⁵ Schlett 2013, 210–211., 217–218.

A kárpótlás ügye az 1990-es parlamenti választásokig

Az 1989-es Ellenzéki Kerekasztal, majd a Nemzeti Kerekasztal témái között inkább csak közjogi témák szerepeltek, a gazdasági átmenet alapvető kérdéseit, így a tulajdonreformot az ellenzék és az állampárt fórumai nem igazán tárgyalták. Mindössze egy megkésett, 1990. februári országgyűlési határozat, a tulajdonviszonyok átfogó rendezéséről szóló 4/1990. (II. 14.) OGY határozat jelenítette meg az utolsó szocialista parlament változó, új álláspontját az ügyben. Ez a határozat is csak arról rendelkezett, hogy „az Országgyűlés felkéri a Minisztertanácsot, hogy a politikai pártok és társadalmi szervezetek bevonásával dolgozza ki a tulajdonreformra vonatkozó törvénytervezetét úgy, hogy azt az Országgyűlés legkésőbb 1990 októberéig megtárgyalhassa. Az ország társadalmi, gazdasági stabilitásának elengedhetetlen feltétele a gazdasági szerkezet hatékony átalakítása, a piaci viszonyok dinamizálása, ezt viszont csak a tulajdon átfogó korszerűsítése után a tulajdonról készült törvény keretei között lehet megvalósítani”.²⁰⁶ Egy ilyen törvénytervezet ellenzék és kormány általi előkészítéséhez azonban hiányzott mind a kellő idő, az alapvető egyetértés, mind az elengedhetetlenül szükséges legitimáció. Az 1990-es tavaszi parlamenti választásokat követően a Magyar Demokrata Fórum, a Független Kisgazdapárt és a Kereszténydemokrata Néppárt alakított jobboldali koalíciós kormányt az MDF elnökének, Antall Józsefnek a vezetésével. Erre a kormányra hárult tehát a tulajdoni átmenet politikai és jogszabályi megalapozása, valamint az igazságtétel megvalósítása.

Az Antall-kormány kárpótlási tervei

Antall József 1990. május 23-án, az immár szabadon megválasztott Országgyűlésben ismertette kormányprogramját.²⁰⁷ Ennek az agrárpolitikára vonatkozó lényege az volt, hogy kormánya azt alapvetően a magántulajdonosokra alapozná, még hozzá természetes személyekre, akiknek az esetében a tulajdon és a használat egybeesik. Antall világossá tette azt is, hogy elsősorban családi együttműkö-

²⁰⁶ 4/1990. (II. 14.) OGY határozat a tulajdonviszonyok átfogó rendezésére. <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=990h0004>. OGY, 2015. május 5.

²⁰⁷ Antall József 1990. május 23-i parlamenti beszéde. Lásd a *Parlamenti Naplóban*. <http://www.parlament.hu/naplo34/005/0050004.html>, 2015. április 18.

désekre, valódi értelemben vett tulajdonosi szövetkezetekre és kevésbé állami gazdaságokra építve képzei el a magyar mezőgazdaság jövőjét. Éppen ezért Antall programadó beszédében leszögezte: „A mezőgazdasági tulajdonreform alapelve, hogy a föld annak a tulajdonába kerüljön, aki azt várhatóan megműveli.”²⁰⁸

Az ekkor még kormányfőjelölt Antallnak a programadáskor vékony pallón kellett egyensúlyoznia. Miközben maga lehetetlennek és értelmetlennek látta a kiscgazdák reprivatizációs tervét, a kormányalakításhoz szüksége volt a kiscgazdaképviselők voksaira. Ezért Antall egyrészt célként fogalmazta meg az igazságtételt a parasztság számára, amely igazságtétel kiindulópontjaként az 1947-es tulajdonviszonyokat határozta meg, de ehhez azonnal hozzátette, hogy „ez nem veszélyeztetheti sem a termelést, sem pedig az ország tulajdonrendszerének modern kialakítását, és nem veszélyeztetheti egész agrárpolitikánkat”.²⁰⁹ Sőt Antall leszögezte azt is, hogy bár az FKGP fő profilja természetesen az agrárügy, és ennek megfelelően ők is adhatták a földművelésügyi minisztert, de nem tette az agrárügyet a kiscgazdák „hitbizományává”. A kormányfőjelölt erről programbeszédében azt mondta: „A kormány agrárprogramja éppen ezért nem egy párt, hanem a koalíció pártjainak egységes programja kell legyen.”²¹⁰ Minderre az elvont fogalmazásmódra – tehát több fontos kérdés nyitva hagyására – a miniszterelnök-jelöltnek azért volt lehetősége, mert nem született részletes koalíciós szerződés, csak egy tárgyalásokat lezáró, inkább elvi jellegű megállapodás.

Spontán privatizáció az agrárszektorban – a kormány első fontos döntése

Antall a programadó beszédében azonban mintegy gesztust tett a kiscgazdáknak, amikor azonnali teendőként világossá tette, hogy „a fennmaradó állami földek sorsa a parlament döntésétől függ, addig be kell fagyasztani a nagyüzemek tulajdonában és használatában lévő földek eladását, beleértve a tagok közötti kiosztást is”.²¹¹ Ennek megértéséhez tudni kell ugyanis, hogy a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény, valamint a gazdálkodó szervezetek és a gazdasági

²⁰⁸ Antall József 1990. május 23-i parlamenti beszéde. Lásd a *Parlamenti Naplóban*. <http://www.parlament.hu/naplo34/005/0050004.html>, 2015. április 18.

²⁰⁹ Uo.

²¹⁰ Uo.

²¹¹ Uo.

társaságok átalakulásáról szóló 1989. évi XIII. törvény már az utolsó pártállami parlament működésének végén lehetőséget teremtett a „spontán”, azaz állami irányítás és ellenőrzés nélküli privatizációra. A földről szóló 1987. évi I. törvény módosításáról szóló 1989. évi XIX. törvény korlátlan mértékben lehetővé tette – 1989. július 1-jétől – magánszemélyek számára termőföld tulajdonjogának megszerzését.²¹²

A földpiac elvben tehát szabaddá vált, a gyakorlatban viszont a termelőszövetkezetek szövetkezeti földtulajdonának adásvételére volt lehetőség. A földről szóló 1987. évi I. törvény és a termelőszövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1990. évi IX. törvény a szövetkezeti közgyűléseken megjelenő, szavazati joggal rendelkező tagok kétharmados többségéhez kötötte a szövetkezeti ingatlanok elidegenítését, illetve gazdasági társaságba apportálását. A Független Kisgazdapárt ezt a folyamatot két okból is ellenezte: egyrészt a földek magánkézbe adása veszélyeztette a későbbi reprivatizációt, másrészt a szövetkezeti elit által a tulajdon kijátszását, az értékesebb szövetkezeti tulajdonrészek „kimazsolázását” is veszélyesnek látták. Éppen ezért az FKGP 1990 februárjában nagyszabású demonstráción, majd 1990 tavaszán több tüntetéssel követelte e folyamat leállítását.²¹³

Bár az új parlament első döntéseinek egyikeként – az 1990. évi XXXVII. és az 1990. évi XXXVIII. törvénnyel – engedélyhez kötötte a termelőszövetkezeti földek eladását, Tellér Gyula szövetkezetkutató értékelése szerint egyes szövetkezeti „elnökök és vezetők a saját maguknak megszavaztatott rendkívüli jutalmakból jelentős mennyiségű földet vásároltak saját szövetkezetüktől”, illetve különböző „kimazsolázási technikákkal” a szövetkezet egyéb vagyონrészeit is saját cégeikhez játszották át.²¹⁴ Ennek mértéke nem volt ugyan tömeges, hiszen egy forrás szerint mindössze az összes termőföld körülbelül fél százalékát érinthette, de fontos lépéselőnyt biztosított ezeknek a szereplőknek.²¹⁵ Antall tehát az 1990-es kormányfői programbeszédét nem véletlenül fejezte be így: „A kormány intézkedéseivel meggátolja, hogy a nagyüzemek feléljék vagyónukat. A kormány kezdeményezi a földtörvény megalkotását, amelynek alapelve, hogy ingyen föld-

²¹² 1989. évi XIX. törvény 6. §. A tv. 23. §-a helyébe a következő rendelkezés lép: „23. § Magánszemély korlátlan mértékben szerezhet ingatlan tulajdont. Tulajdonszerzésének korlátozását csak törvényben lehet elrendelni.”

²¹³ Cseszka–Schlett 2009, 98–100.

²¹⁴ Tellér 2006, 81.

²¹⁵ Lásd *FHB Termőföldindex*, 2010.

tulajdont nem lehet szerezni.”²¹⁶ Meg kell azonban jegyezni, hogy a döntés már nem tudott változtatni az agrárium területén is megvalósult „spontán privatizáció” megtörténtén.

Az első kártalanítási tervezet Alkotmánybíróság előtti bukása

1990 szeptemberében a kormány elfogadta a Nemzeti megújulás – a köztársaság első három éve című programot, amely már – a korábbi kisgazda-elképzelésekkel szemben – részleges kártalanításról, és nem reprivatizációról írt. A kormány ez utóbbinak a megvalósíthatatlansága kapcsán kifejezetten a magas külső és belső eladósodottságra, a „felhalmozott nemzeti közterhekre” hivatkozott. A reprivatizáció helyett a jobboldali koalíciós kormány az új tulajdon vásárlására fordítható értékpapírokkal megvalósított részleges kártalanítás mellett döntött. A kormány új programja általában véve kizárta ugyan a természetbeni kárpótlást, de a termőföldek kapcsán további alkotmányjogi vizsgálat tárgyává tette ennek lehetőségét.

Ennek jegyében 1990 októberében az Antall-kormány aktuális földtörvénytervezetét az Alkotmánybíróság elé küldte előzetes normakontrollra. Így a testület a 21/1990. (X. 4.) AB határozatban értelmezte az alkotmány 70. §-át, amely az állampolgárok közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szólt, továbbá a piacgazdaságot, a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát előíró 9. §-t, valamint a 13. §-t, amely a tulajdonhoz való jog biztosításáról szólt. Minderre a kormány azon elképzelése miatt volt szükség, amely a földtulajdonosok esetében – eltérve az egyéb tulajdoni formákra vonatkozó kártalanítástól – természetbeni reprivatizációt, illetve csereföld tulajdonba adását, de mindenképpen teljes kártalanítást irányzott elő. Ezzel kapcsolatban az AB „az alkotmány 70/A. §-át úgy értelmezte, hogy a személyeknek hátrányos megkülönböztetését jelenti az, ha egyes személyek volt tulajdona reprivatizálásra kerül, másoké pedig nem kerül tulajdonukba való visszaadásra, ezért ezt a megkülönböztetést alkotmányellenesnek ítélte”.²¹⁷

A kormány egyúttal azt is indítványozta, az Alkotmánybíróság vizsgálja meg azt, hogy van-e a törvény által biztosított alkotmányos lehetőség a termelőszö-

²¹⁶ <http://www.parlament.hu/naplo34/005/0050004.html>, 2015. április 18.

²¹⁷ 21/1990. (X. 4.) AB határozat az alkotmány 70/A. §-ának értelmezéséről. *Igazságügyi Közlöny*, 1990 (98) 11. 554.

vetkezetek termőföldtulajdonának elvonására oly módon, hogy mellőzzék a ki-sajátítási eljárást és a kártalanítást. Az ekként elvont földterületek a reprivati-záció alapjául szolgáltak volna. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy „a szövetkezetek tulajdonának bár törvény rendelkezése alapján, de azona-nali, feltétlen és teljes kártalanítás mellőzésével végrehajtott elvonása sérti az al-kotmány 12. §-ának (1) bekezdését, valamint a 13. §-át”,²¹⁸ ezért alkotmányellenes. Az AB az indokolásában emellett arra is hivatkozott, hogy ez a megoldás az emlí-tetteken kívül sértené a jogegyenlőség elvét (mivel ez az elv nemcsak a természe-tes, hanem a jogi személyekre is vonatkozik), valamint sértené a gazdasági ver-seny szabadságát is. Sólyom László, az Alkotmánybíróság akkori elnöke szerint az AB ezen döntése „preventív” alkotmányértelmezés volt, amelynek keretében „az alkotmányossági teszt politikai koncepciók közötti vitában döntőbíróként” szol-gált.²¹⁹ Az Alkotmánybíróság volt elnöke többször is utalt rá, hogy Antall minisz-terelnök mintegy használta a mindenkire kötelező AB-döntést a koncepcionális döntés politikai vitájában.²²⁰ Sólyom leszögezte azt is, hogy az Alkotmánybíróság ezekben az ügyekben „alkotmányjogi pozitivizmusra” törekedett, és végül arra jutott, miszerint az alkotmány nem követeli meg, hogy az állam visszaadja a ko-rábbi rendszerben az új jogállam mércéjével mérve alkotmányellenesen elvont tulajdont az eredeti tulajdonosoknak. Tehát az Alkotmánybíróság a büntetőjo-gi igazságtétel ügyében később hozott döntéseihez hasonlóan nem a radikális rendszerváltás, az előző rendszer teljes joganyagával és összes jogviszonyával való szakítás eszméje mellett döntött.²²¹ Így végső soron az „igazságot”, illetve az „igazságosságot” megint csak másodlagosnak ítélte meg – most nem a jog-biztonságra, hanem a jogegyenlőségre hivatkozva. Megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróság által kiemelten kezelt jogbiztonság összefonódott azzal az alkotmánybírósági elvvel, amely a diktatúra jogát folytonosnak és érvényesnek tekintette, amennyiben az az akkor hatályos alkotmánynak nem mondott ellent. Az Alkotmánybíróság aktivizmusát egyébként jól mutatja az is, hogy erőteljesen törekedett a „láthatatlan alkotmány” létrehozására, amelyben áttételesen benne rejlett a „bújtatott törvényhozás” lehetősége is, amellyel a testület elvindikálná ezt a jogalkotói jogosultságot.²²²

²¹⁸ 21/1990. (X. 4.) AB határozat az alkotmány 70/A. §-ának értelmezéséről. *Igazságügyi Közlöny*, 1990 (98) 11. 555.

²¹⁹ Sólyom 2001, 310.

²²⁰ Uo. 79., 173.

²²¹ Uo. 69., 71.

²²² Lásd Kilényi Géza és Takács Albert vitáját: Takács 1990, 1–2.

Az új kártalanítási tervezet és az újabb alkotmánybírósági döntés

Az Alkotmánybíróság határozatát követően, 1990. november 17–18-án a parlamenti pártok agrárszakértői – a Fidesz kivételével – 1988 után ismét Kiskunmajsán találkoztak, és megállapodtak egy új földtörvénytervezet alapelveiben. A megállapodás lényege az volt, hogy elismerték az előző, diktatórikus rendszer igazságtalanságait, valamint egyetértettek annak szükségességében, hogy ezeket orvosolják. Ezen a találkozón döntöttek el azt is, hogy a földkárpótlás alapvető eszközei a kárpótlási jegyek lesznek, amelyeket az állami tulajdon privatizációjánál lehet majd fizetésre felhasználni. Az egybegyűltek itt kötötték ki azt, hogy a helyi kárpótlásokban való részvétel feltétele a helyben lakás legyen.²²³

A megállapodás alapján a kormány képviselőjében Balsai István előbb 1990 decemberében nyújtotta be „a tulajdonviszonyok rendezése érdekében az állam által 1949. június 8-a után az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló” törvényjavaslatot, majd ezt a kormány három minisztere alapvető pontokon – egyebek mellett a „részleges” szónak a címből való elhagyásával – javasolta módosítani 1991 januárjában. A törvénytervezet vitája 1991 februárjában és márciusában zajlott. Az előterjesztők szándékát bemutató Balsai szerint a kormány célja egy részleges, a kárpótlandók által korábban birtokolt vagyontárgyak meghatározott értékéig biztosított kártalanítás, ugyanis a kabinet a teljes kártalanítást több ok – az eltelt idő, a rendelkezésre álló anyagi feltételek hiánya – miatt nem látta megvalósíthatónak. A vagyoni kárpótlásnak a tervek szerint így is négymillió hektár termőföldre, négyszázezer lakásra vagy üzlethelyiségre, valamint majdnem négyezer termelőegységre, vállalkozásra kellett kiterjednie. A kárpótlás során a tervek szerint a körülbelül 5,7 millió hektár mezőgazdasági termőterületnek tehát körülbelül a 70 százalékát osztották volna ki. A kárpótlás személyi köre a javaslat szerint az 1949. június 8. – az 1949-es diktatórikus választás során „választott” Országgyűlés megalakulásának napja – után sérelmet szenvedettekre, illetve az ő örökösikre terjedt ki.

A törvénytervezetnek az immár átdolgozott változatát a koalíciós pártok közül az MDF és a KDNP támogatta, az FKGP azonban mind értékében, mind személyi körében kiterjesztette volna a kárpótlást. Utóbbi kapcsán a kisgazdák azzal érveltek, hogy 1947. december 31-től már nagy számban történtek súlyos jogtalanságok, ezért az 1948 elejétől 1949 júniusáig károsultakat is kártalanítani kellene ezzel a jogszabállyal. Az SZDSZ több ponton az FKGP-éihez hason-

²²³ Schlett 2013, 230–231.

ló érvekkel utasította el a javaslatot, az MSZP a kárpótlás részleges voltával egyetértett ugyan, de „félte” a szövetkezeti vagyont, valamint a szövetkezeti munkavállalókat, és limitálni kívánta a kárpótlásra összességében fordítható összeg mértékét. A Fidesz elvetette a kárpótlás gondolatát, mivel már az 1945-ös földosztást sem tartotta jogszerűnek, továbbá úgy vélték, hogy igazságossági, gazdaságossági érvek is felhozhatók a kárpótlás ellen. A korábbi tulajdonosok számára a Fidesz inkább jóvátételt biztosított volna, rászorultsági alapon. Az Országgyűlés gazdasági bizottsága végül több módosítást is javasolt. A kisgazdák kezdeményezésére a kárpótlás mértékét aranykoronában is meghatározták, valamint a helyben lakás mellett a mezőgazdasági foglalkoztatást tették meg a földkárpótlásra jogosultság feltételének. A törvény szellemiségének lényegét a részletes vita lezárásakor Balsai igazságügyi miniszter foglalta össze: „A teljes visszaadás nyilvánvalóan megoldhatatlan, az pedig, hogy senki ne kapjon semmit, elképzelhetetlen.”²²⁴

A törvényjavaslat részletes vitája közben ötvenkét parlamenti képviselő az Alkotmánybírósághoz fordult, több rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását indítványozva. Az előzetes normakontroll létjogosultságát ebben az esetben az Alkotmánybíróság úgy állapította meg, hogy nem döntött a rendelkezések alkotmányellenességéről, csak elvi álláspontját rögzítette. Ennek megfelelően az AB kimondta, hogy kárpótlási jog ellenében vételi joggal terhelhetők meg a törvényhozó által a termelőszövetkezeti földek és az önkormányzati tulajdon. Az Alkotmánybíróság ezzel a határozatával – 16/1991. (IV. 20.) AB határozat – tulajdonképpen lehetőséget adott a szövetkezeti tulajdon bevonására a kárpótlásba.²²⁵ 1991. április 24-én végül a kormánytöbbség megszavazta a kárpótlási törvényt, illetve, mint utóbb kiderült, annak első változatát. A kormányt támogatta az FKGP-frakció többsége is, a párt azonban a következő hónapokban a reprivatizáció elmaradása és személyi viták következtében kettészakadt. Az FKGP képviselőcsoportja végül 1991 novemberében esett szét. A Torgyán József vezette szárny – amely a rendszerváltás elmaradásával vádolta a kormányt – viszont csak 1992 februárjában távozott hivatalosan a koalícióból. A kisgazdák színeiben parlamentbe jutott képviselők döntő többsége, az úgynevezett „harminc-háromak” a szakadás után továbbra is a kormánytöbbség részeként működtek.

²²⁴ Petri (szerk.) 1998, 71.

²²⁵ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/D36239936924F986C1257ADA00529B24?OpenDocument>, 2015. április 18.

További alapvető fontosságú alkotmánybírósági döntések

Az elfogadott törvény kapcsán többen indítványozták az Alkotmánybíróságnál alkotmányellenesség utólagos megállapítását, illetve a köztársasági elnök is az Alkotmánybírósághoz fordult az általa még alá nem írt jogszabály több pontjával kapcsolatos alkotmányossági aggálya miatt. A kárpótlás ügyéhez szervesen kapcsolódó 27/1991. (V. 20.) AB határozat időközben megállapította számos, a szocializmus évtizedeiben született, gyógyszertárak, gyárak, ingatlanok kártalanítás nélküli állami tulajdonba vételét elrendelő jogszabály alkotmányellenességét.²²⁶ Mindez a megsemmisítés azonban nem visszamenőleges hatállyal történt, mert az Alkotmánybíróság a döntésénél a jogbiztonság szempontjára hivatkozva az évtizedek során kialakult jogviszonyokra és jogkövetkezményekre is tekintettel kívánt lenni – tehát az igazságosságnál megint fontosabbnak bizonyult a „jogbiztonság”. Az Alkotmánybíróság a határozatában 1992. április 30-ig adott időt a jogalkotónak arra, hogy az ezen jogszabályok által okozott károk miatti kártalanításával kapcsolatos mulasztásos alkotmányvétséget orvosolja.

Ezt követően a 28/1991. (VI. 3.) AB határozat döntött a részleges kárpótlásról szóló, 1991. április 24-én az Országgyűlés által elfogadott, de az államfő által alá nem írt és ki nem hirdetett törvény alkotmányossága ügyében.²²⁷ Az Alkotmánybíróság a törvényt alkotmányosnak találta, ugyanakkor kimondta, hogy alkotmányellenes az a különbségtétel, amely a földtulajdon és az egyéb javak között a százszázalékos kárpótlás értékhatárára nézve fennáll, azaz nem tartotta alkotmányosnak a földtulajdon esetén a teljes természetbeni helyreállításához képest az egyéb tulajdoni tárgyakkal a kárpótlási jegyek révén elérhető részleges kárpótlást. Az Alkotmánybíróság ezenkívül határozatlan tartalma miatt alkotmányellenesnek mondta ki a törvény 1949. június 8-át megelőző időszakokban történt tulajdonelvonásokra nem vonatkozó hatályát. Egyúttal az Alkotmánybíróság előírta, hogy a jogalkotó már ebben a törvényben határozza meg azokat a jogszabályokat, amelyek 1949. június 8. előtt a törvénnyel kárpótolt károkkal azonos típusú károkat okoztak, ezen károk orvoslására pedig írjon elő magára nézve kötelező jogalkotói határidőt. Ezzel az Alkotmánybíróság gyakorlatilag a törvény címének megváltoztatására is kötelezte az Országgyűlést. Emellett a

²²⁶ 27/1991. (V. 20) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ECD7D4F34FC1A205C1257DCD0042643B?OpenDocument>, 2015. április 18.

²²⁷ 28/1991. (VI. 3) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5F315362F22282D4C1257ADA0052A7E0?OpenDocument>, 2015. április 10.

testület azt is alkotmányellenesnek mondta ki, hogy a törvényhozás a szükséges kétharmados többség megléte nélkül döntött az önkormányzati tulajdonban lévő lakások esetén a kárpótlási jegyek elfogadásának kötelezettségéről.

Mindkét határozatnak fontos közös vonása, hogy az Alkotmánybíróság a szakaszolt, több lépésben történő kárpótlást a törvényhozó mérlegelési körébe utalta, és alkotmányosnak mondta ki. E döntéseknek megfelelően a jogalkotó később több lépcsőben rendezte a kárpótlást.

Ezt követően került sor a részleges kárpótlásról szóló törvényjavaslat újbóli vitájára, amelynek alapjául az MDF-frakció által a korábban elfogadott törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslat szolgált. A módosító javaslat szerint az Alkotmánybíróság döntéséhez alkalmazkodva a törvényjavaslat címe is megváltozott. Az új cím „A tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról” lett, tehát immár nemcsak az állam által 1949. június 8. után igazságtalanul okozott károkról volt szó. A törvényjavaslat – az Alkotmánybíróság határozatában szereplő mellékes, közbevetett (*obiter dictum*) érvelést elfogadva – már tartalmazta az úgynevezett *novatio* elvének elfogadását. Ez röviden azt jelentette, hogy a törvényhozó „különböző alapú kötelezettségeit – mintegy a *novatio* mintájára – megújítja: új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel tartja fenn lényegét tekintve ugyanazt a tartozását”, azaz kizárja a régi jogcímekre való hivatkozást, de a kárpótlási törvényekkel *ex gratia* jelleggel, új eredeti jogcímet nyújtva orvosolja a tulajdoni sérelmeket.²²⁸

További változást jelentett, hogy a módosítás értelmében immár az állam által 1939. május 1-jét követően alkotott jogszabályok által okozott károk orvoslását vállalta a jogalkotó. Míg ez a jogszabály az 1949. június 8. után alkotott jogszabályok által okozott sérelmek orvoslását szabta feladatul, a szakaszolt kárpótlás koncepciójának megfelelően azt is előírta, hogy az 1939. május 1-je és 1949. június 8-a közötti jogszabályok által okozott károk kapcsán a kárpótlásról 1991. november 30-ig kell rendelkeznie a jogalkotónak. A törvény mellékletei, amelyek a kárt okozó jogszabályokat tartalmazták, értelemszerűen ennek megfelelően kibővültek. Szintén korrigálta a jogalkotó az Alkotmánybíróság határozata alapján az önkormányzati tulajdonban lévő lakások értékesíthetőségének szabályait, méghozzá úgy, hogy a kárpótlási jegyek a törvény hatálybalépése után az államtól az önkormányzathoz került lakások értékesítésénél voltak felhasználhatók. A törvényhozó a módosítás elfogadásával alkotmányossá tette a kárpótlás során

²²⁸ Sólyom 2001, 622.

termőföldhöz jutást azáltal, hogy annak magas degressziós (fokozatosan csökkenő) kedvezményét is csökkentette. A parlament végül 1991 júniusában 187 „igen” szavazattal, 133 „nem” és 6 tartózkodás mellett fogadta el a törvényt.

A kárpótlás lebonyolítását, az árveréseket a tulajdonviszonyok rendezésének érdekében, az állam által igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény végrehajtásáról szóló 104/1991. (VIII. 3.) Korm. rendelet, valamint a tulajdonviszonyok rendezésének érdekében az állam által az állampolgárok tulajdonában az 1939. május 1-jétől 1949. június 8-ig terjedő időben alkotott jogszabályok alkalmazásával igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1992. évi XXIV. törvény végrehajtásáról szóló 92/1992. (VI. 10.) Korm. rendelet is végrehajtási jelleggel szabályozta.

A kárpótlási eljárás rövid leírása

Az 1991. évi XXV. törvény (ún. első kárpótlási törvény) kulcsfontosságú volt nemcsak a kárpótlás elvi alapjainak lefektetését, de a kárpótlási eljárás megalkotását tekintve is. Ez a törvény írta elő, hogy az általános öröklési szabályokat milyen speciális kiegészítő szabályokkal együtt kell alkalmazni a kárpótlás folyamatában. A kárpótlás előfeltétele a kár mértékének megállapítása volt, amelyet a jogszabály – az ingatlanokban, a termőföldekben és a vállalkozásokban bekövetkezett károkra nézve egyaránt – átalányok megállapításával rendelt megoldani. Ugyanakkor a károk után csak egy részleges, sávosan degresszív kulcsokkal megállapított kárpótlásról rendelkezik a törvény. A kár mértékét a benyújtott kárpótlási igények – és az azokhoz csatolt bizonyítékok – alapulvételével és ellenőrzésével állapították meg, az igények – írásbeli kérelmek – benyújtására a törvény hatálybalépését követően az igénylőknek 90 napos jogvesztő határidő állt rendelkezésükre. A hivatalok hat hónapot kaptak a kérelmek elbírálására.

A kárpótlási eljárás döntő eszköze a kárpótlási jegy volt, amely egy „bemutatóra szóló, átruházható, a kárpótlás összegének megfelelő, az állammal szemben fennálló követelést névértékben megtestesítő értékpapír”.²²⁹ A kárpótlási jegy gyors felhasználását ösztönözték azokkal a szabályokkal, amelyek alapján csak legfeljebb három évig és csak a jegybanki alapkamat 75 százalékának megfelelő mértékben kamatozott, ráadásul a kamatot nem pénzben, hanem a névérték

²²⁹ 1991. évi XXV. törvény 5. § (4).

növekedésével írták jóvá. A kárpótlási jegy – egyebek mellett – felhasználható volt az állami vállalati vagyonból képzett üzletrészek, részvények, egyéb vagyontárgyak, illetve a nyilvános árverés keretében privatizált vagyontárgyak (például üzletek, termőföld) megvásárlására. A saját kárpótlási jegyek emellett felhasználhatók voltak állami vagy bizonyos önkormányzati (bér)lakások megvásárlására, beválthatók voltak életjáradékra, illetve a saját kárpótlási jegyek meghatározott hitelfelvételknél beszámíthatók voltak önrészként is. Az állami vagyon kárpótlási jegy ellenében történő privatizációjánál viszonylag nagy mozgástere volt az értékesítés felfüggesztésének és időzítésének, valamint az elfogadott kárpótlási jegyek százalékos arányának tekintetében a privatizációt lebonyolító Állami Vagyongyűnökségek.

Külön érdemes foglalkozni a termőföldek kárpótlásával. Az Alkotmánybíróságnak az első négy kárpótlással kapcsolatos határozatából talán a második bizonyult a legfontosabbnak, amely a jogalkotó számára előírta azt, hogy a földkárpótlás nem lehet nagyobb mértékű, mint a más jellegű vagyontárgy utáni kárpótlás.²³⁰ A törvényhozó megoldásként egyfajta „szimulált földpiac” kialakítását „találta meg”, amelyet a kizárólag a kárpótlásra jogosultak részvételével zajló árverés intézménye révén, a privatizációhoz kapcsolva valósított meg. A törvény – néhány speciális feltétel vállalása mellett – nemcsak a volt földtulajdonosok, hanem minden kárpótlásijegy-tulajdonos számára lehetővé tette a termőföld árveréseken való megszerzését. A kárpótlás lebonyolítását az 1991. évi XXV. törvény első fokon a megyei (fővárosi) kárrendezési hivatalokra, másodfokon az országos kárrendezési hivatalra bízta. A termőföldek esetében a kárpótlási igények megítélésénél több speciális szabályt rendelt alkalmazni a jogalkotó, így például a kár meghatározásánál a termőföld kataszteri tiszta jövedelméből, aranykorona-értékéből indultak ki a hivatalok. A termőföldkárpótlás fedezetéül elsősorban a szövetkezeti és az állami tulajdonú földek szolgáltak. Előbbieket a szövetkezetek jelölték ki, úgynevezett földalapokat hozva létre. Az úgynevezett I. földalap (azaz a szövetkezeti földalap) kiosztása 1992 augusztusában kezdődött, ezt 1994-ben a II. földalap – amelyet állami földekből képeztek – létrehozása követte. Az ily módon kijelölt földek minősége a szövetkezet egyéb földjei aranykorona-értékének megfelelően alakult, azaz átlagosan nem lehetett nagy eltérés a szövetkezet által kárpótlásra átadott és a szövetkezetnél maradó földek között. A kijelölt termőföldeket árveréseken lehetett megvásárolni. A jogosult

²³⁰ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat. http://www.mkab.hu/letoltesek/1991_0001_0012_tart.pdf, 2015. április 14.

a saját lakóhelyén, a korábbi tulajdon szerinti helyszínen, illetve a szövetkezeti tagságának helyén vehetett részt a licitben. A törvény a tényleges kárpótlást törvényen alapuló, feltételekhez kötött vételi joggal tette lehetővé. Ám mivel a jobboldali koalíció pártjai számára döntő fontosságú szempont volt a helyi földművelők, a családi gazdaságok megerősítésének szándéka, ezért több lépéssel segítették e rétegeket. Ennek jegyében a vételi jogot a rendeltetésszerű hasznosításhoz kötötték, továbbá a mezőgazdasági vállalkozókat azzal támogatták, hogy a tényleges kár és a kárpótlás közötti, de legfeljebb egymillió forintos összegben utalványhoz juttatták e csoport tagjait, amelyet azok szintén felhasználhattak a kárpótlás során. E támogatás legfontosabb előfeltétele a mezőgazdasági vállalkozás legalább öt évig tartó működtetése volt.

Az erről szóló módosító javaslatot nemcsak a kárpótlásra jogosultak körét bővíteni kívánó MSZP és SZDSZ kritizálta és ellenezte, hanem számos kisgazda-képviselő is, utóbbiak elsősorban az árverés, a licitálás eljárásait bírálták, csakúgy, mint a Fidesz vezérszónoka. Az FKGP részéről a korábbi frakcióvezető, akkoriban már pártelnök Torgyán József fő kifogása azonban továbbra is az volt, hogy a kormány nem az általuk egyetlen elfogadható megoldásnak tartott reprivatizáció mellett döntött. Ugyanakkor a párt képviselői végül nem vállalták a törvényjavaslat teljes elutasításának ódiáját, csak a szerintük szerencsétlen, árfelhajtó hatású licitről szóló szavazásnál adtak le sokan ellenszavazatot.²³¹ Ugyanakkor a kárpótlási törvénynek az imént ismertetett formában való elfogadása végül döntő ok volt a Független Kisgazdapárt és képviselőcsoportjának 1991. novemberi kettészakadásában, illetve a Torgyán-féle szárny 1992. februári ellenzékbe vonulásában.

A kárpótlás további jogszabályai

A kárpótlási folyamat első meghosszabbítása

1991. október 29-én a parlament kisgazda-képviselők indítványára az 1991. évi L. törvénnyel módosította a kárpótlás alapjogszabályát, az 1991. évi XXV. törvényt. Mivel az eredetileg a kárpótlási kérelmek beadására biztosított kilencven-

²³¹ Cseszka–Schlett 2009, 114.

napos határidő nem bizonyult elegendőnek, így ezt a határidőt 1991. december 16-ig meghosszabbították. Az Országgyűlés a kormánypárti képviselők nagy részének támogatásával, minimális ellenszavazat mellett fogadta el a javaslatot. Az 1992. évi I. és az 1992. évi II. törvény átalakította a szövetkezeteket, és a szövetkezeti modellt gyakorlatilag kivonta az állami ellenőrzés alól, valamint a vagyonnevesítéssel lehetővé tette a mintegy ötmillió szövetkezeti tag kilépését is. A szövetkezetek vagyonfelosztásában a szocialisták nem az egyes tagoknak, hanem a szövetkezetek egészének biztosítottak volna nagyobb beleszólási lehetőséget, de a parlament biztos többsége a kormányjavaslatok alapján megszavazta a jogszabályokat.

A „második kárpótlási törvény”

1992. április 7-én, közel féléves vita után a kormány előterjesztésére fogadta el az Országgyűlés az 1991. évi XXV. törvényt kiegészítő, 1992. évi XXIV. törvényt, amely az állam által az állampolgárok tulajdonában 1939. május 1-je és 1949. június 8-a között alkotott jogszabályok alkalmazásával az igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról rendelkezett. Gyakorlatilag ez a jogszabály volt hivatott rendezni a kollektív büntetéssel sújtottak részleges kárpótlását. Rögtön a törvény 1. §-ának (2) bekezdése arról rendelkezett, hogy a „sérelmek kárpótlására az 1991. évi XXV. törvényt az e törvényben meghatározott eltérésekkel és kiegészítésekkel kell alkalmazni”, azaz az 1992. évi XXIV. törvény nemcsak az 1991. évi XXV. törvény nyomán, hanem annak kiegészítő jogszabályaként is született. A jogosultak a törvény hatálybalépését követő 120 napon belül nyújthatták be a kárpótlás iránti kérelmüket, a törvény pedig az 1992. május 8-i kihirdetését követő harmincadik napon lépett hatályba. A jogalkotó a kétségek eloszlatása végett arról is rendelkezett, hogy a törvény hatálya csak az 1947-es párizsi békeszerződés által meghatározott határokon belüli tulajdoni sérelmekre terjed ki, illetve a már korábbi jogszabályok által jóvá tett sérelmek után sem rendelkezett kárpótlásról. Bár a legtöbb ellenzéki vélemény és módosító indítvány a kárpótlás terjedelmének, illetve személyi hatályának kiterjesztését célozta, a kormánypártok az ország teherbíró képességére hivatkozással elutasították ezeket. Végül a törvényt 164 „igen” szavazattal, 44 tartózkodás mellett és 36 „nem” szavazat ellenében, azaz meglehetősen alacsony szavazási részvétel mellett, jókora többséggel fogadta el az Országgyűlés.

A kárpótlási jegyek életjáradékra váltásának lehetősége

A törvényhozás szintén az 1991. évi XXV. törvényre – méghozzá a 7. §-ának (4) bekezdésére – alapozva, kormányzati előterjesztésre szavazta meg a kárpótlási jegyek életjáradékra váltásáról szóló 1992. évi XXXI. törvényt. Az életjáradékra váltás lehetővé tétele alapvetően kereszténydemokrata javaslatra került be az 1991. évi XXV. törvénybe, de míg a KDNP egyes képviselői ezt a társadalombiztosítási rendszer átalakításával együtt képzelték el, a kormány az életjáradék funkcióját alapvetően a kárpótlás kapcsán egyéb alternatívával nem rendelkező idősök segítésében látta.²³² A havi rendszerességgel járó életjáradékot a kárpótlási jegyek ellenében azok igényelheték, akik 1991. december 31-éig betöltötték a 65. életévüket, vagy legalább 67 százalékban elveszítették a munkaképességüket. A törvény rendelkezett az életjáradékoknak az évenkénti március 1-jei, az előző évi átlagos nyugdíjmelés legalább 30 százalékát elérő növeléséről is. Utóbbi két szabály kormánypárti módosító javaslatként került be a törvénybe. A törvény melléklete rendelkezett az életjáradék pontos kiszámításának módjáról. A parlament a korábbi kárpótlási jogszabályoknál kisebb különbséggel, 131 „igen”, 87 „nem” szavazat és 13 tartózkodás mellett fogadta el törvényjavaslatot. A jogszabályt a 87/1992. (V. 29.) Korm. rendelet egészítette ki, illetve ezt követően az éves költségvetési törvények rendelkeztek az életjáradékok aktuális értékéről.

Technikai módosító jogszabályok

Az 1992. évi II. törvény a kárpótlási jegy termőföldtulajdon megszerzésére való felhasználásának egyes kérdéseit rendezte, az Országgyűlés gazdasági bizottságának javaslatára. A sürgős tárgyalás alá vont, konszenzusos – 224 igen mellett 1 nemmel és 4 tartózkodás mellett elfogadott – jogszabály felgyorsította a kárpótlási igények elbírálását, a szövetkezetek által kijelölt földek kiosztását. Az 1992. évi L. törvény a 1992. évi I., valamint az 1992. évi II., azaz a szövetkezeti és a szövetkezeti átalakulásról szóló törvényt módosította. A két kisgazda-képviselő indítványára elfogadott jogszabályt – amely az 1992. évi XL. törvényhez hasonlóan a szövetkezetből való kiválás szabályait rendezte – 138 igen mellett 27 nemmel és 50 tartózkodással fogadta el a parlament.

²³² Petri (szerk.) 1998, 106.

Az 1993. évi I. törvény az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvényt módosította egyetlen ponton, két MDF-es és egy kisközgazda-képviselő javaslatára. A törvénymódosítás azt célozta, hogy a nagyvárosok környékén ne ezen települések bármely kárpótlásra jogosult lakosa, hanem csak az állandó lakhellyel rendelkező lakosok vehessenek részt kárpótlási jegyeikkel az árveréseken. A törvényt sürgősséggel tárgyalták, és 158 igen, 47 nem és 39 tartózkodás mellett fogadták el. A törvény elfogadott változata azonban nem tartalmazott hatálybalépésről szóló rendelkezést. Ezt követően – bár a jogalkotó 1993 márciusában próbálta utólag javítani a tévedését – az államfő áprilisi indítványára az immár módosított törvénymódosítást nyilvánította alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, arra való hivatkozással, hogy a törvény visszamenőleges hatálybaléptetése sérti a jogbiztonságot, továbbá az érintettek – a kárpótlásra jogosultak – között hátrányos megkülönböztetést alkalmaz.²³³ E törvényjavaslat kálváriája jól összefoglalta a kárpótlás állandó időzavarral küzdő, helyenként kaotikus voltát.

A földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény alapjául szolgáló törvényjavaslatot a kisközgazda Szabó Lajos jegyezte. A földrendező bizottságok felállításáról már az 1992. évi XL. törvény is rendelkezett, az FKGP-s képviselő javaslata részint a bizottságok felállítása kapcsán elmaradt jogalkotást (feladatok, hatáskörök meghatározása) javasolta pótolni, részint a szövetkezetek részarány-tulajdonosainak kiválását, termőföldszerzését akarta felgyorsítani. Ezzel együtt a javaslat célja volt a kárpótlásra kijelölt földek mihamarabbi megművelése, valamint a tanyák körüli földbirtokok tanyatulajdonosok általi megszerzésének biztosítása is. Az ellenzéki (SZDSZ, MSZP, Fidesz) képviselők kritizálták a javaslatot, koncepcionális és alkotmányossági okokból egyaránt. A mezőgazdasági bizottság, illetve két kormánypárti (MDF-es) egyéni képviselő módosító indítványával jóformán teljesen újraírták a törvényjavaslatot, nem biztosították az ideiglenes földhasználat lehetőségét, illetve elválasztották egymástól a földrendező és a földkiadó bizottságokat. Előbbieket javaslattevő szervként az önkormányzatok által hozták létre, míg a földkiadó bizottságokat a részarány-tulajdonosok választhatták, és döntéshozó funkciót kaptak. A törvényt végül döntően a kormánypártok támogatásával, 165 „igen” és 3 „nem” szavazattal, 80 tartózkodás mellett fogadták el.

²³³ 28/1993. (IV. 30.) AB határozat. http://www.mkab.hu/letoltesek/1993_0001_0024_tart.pdf, 2015. március 29.

Az 1993. évi II. törvényt később öt törvény is módosította. Az 1993. évi LVII. törvény – amelyet a szocialista Lakos László javaslatára szinte teljesen egyhangúlag fogadott el az Országgyűlés – a földkiadás iránti kérelem tekintetében ismét egy jogvesztő határidő kitolását eredményezte, valamint a teljesítési sorrendben előkelőbb helyre kerültek a tanyatulajdonosok. Az 1993. évi CXVI. törvényt független képviselők – több fordulóban, hosszas vitákkal – indítványozták, és a jogszabály illetékmentessé, illetve fő szabály szerint az önálló ingatlan kialakításával kapcsolatban a szövetkezeti földek tulajdonosai számára is költségmentessé nyilvánította a föld ingatlan-nyilvántartási bejegyzésével kapcsolatos eljárást. A törvényt 239 „igen” szavazat és mindössze 2 tartózkodás mellett fogadta el az Országgyűlés. Az 1994. évi XXVII. törvény alapjául szolgáló törvényjavaslatot az Országgyűlés mezőgazdasági bizottsága terjesztette az Országgyűlés elé. A törvényt, amely a földkiadó bizottságok megalakulásának elmaradását, illetve nem megfelelő működésüket szabályozta, a képviselők 170 „igen” szavazattal, 52 tartózkodás mellett fogadták el.

Az 1995. évi XV. törvény már a MSZP–SZDSZ-kormány javaslatára született, az eljárások egyszerűsítése mellett a földkiadó bizottságok munkájának szakmai támogatását, valamint számos technikai változtatást tűzött ki célul. Az eljárási-szervezeti módosító csomagot az tette szükségessé, hogy bár az 1,8 millió részarány-tulajdonos több mint kétharmada kérte már a földkiadást, de 1994. november végéig mindössze a fele kapta meg az erről rendelkező határozatot. A törvényt a kormánypártok (MSZP, SZDSZ) mellett az FKGP és a KDNP is támogatta, így mindössze két ellenszavazattal, fideszes és MDF-es tartózkodás mellett fogadta el a törvényhozás. Az 1995. évi CXX. törvényt, két kisgazda-képviselő kezdeményezésére, az összes frakció egyetértésével fogadta el a parlament. Az 1995. december 27-én kihirdetett jogszabály a földkiadó bizottságok működésére vonatkozó határidőket hosszabbította meg, legkésőbb 1996. december 31-ig.

Az első kárpótlási törvény módosításai

Szintén az időrendi sorrendből kilépve, önálló módosításfolyamként érdemes bemutatni a kárpótlás legfontosabb alapjogszabályának, az 1991. évi XXV. törvénynek számos, ebben az időszakban elfogadott módosítását. Ezek közül időrendben az első az 1994. évi II. törvény, amely 1994. február 13-tól – harminc napra – újra lehetőséget adott a kárpótlási kérelmek benyújtására. Az 1994. évi XXXVIII. törvény kormánypárti indítványra gyakorlatilag teljes konszenzussal nö-

velte meg az árverésre kijelölt állami termőföldek arányát, ezzel csillapítva a több településen kialakult földhiányt. Az 1995. évi XXXVIII. törvény az Alkotmánybíróság 1/1995. (II. 8.) AB határozatára született reakcióként. Az Alkotmánybíróság e határozatával kiterjesztette a kárpótlásra jogosultak körét, ezért új kárpótlási jegysorozatok kibocsátása vált szükségessé, ami törvénymódosítást igényelt. Az 1995. évi LXIII. törvény az árverésre kijelölt állami földek körében 80 százalékosra növelte a helyiek számára fenntartott földek arányát. Utóbbi törvényeket a szavazáson részt vevő képviselők szinte egyöntetű támogatásával fogadta el az Országgyűlés.

A vagyoni kárpótlás lezárása, az 1997. évi XXXIII. törvény

A vagyoni kárpótlás lezárásával összefüggő egyes kérdések szabályozásának érdekében a Horn-kormány már 1995 őszén törvényjavaslatot nyújtott be, amely az anyagi és eljárási kérdéseket is rendezte volna. Bár a törvény tárgyalását még abban az évben megkezdték, végül csak 1997-ben fogadták el a javaslatot. A hosszas tárgyalás oka a szövetkezeti lobbijereje volt az akkori Országgyűlés mezőgazdasági bizottságában. A törvény preambuluma kifejezetten a mezőgazdasági üzemek sérelmeinek csökkentésére koncentrált. Ugyanakkor a törvény szabályozta a kárpótlás során kiosztott földek közötti utak, illetve a kárpótlással kapcsolatos dokumentációk sorsát, továbbá megszüntette a kárrendezési és kárpótlási hivatalokat, az 1997. év végével pedig lezárta az életjáradékra váltást és a II. földalpból való árverések lehetőségét.

A kárpótlás értékelése

A köztulajdonból magántulajdon lett

Ahogy a kárpótlást önmagában véve is sokféle, többek közt igazságossági, gazdasági-gazdaságossági, jogi, technikai és politikai szempontok összessége befolyásolta, úgy a kárpótlás értékelését sem lehet egyetlen szempontra szűkíteni. Ezért előbb a tényeket érdemes sorra venni, majd azoknak a különböző megközelítéseket alkalmazó értékelését kell elvégezni.

Összességében nagyjából 250-300 milliárd forintból 1,3 millió embert kárpótltak vagyonának, szabadságának, illetve valamely rokona életének elvesztéséért. A mezőgazdaságban megszűnt a szövetkezetek túlsúlya, számuk az ezredfordulóra ötezerről ezer körülire csökkent, birtokaik negyede maradt meg nekik, az összes termőföld 65 százaléká helyett 16 százalék. Eközben az egyéni gazdaságok aránya 11-ről 52 százalékra, a társas vállalkozásoké 26 százalékról 32 százalékra nőtt. Később komoly kritikák tárgya lett, hogy az 1,7 millió földhöz jutó család 80 százaléka egy hektár alatti kisbirtokot szerzett, további 17 százalék birtoka pedig nem haladta meg a tíz hektárt.²³⁴

Létrejöttek a családi gazdaságok, de csökkent a mezőgazdaság teljesítménye

Magyarországon a kárpótlás lebonyolítását követően nőtt ugyan az átlagos földbirtokméret – 9,4 hektárra –, de mindez így is csak az átlagos uniós birtokméret felének felel meg. Mérethatékonysági okokból ez versenyképességi hátrányt is jelent a magyar gazdálkodók számára, ezért továbbra is gyakran a kárpótlás hibái közé sorolják, hogy az Antall-kormány jogpolitikai elképzelései ellenére nem sikerült az életképes, modern családi gazdaságok létrehozása és megerősítése. Mindazonáltal az is tény, hogy a családi gazdaságok jó része a kisbirtokosok földjeit bérlő, ami segíti őket a birtokméret optimalizálásában, a földtulajdonosok számára pedig évről évre biztos jövedelmet jelent.

Míg 2002-ben 11 ezer volt a hivatalosan bejegyzett családi gazdaságok száma, ez a szám 2014-re 19 ezerre nőtt, és a helyzet konszolidációjának irányába mutat az is, hogy – a KSH adatai szerint – a 2009-es 170 ezerről 2013-ra 202 ezerre nőtt a mezőgazdaságban dolgozók száma. Elképzelhető, hogy a szövetkezeti modell erősödése további növekedést hozhatna a bevételekben és az alkalmazottak számában, azonban Magyarországon – elsősorban a történelmi tapasztalatok miatt – nagy a gazdák ezzel szembeni ellenállása.²³⁵ Mindenesetre a tulajdoni átalakulásnak, a földek magánkézbe kerülésének kétségtelen velejárója volt, hogy a magyar mezőgazdaság teljesítménye visszaesett, sőt huszonöt évvel a rendszerváltás után is csak megközelíteni tudja az 1989 előtti időszak éveinek átlagos tel-

²³⁴ Romsics 2010, 573.

²³⁵ Lásd például: Kovács 2012.

jesítményét. A szövetkezeti modell visszaszorulása, az importálás könnyebbé válása és az élesedő verseny elsősorban az állattartás teljesítményét vetette vissza.

Raskó György, az MDF korabeli agrárszakértője, az Antall-kormány egykori közigazgatási államtitkára szerint ebben a formában rossz volt a földkárptótlás. Szerinte az MDF eredeti javaslata alapján csak a főfoglalkozásként mezőgazdaságból élők jutottak volna földhöz. Úgy látja, a rendszerváltás utáni első kormány igazságtételi szempontoknak rendelte alá a földkárptótlást, és bár ő maga küzdött annak kiterjesztése ellen, mindezt nem tudta megakadályozni az Alkotmánybíróságnál. Véleménye szerint, mivel nemcsak a főfoglalkozásként mezőgazdaságból élők jutottak földhöz, a kiosztható földterület túlzottan felaprózódott életképtelen kisgazdaságokra, s ily módon a földkárptótlás szakadékba rántotta a magyar agráriumot.²³⁶

A kárptótlás folyamata spekulációra is lehetőséget teremtett

Mivel a kárptótlási jegyek széles körű felhasználásának része volt a privatizáció keretében való beváltás is, ez a tény, valamint a kárptótlás elhúzódása tág teret nyitott a spekulációnak. Ezt tovább bővítette az úgynevezett egzisztenciahitel megnyitása, amelynél a privatizációban a hitel mellett felhasznált saját tőkével a készpénzt akár kárptótlási jegyekkel is helyettesíthették. Szintén a kárptótlási jegyek forgalmának nyertesei lettek a brókerek, akik komoly tőkére tettek szert befektetéseikkel.²³⁷ 2013-ban is folyt még per amiatt, hogy a magyar állam akkor már hét éve nem biztosított kínálatot a kárptótlási jegyek tulajdonosainak.

Sepsey Tamás az Antall- és a Boross-kormány idején az Országos Kárrendezési és Kárptótlási Hivatal elnökeként dolgozott. Szerinte az Alkotmánybíróságnak döntő szerepe volt abban, hogy – a szomszédos országokkal ellentétben – hazánkban nem került sor reprivatizációra, az AB ugyanis szűk kereteket hagyott az Országgyűlésnek a jóvátételre. Sepsey egyetért azzal a véleménnyel, amely szerint sok esetben a jogfosztottak helyett a diktatúra egykori haszonélvezői lettek a kárptótlás nyertesei, a kárptótlási jegyek felvásárlásával és kapcsolataik révén. Nemcsak kudarcnak, hanem céljaival alapvetően ellentétesnek is ítélte meg a kárptótlási törvények szülte gyakorlatot. Ám nem ért egyet azzal a kritikával,

²³⁶ Pütkösti 2011.

²³⁷ Csáki–Macher 1998.

hogy a jogalkotó helytelenül tette, amikor engedte a szövetkezeti nagybirtokok felaprózását a kárpótlás során. Sepsey úgy véli, a megfelelő végrehajtást akadályozta az állami vagyonkezelő társaság hozzáállása, mivel „az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal által elbírált igények során egyre több kárpótlási jegy került forgalomba, viszont ennek megfelelő vagyont nem kínáltak fel a privatizációs szervezetek”.²³⁸

Az egyes nyugdíjak felülvizsgálatáról, illetőleg egyes nyugdíj-kiegészítések megszüntetéséről szóló 1991. évi XII. törvény

A vagyoni kárpótlás negatív oldalának vizsgálatakor elsőként az előző rendszerből megmaradt, nyugdíjakat érintő korrekciók elvégzését kell vizsgálni. A rendszerváltozást követően azonban nagyon sok információ hiányzott. Ezért arra, hogy jogállami megoldás születhessen az ügyben, egészen 1991-ig kellett várni.

Az aktuális kormányzat a témában – információk híján – komoly nyomozómunkával derítette fel azt, hogy mennyi és milyen kiegészítést ítélt meg különböző szervek úgy, hogy azok a jogállami berendezkedéssel többé nem férnek össze, ezért azokat vissza kell vonni. De erre nem kerülhet sor csak egyetlen deklaratív intézkedéssel, mert a kiegészítésekkel érintettek között vannak olyanok is, akik indokoltan részesülhetnek a továbbiakban is többletjuttatásokban.

A tárgyban már 1990 során született kormányzati előterjesztés, de azt a kormány visszavonta, és a következő, 1292. számú verziót csak ősz vége felé terjesztette be a Tisztelt Ház elé. A jogos elvárások mellett az akkori ellenzék egy szegmensének részéről már akkor megfogalmazott kritikáknak köszönhetően a javaslat útja rögzös volt, csak az 1991. február 5-i ülésen nyílt először esély a tárgyalására, amikor a házbizottság napirendre vette a javaslatot. Halasztás miatt azonban legközelebb február 19-én vették volna napirendre a törvényjavaslatot, de a lista vége felé szereplő javaslat tárgyalása idő hiányában ekkor is elmaradt. Végül aztán egy héttel később, február 26-án zajlott le az általános vita, amelyet

²³⁸ Torkos 2011.

együtt tartottak az egyes nyugdíjak felülvizsgálatához szükséges adatszolgáltatásról szóló, 1293-számon beterjesztett határozattervezet vitájával. Az összefüggés egyértelműen fennállt, hiszen bizonyos juttatások eltörléséhez szükséges volt felkérni az MSZMP jogutódját, a parlamenti frakciót alakított MSZP-t, hogy a rendelkezésére álló releváns pártiratokat adja át a kormánynak.

Az általános vitát Kelemen András népjóléti minisztériumi államtitkár nyitotta meg. Expozójában a téma szükséges bemutatásán túl kitért a javaslat megfogalmazásával, előéletével és aktuális helyzetével kapcsolatos kérdésekre is. Így például megfogalmazta azt is, hogy a javaslat folyamatos kritizálása egyfajta tökéletességre törekvést feltételez, de a dolog természetéből fakadóan a nyugdíjak ügyében tökéletességre törekedni lehetetlen. Az államtitkár végigvette azokat a nyugdíjrendszert érintő különböző megoldásokat, amelyek révén az állampárt által az adott esetben méltónak tartott személy számára megállapítható vagy növelhető volt a juttatás. Ezekhez a megállapításokhoz rendszerint titkos minisztertanácsi határozatok révén vagy akár egyszerű, telefonon megfogalmazott utasításokon keresztül vezetett az út. Így a korábbi rendszer működtetésében részt vevő személyek együttműködésének hiányában a jogosultságok megállapítása önmagában nehézségekbe ütközött, a kifizetések és az azok alapját képező döntések, jogszabályok felderíthetetlenek voltak. A rendkívüli tanulságokat tartalmazó expoze a következő módon foglalta össze a helyzetet:

- A Minisztertanács Kivételes Ellátások Bizottságának feladata volt a kivételes nyugellátásban részesülők nyilvántartása és előjogaik biztosítása, de ezzel kapcsolatban is csak 1971-ig sikerült a dokumentumokat felkutatni.
- A Kivételes Ellátások Bizottságának elnökeként a Minisztertanács titkárságának a vezetője szerepelt. Tagjai az MSZMP KB párt- és tömegszervezetek osztályának, a Szakszervezetek Országos Tanácsának, a Partizánszövetség jogutódjának, a Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetségének képviselői, az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal elnöke, a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, az egészségügyi miniszter, az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság vezetője és az MT titkárságának vezetője által megbízott személyek voltak. A 3231/1977-es minisztertanácsi határozat szerint működő szerv volt a nyugdíj-megállapítások egyik kulcsfigurája.

Az előjogokból fakadó nyugdíjakat különböző módon állapították meg:

- az MSZMP KB saját hatáskörében állapított meg nyugdíjakat, ezen esetekben a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság csupán folyósító szerv volt;
- léteztek korengedményes nyugdíjak, amelyeket politikai indíttatású belső határozat alapján állapították meg;

- volt állami vezetőkre vonatkozó kivételes nyugdíj-megállapítás lehetősége állt fenn az 1077/1987. XII. 31. minisztertanácsi határozat, illetve az azt kiegészítő 54/1988. VII. 12. minisztertanácsi rendelet alapján, ez lényegileg az aktívák fizetésének megfelelő nyugdíjösszeg megállapítását tette lehetővé;
- léteztek egyes kitüntetésekkel járó nyugdíj-kiegészítések;
- és voltak a javaslat által nem érintett, méltányosságból, szociális okokból megállapítható kivételezések.²³⁹

A vitában kisebb félresiklást okozott a bizottsági vélemények megjelenítése. Mivel a költségvetési bizottságban a kormányerők nem voltak többségben a tárgyaláskor, érvényesülhetett az ellenzéki álláspont, amely megkérdőjelezte az általános vitára való alkalmasságot, bár nem a bizottság hatáskörébe tartozó kérdések kapcsán, hiszen, mint ez a vitában többször elhangzott, a visszaszerezhető források mértéke elégtelen volt ahhoz, hogy az előző rendszer áldozatai számára érdemi kárptólást lehessen juttatni.

Az általános vitában a kormányerők részéről elhangzottak alapján elégedettségről beszélhetünk abban az értelemben, hogy valamilyen fokú előrelépés történt az igazságtétel ügyében. Ugyanakkor egyetértés is mutatkozott az ellenzék bizonyos megszólalásaiban ismertetett érvekkel, amelyek szerint a kormány bizonyos szempontból (kormányrendelettel szabályozott kérdésekben) már előreléphetett volna. Az ellenzéki kritikán belül megközelítésbeli különbségek voltak megfigyelhetők. Az SZDSZ részéről színészi képességeket is bőven felsorakoztató felszólalásban ítélte a javaslatról Darvas Iván, az MSZP részéről pedig Schiffer János sem rejtette véka alá, hogy bizonyos hibák miatt a javaslat nem ízlése szerint való. A Fidesz felszólalója, Frajna Imre ugyanakkor pragmatikusan közelített a kérdéshez. Talán az előbbi vélemények miatt is történhetett az, hogy az MDF részéről a vitában aktívan részt vevő Figler János már az általános vitában kérte a név szerinti zárószavazás lehetőségét.²⁴⁰

A Ház minden oldaláról érkező, viszonylag sok módosító javaslat célja az eljárásjogi finomításoktól a szóhasználati pontosításokig nagyon sokrétű volt. Utóbiakhoz sorolható a „németellenes” helyett az „antifasiszta” kifejezés használata. A módosító javaslatokat tárgyaló két testület, az alkotmányügyi és a szociális bizottság a javaslatok jelentős részét igyekezett közös nevezőre hozni.

²³⁹ Lásd <http://www.parlament.hu/naplo34/082/082tart.html>, 2015. március 10.

²⁴⁰ Lásd uo.

A módosító javaslatokat megvitató részletes vitára március 18-án került sor, amikor is a két érintett bizottság közül csak a szociális bizottság tett jelentést, ezt követően pedig a viszonylag rövid vita alkalmával elsősorban az MSZP tanúsított megfigyelhető aktivitást. Egyik fontos pontja a vitának az olyan kitüntetések kérdése volt (Magyar Szabadság Érdemrend), amelyeket a második világháborút követő demokratikus viszonyok irányába mutató rövid időszakban is adományoztak. A másik alapvető problémakör az iratok átadásának kérdése volt.

A zárószavazás 1991. március 20-án zajlott le. Kisebb szavazási malört követően a módosító javaslatok elfogadását, a már említetteknek megfelelően, név szerinti szavazás követte. Az erre irányuló kérést azonban az SZDSZ még szeretne volna az utolsó pillanatban visszavonni. A név szerinti szavazáson végül 304 „igen” szavazattal és 5 tartózkodással fogadta el a törvényt az Országgyűlés.²⁴¹

Az egyes nyugdíjak felülvizsgálatáról, illetőleg egyes nyugdíj-kiegészítések megszüntetéséről szóló 1991. évi XII. törvény, illetve az ehhez kapcsolódó, az egyes nyugdíjak felülvizsgálatához szükséges adatszolgáltatásról szóló 19/1991. (IV. 9.) OGY határozat segített a nyugdíj-kiegészítések rendezésének ügyét megoldani. A törvény a kitüntetések adományozóknak vagy azok jogutódjainak a feladatává tette annak vizsgálatát, hogy melyik kategóriába esik a kedvezményezett személy. Két nagy csoport volt elkülöníthető: a Köztársasági Elnöki Hivatal (KEH) és a kormány végezte el a vizsgálatokat. A KEH esetében arról tudunk, hogy Göncz Árpád köztársasági elnöksége alatt, 1991. július 1. és október 31. között 4763 ügyben hozott határozatot. A határozatok ellen nem kezdeményeztek felülvizsgálatot. Az ügy természetéből kifolyólag a törvény végrehajtásával kapcsolatban nem áll rendelkezésünkre elegendő információ.²⁴² Sajnos a KEH nem közölte, hogy milyen arányban születtek pozitív vagy negatív határozatok, és azt sem, hogy hány főnek ítélték vissza a nyugdíjat azok közül, akik az említett, egyértelműen pártállami hátterű „érdemek” alapján szereztek arra korábban, a törvény megszületése előtt jogosultságot, illetve hogy hányan kérelmeztek a felülvizsgálatot valós teljesítmény (sportolói, művészeti, tudományos eredmények) alapján. Tájékoztatásuk szerint „a határozatok rendelkező része és indokolása a kért adatokat (tudományos, sport stb. tevékenység) nem tartalmazza”.²⁴³

²⁴¹ Lásd <http://www.parlament.hu/naplo34/088/0880138.html>, 2015. március 10.

²⁴² A határozatok száma közérdekű adatkérés révén ismert. Haszonicsné dr. Ádám Máriának, a KEH főigazgatójának a válaszelevele dr. Szánthó Miklósnak, az Alapjogokért Központ vezetőjének a közérdekű adatigénylésére, 2015. február 15.

²⁴³ Haszonicsné dr. Ádám Máriának, a KEH főigazgatójának a válaszelevele dr. Szánthó Miklósnak, az Alapjogokért Központ vezetőjének az ismételt közérdekű adatigénylésére, 2015. május 10.

Az országgyűlési határozat felkérte a kormányt, hogy 1991. július 1-jéig terjessze az Országgyűlés elé a nemzeti gondozásról szóló törvényjavaslatot, illetve 1991. július 1-jéig nyújtson be törvényjavaslatot a nemzeti antifasiszta ellenállási mozgalomban részt vevők elismerésének és ellátásának egységes rendszeréről. Ezután májusban elkezdődött a nemzeti gondozásról szóló törvényjavaslat előkészítése. Hosszas viták után 1992 januárjára készült el a tervezet, amelyet viszont még a kormányzatban sem övezett osztatlan támogatás. A tervezetet ezt követően a Népjóléti Minisztériumban átdolgozták, majd márciusban a kormány be is nyújtotta az Országgyűlésnek. Ez azonban már egy külön fejezet témája.

A Magyar Köztársaság területén ideiglenesen tartózkodott szovjet csapatok, illetőleg azok állományába tartozó személyek által okozott károk megtérítése iránti igények bírósági úton történő érvényesítéséről szóló 1991. évi XXX. törvény

Előzmények

Az Alkotmánybíróság a 30/1990. (XII. 15.) AB határozatban megállapította, hogy a honvédelmi miniszter nem tett eleget az 1957. évi 54. törvényerejű rendelet 3. §-ában kapott felhatalmazása alapján őt terhelő jogalkotói kötelezettségének. E mulasztás alkotmányellenes helyzetet teremtett. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta a honvédelmi minisztert, hogy – az igazságügyi miniszterrel és a külügyminiszterrel egyetértésben – 1991. március 31-ig tegyen eleget jogalkotói kötelezettségének.

Az 1957. évi 54. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett, a hazánkban ideiglenesen tartózkodó szovjet csapatok jogi helyzetét rendező egyezmény értelmében a szovjet kormány köteles volt megtéríteni azokat az anyagi károkat, amelyeket a szovjet katonai egységek vagy azok tagjainak cselekményei a magyar államnak okoztak, valamint azokat a károkat, amelyeket a szovjet katonai egységek vagy azok tagjai szolgálatteljesítés közben magyar szerveknek és állampolgároknak okoztak. A kártérítés mértékét a bejelentett igények alapján a

Magyar–Szovjet Vegyes Bizottság a magyar jogszabályok rendelkezéseinek figyelembevételével határozta meg.²⁴⁴

Az AB-határozat azért is különleges, mert lényegében egy nemzetközi egyezmény alkotmányellenességét kellett volna megállapítani, azonban erre akkor sem volt és ma sincs mód. A módosítás átfutásának időigénye miatt már nem lett volna értelme módosítani a jogszabályt, ezért olyan megoldást kellett találni, amely a belső jog eszközeivel tette lehetővé a helyzet rendezését.

A törvényjavaslat

Az egyezmény a bíróság előtti jogorvoslat lehetőségét kizáró, egyfokú eljárási rendet intézményesítő szabálya a károsultak alkotmányos jogainak érvényesülését más kártérítési igényekhez képest hátrányosan érintette. A vonatkozó, e fejezetben tárgyalt, 2658. számon benyújtott törvényjavaslat a magyar állam közvetlen helytállási kötelezettségének előírásával és a bírósági igényérvényesítés lehetőségének megteremtésével kívánta kiküszöbölni az alkotmányos jogokat ért sérelmet.²⁴⁵

A törvényjavaslat országgyűlési vitája

Az 1991. június 11-én benyújtott törvényjavaslat országgyűlési vitája július 4-én zajlott.²⁴⁶ Az előterjesztő nevében Balsai István igazságügyi miniszter elmondta, hogy a javaslattal, amely nagyon rövid jogszabály-módosítást jelent, egy az 1957. évi 54. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett, az alkotmányt súlyosan sértő intézményt kívánnak felváltani. Ismertette, hogy az Alkotmánybíróság határozata az alkotmányellenes helyzet felszámolására kötelezte a jogalkotót. Összefoglalta, hogy mindazok a kártérítésre jogosultak, akiknek az igényét akár jogalap,

²⁴⁴ Lásd az 1957. évi 54. törvényerejű rendelettel kihirdetett egyezmény 9. cikkét.

²⁴⁵ Lásd T/2658. sz. törvényjavaslat a Magyar Köztársaság területén ideiglenesen tartózkodott szovjet csapatok, illetőleg azok állományába tartozó személyek által okozott károk megtérítése iránti igények bírósági úton történő érvényesítéséről. Indokolás.

²⁴⁶ Lásd *Országgyűlési Napló*, 1991. július 4. <http://www.parlament.hu/naplo34/116/1160116.html>, 2015. október 3.

akár összecszerűség szempontjából részben vagy egészben elutasították, illetve akik menthető okból nem tudtak a Magyar–Szovjet Vegyes Bizottsághoz fordulni, a továbbiakban a polgári jog szabályai szerint erre jogosultak lennének. Salamon László, az alkotmányügyi, törvény-előkészítő és igazságügyi bizottság elnöke felszólalásában jelezte, hogy módosító indítvány nem érkezett a javaslat-hoz, és a bizottság támogatja a javaslat elfogadását. A képviselőcsoportok nem kívántak reagálni az elhangzottakra.

Az Országgyűlés a rövid vitát követően 196 „igen” szavazattal, 2 ellenszavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta a törvényjavaslatot.²⁴⁷

Az elfogadott törvény

A törvény hatálya az ideiglenesen Magyarországon tartózkodott szovjet csapatok, továbbá az állományukba tartozó személyek által szolgálati kötelességük teljesítése közben az ország területén okozott károk megtérítése iránti igényekre terjedt ki. Továbbá azon igényekre, amelyeket a vegyes bizottság jogalap hiánya miatt vagy összecszerűségében elutasított, illetve amelyeket nem bíralt el, vagy amelyeket a jogosult menthető okból nem tudott érvényesíteni. A törvény hatálya alá tartoztak a vegyes bizottság által elismert baleseti járadék felemelése iránti kárigények is, függetlenül a baleset okozásának időpontjától. A törvény kimondta, hogy a kárigényt a magyar állammal szemben lehet érvényesíteni.

A törvénnyel kapcsolatos bírósági gyakorlat

A bírósági gyakorlat egyértelműsítette, hogy a törvény alapján a magyar állam helytállási kötelezettsége csak azokért a károkért áll fenn, amelyeket szolgálati kötelezettség teljesítése közben okoztak.²⁴⁸ Továbbá, hogy a szovjet csapatok,

²⁴⁷ Lásd *Országgyűlési Napló*, 1991. július 4. <http://www.parlament.hu/naplo34/116/1160119.html>, 2015. október 3. A szavazás eredményéből jól látható, hogy a frakciók egyöntetűen támogatták a törvényjavaslatot.

²⁴⁸ BH 1993.166.

illetőleg tagjaik által – szolgálat teljesítése közben – okozott és még el nem bírált kár megtérítése iránti igényt a magyar állammal szemben lehet érvényesíteni.²⁴⁹

Összességében tehát az Alkotmánybíróság mulasztást megállapító határozatát követően az Országgyűlés törvényben mondta ki a magyar állam közvetlen helytállási kötelezettségét, és megteremtette a bírósági igényérvényesítés lehetőségét a szovjet katonák által okozott károk megtérítésének érdekében.

Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény

Előzmények

A politikai kárpótlás ügyében sok kérdést kellett tisztázni a rendszerváltoztatást követően. Ennek is köszönhetően a politikai kárpótlást rendező törvényjavaslatot – sajátos módon – jóval a tulajdonban bekövetkezett sérelmeket rendező törvények elfogadása után nyújtották be. Mindezek ellenére számos problémát nem sikerült rendezni, így a politikai kárpótlás ügye többször is az Alkotmánybíróság elé került, illetve jó néhány törvénymódosítás is szükségessé vált a következő években.

A jogalkotó előzetes becslések, az érintett érdekképviseleti szervek tájékoztatása és a bíróságok semmisségi ítéleteinek száma alapján minimum 165 ezer, maximum 371 ezer jogosulttal számolt. Az adatok alapján a szabadságelvonás átlagos ideje 28 hónapot tett ki. A jogellenesen életüktől megfosztottak kárpótlásra jogosult hozzátartozóinak számát ezer főre becsülték.²⁵⁰ A sértetti szervezetek képviselőjével folytatott egyeztetési tárgyalássorozattal az Igazságügyi Minisztérium (IM) végezte az előkészítő munkát, és Bogdán Tibor közigazgatási államtitkár koordinálta.²⁵¹

²⁴⁹ BH 1992.663. és *Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár* (a továbbiakban: *KGD*) 1992. 232.

²⁵⁰ Petri (szerk.) 1998, 117.

²⁵¹ Kahler Frigyes közlése nyomán.

A törvényjavaslat

A törvényjavaslatot a kormány nyújtotta be. A törvénytörtő elítélések áldozatainak jogi és erkölcsi értelemben vett rehabilitálását a jelen kötet által is részletesen tárgyalt „semmisségi törvények” rendezték, az említett sérelmekhez tapadó vagyoni kárpótlást pedig e törvényjavaslat kívánta rendezni oly módon, hogy az előírt törvényi kötelezettség teljesítésén túlmenően a teljes sértetti kör számára megnyitotta (volna) a kárpótlásra való alanyi jogosultságot. Tekintettel arra, hogy számos sérelmet szenvedett jogosultsága sem a tételes jogból, sem a jogelvekből egyébként nem volt levezethető, a jogalkotó szándéka szerint a törvényjavaslat az állampolgári jogegyenlőséget rendező elvként tekintve alakította ki a jogosultak körét.²⁵²

A törvényjavaslat országgyűlési vitája

Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény alapjául szolgáló törvényjavaslat bizottsági tárgyalásai során számos visszatérő elem szembeötlő. Így gyakorta merült fel például, hogy az NSZK-kormány az 1970-es években több mint 100 millió márkát fizetett ki a náciizmus magyarországi áldozatainak. Másrészről több országgyűlési képviselő jelezte azt is, hogy például a sérelmet szenvedett egyházi személyeknek a cölibátus miatt nincsenek leszármazottaik, így az ő esetükben a kárpótlást valamilyen szervezet (például egyházmegye, szerzetesrend) részére volna szükséges kifizetni. A téma érzékenységét és társadalmi súlyát jól jelzi, hogy a törvényjavaslathoz 122 módosító indítványt nyújtottak be a képviselők.²⁵³

A törvényjavaslat általános vitája 1992. február 10-én kezdődött.²⁵⁴ A törvényjavaslat benyújtója nevében Balsai István igazságügyi miniszter azzal indokolta a törvényjavaslatot, hogy az egy történelmi lépés a társadalmi kiengesztelődés felé. A törvényjavaslattal a kormány célja az volt, hogy elsősorban a még élő sérelmet szenvedetteket támogassák. Első vezérszónokként az egykori recski rab,

²⁵² Lásd T/3413. sz. törvényjavaslat az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról. Indokolás.

²⁵³ Petri (szerk.) 1998, 118.

²⁵⁴ Az általános vitáról bővebben lásd uo. 119.

Zimányi Tibor (MDF) a törvényjavaslat méltatása mellett felvetett néhány problémát is (például az alapösszeg megállapításának módja, túlélő házastárs fogalma, szabadságelvonás alatt elhunytak kérdése).

Mécs Imre (SZDSZ) kifogásolta, hogy túl lassan született meg a törvényjavaslat, illetve, hogy az különbséget tesz a sérelmet szenvedettek között, mivel nem rendelkezik a deportálásban meghaltak kárpótlásáról.

Szabó János (az FKGP-nek a kormánykoalíciót támogató harminchármas csoportja) a felszólalásában sérelmezte, hogy a törvényjavaslat a hadifoglyokat csak 1946. március 1-jétől tekinti kényszermunkára hurcoltnak, továbbá javasolta, hogy a törvényjavaslat rendelkezzen arról is, hogy a jóvátétel összege a fogyasztói árindex évenkénti változásával együtt mozogjon.

Suchman Tamás (MSZP), csatlakozva Mécs Imréhez, egymillió forint összegű kárpótlási jegyet követelt a pogromok, a deportálások, a büntetőtáborokban elkövetett jogsértések áldozatainak hozzátartozói számára. Emellett kiemelte, hogy nem lehet egy külföldi kormány által nyújtott kárpótlást hozzászámítani a magyar állam nyújtotta jóvátételhez.

Fodor Gábor (Fidesz) jelezte, hogy azoknak a juttatását is rendezni kell, akik fogva tartásuk következtében fogyatékoságot vagy súlyos egészségkárosodást szenvedtek, illetve kérte az életjáradék kiszámítási módjának az ismertetését. Hasznos Miklós (KDNP) azt javasolta, hogy a kárpótlást a Rákosi-korszak munkaszolgálatosaira is terjesszék ki, és az alapösszeget konkrétan határozzák meg.

Gadó György (SZDSZ) a legfőbb problémának azt tartotta, hogy a törvényjavaslat „hátrányos megkülönböztetésben részesíti a haláltáborok, a gázkamrák, a halálmenetek, a sortüzek és politikai indíttatású utcai tömeggyilkosságok, pogromok áldozatait azokkal szemben, akik száma [...] messze elmarad emezekétől, vagyis [...] akiket bírósági közreműködéssel küldtek ártatlanul halálba”. Hangsúlyozta, elfogadhatatlan az is, hogy a külföldről kapott kárpótlás csökkentse a magyar állammal szembeni kárpótlási igényt.

Torgyán József (az FKGP immáron ellenzéki, tizenkét fős csoportjának nevében) a felszólalásában elfogadhatatlannak tartotta a törvényjavaslatot, és kifejtette, hogy nem kárpótlás jár a jogtalanul megfosztottnak, hanem teljes kártérítés. Inotay Ferenc (KDNP) azt javasolta, hogy a rendőrhatósági felügyelet alatt eltöltött időt is számítsák bele a kárpótlási igénybe.²⁵⁵

²⁵⁵ A vezérszónoki felszólalásokról bővebben lásd Petri (szerk.) 1998, 118–119.

A részletes vita április 14-e és május 5-e között zajlott.²⁵⁶ Ennek során Németh Zsolt (Fidesz) jelezte, hogy frakciója támogatja a törvényjavaslatot, de szükséges volna további csoportok bevonása a kárpótlásba (például szabadságvesztés alatt tartós egészségkárosodást szenvedők). Kifogásolta továbbá, hogy a törvényjavaslat nem az életjáradék jellegű megoldást részesíti előnyben. Csépe Béla (KDNP) javasolta, hogy minden hadifogoly, aki nem került haza 1945. december 1-jéig, kényszermunkára elhurcoltnak legyen tekinthető, így ők is jogosulttá válnának a kárpótlásra. Balsai István igazságügyi miniszter a végszavazás előtti zárszavában elismerte, hogy a kárpótlási ügyekre nem lehet tökéletes jogi megoldást találni. Megjegyezte, hogy a módosító indítványok közül több majd érvényesíthető lesz a – már előkészítés alatt álló – nemzeti gondozásról szóló törvényjavaslatnál. Továbbá támogatta azon javaslatokat, amelyek a hozzátartozói kör testvérrel való bővítését, a kárpótlási összegnek a jogosulti csoportok közötti egyenlő felosztását és a szovjet hadifogságba esett katonák jogosultsági időpontjának egy évvel előbbre hozását (1946. augusztus helyett 1945. augusztus 1.) indítványozták. Szintén elfogadásra javasolta, hogy a cölibátus tilalma alatt álló sérelmet szenvedett, hozzátartozó nélküli egyházi személyek esetén a kárpótlási összeg felére az illetékes egyházmegye legyen jogosult, illetve, hogy a kárpótlásból kizáró okokat taxatíván sorolja fel a törvény. Így legyenek kizárva az Államvédelmi Hatóság (a továbbiakban: ÁVH) hivatalos állományú tagjai, a karhatalmisták és a forradalom leverésében önként részt vevők. Jelezte, hogy külön törvény alapján kell jóvátételben részesülniük azoknak, akik a jogtalan szabadságelvonás következtében maradandó fogyatékoságot vagy súlyos egészségkárosodást szenvedtek.²⁵⁷ Ígéretet tett arra is, hogy azon személy hozzátartozója, aki olyan bűncselekménynek lett áldozata, amellyel kapcsolatban az állam nem érvényesítette a büntetőigényét, külön törvény alapján szintén jogosult lesz kárpótlásra.

Az Országgyűlés 1992. május 12-én 186 „igen” szavazattal, 37 ellenszavazat és tartózkodás mellett fogadta el a törvényt.²⁵⁸ A szavazást követően a Tisztelt Ház egyperces néma felállással tisztelgett az áldozatok emlékére.

²⁵⁶ A részletes vitáról bővebben lásd Petri (szerk.) 1998, 119–121.

²⁵⁷ Lásd a nemzeti gondozásról szóló 1992. évi LIII. törvényt.

²⁵⁸ Lásd *Országgyűlési Napló*, 1992. május 12. <http://www.parlament.hu/naplo34/200/2000275.html>, 2015. október 4. A törvényjavaslatot az SZDSZ-en kívül valamennyi frakció támogatta.

Az elfogadott törvény

Az úgynevezett politikai kárpótlás folyamatát valójában ez a törvény nyitotta meg. A jogalkotó az 1939 márciusa és 1989. október 23-a (azaz a Magyar Köztársaság kikiáltásának, az alkotmány rendszerváltó módosítása hatálybalépésének napja) között az életüktől és szabadságuktól megfosztottak számára állapította meg a kárpótlásra való alanyi jogosultságot.²⁵⁹

A törvény értelmében egyösszegű kárpótlás járt az élet elvesztéséért, ha a magyar bíróság törvénysértő vagy semmissé nyilvánított ítélete alapján hajtották végre a halálos ítéletet, vagy a sérelmet elszenvedő a büntetőeljárás vagy a büntetőügyben hozott ítélet végrehajtása során olyan módon vesztette életét, hogy a halál bekövetkezésének kétséget kizáró oka az eljáró magyar hatóság szándékos közreműködése volt. A szabadságelvonás tekintetében a harminc napot meghaladó sérelmekért járt kárpótlás. A törvény kizárta a kárpótlásból azokat, akik az elszenvedett sérelmük miatt kártalanításban, kárpótlásban vagy visszatérítésben részesültek a magyar államtól. Nem kaphatott kárpótlást továbbá az, akit a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában (PPJE) elismert alapjogok megsértéséért felelősség terhelt, illetve aki az államvédelmi szervek hivatásos állományú tagja, karhatalmista volt. A törvény kizárta a kárpótlásból azokat is, akik az 1956-os forradalom és szabadságharc leverésében való részvételük miatt kitüntetésben részesültek, illetve annak leverésében önként részt vettek.

A törvény végrehajtására kiadott rendeletek

A törvény végrehajtásáról az életüktől és szabadságuktól politikai okból megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény végrehajtásáról szóló 111/1992. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend1.) és az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény végrehajtásáról szóló 172/1992. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend2.) gondoskodott.

²⁵⁹ Lásd Petri (szerk.) 1998, 117–122.

A Korm. rend1. a végrehajtáshoz szükséges részletszabályokat és a kárpótlási igénybejelentéshez szükséges adatlapot tartalmazta. A Korm. rend2. a törvényben említett alapösszeget 7000 forintban határozta meg 1992-re. A Korm. rend2.-t 2003. július 1-jén hatályon kívül helyezték.

A törvénnyel kapcsolatos alkotmánybíróági határozatok

A törvény elfogadását követően először az 1/1995. (II. 8.) AB határozat foglalkozott a politikai kárpótlás ügyével. Határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a múlt rendszerekben az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak személyi kárpótlásánál alkotmányos követelmény, hogy a törvényhozó a kárpótlásra jogosultság megállapításánál a jogosulti, kedvezményezett körök ismérveit azonos, a csoportra különösen jellemző szempontok szerint, a személyek egyenlő méltóságának tekintetbevételével, egységesen határozza meg. A második világháború alatti faji, vallási vagy politikai okból lezajlott külföldre deportálások és kényszermunkára hurcolások pusztá szabadságelvonásnak minősítése önkényes csoportba sorolásnak minősül, ezért alkotmányellenes. Önkényes továbbá a bűncselekmények áldozataként elszenvedett személyi sérelmek okozása miatt keletkezett polgári jogi igények megnyitásának ahhoz a feltételhez kapcsolása, hogy az állam elmulasztotta a bűncselekmények elkövetőivel szembeni büntetőigényének érvényesítését. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette a törvény egyes rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az Országgyűlés elmulasztotta a diszkrimináció elkerülésének érdekében vállalt, a törvényben meghatározott jogalkotói feladatát. Ezért felhívta az Országgyűlést, hogy a határozatban foglalt alkotmányos követelmények figyelembevételével 1995. szeptember 30-ig alkossa meg a törvényben meghatározottak szerinti további kárpótlási törvényt.

Az Alkotmánybíróság a 4/2002. (II. 15.) AB határozatában újabb részt semmisített meg a törvényből. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a törvény 6. § (4) bekezdésének a »3. § (1) bekezdésének a) pontja alapján járó« szövegrésze alkotmányellenes”. A testület a határozatban kifejtette, hogy a nem végrehajtott halálbüntetéssel társuló szabadságelvonás körében a kényszermunka és a szabadságelvonás között az 1/1995. (II. 8.) AB határozatban lefektetett alkotmányos kritérium – amely elvi alapját adja annak, hogy a kényszermunkáért (és deportá-

lásért) magasabb összegű kárpótlás jár – nem érvényesül, ezért megállapítható, hogy sérül a hátrányos megkülönböztetés tilalma.²⁶⁰

A törvénnyel kapcsolatos bírósági gyakorlat

A bírósági gyakorlat többek között egyértelműsítette, hogy az életüktől és szabadságuktól politikai okokból jogtalanul megfosztottak kárpótlás iránti kérelmének különleges eljárás szerinti elbírálásakor szükség esetén a bizonyításnak tárgyaláson való felvétele útján kell tisztázni, hogy a sérelmet elszenvedett halála bekövetkezésének kétséget kizáró oka az eljáró magyar hatóság szándékos közreműködése volt-e.²⁶¹ Ezen túlmenően a bíróságok tisztázták azt is, hogy a kérelmező pontosan milyen esetben jogosult kárpótlásra. Így kimondták, hogy csak a közigazgatási határozaton alapuló kitelepítés alapozza meg a kárpótlási jogosultságot, a külföldre telepítés azonban a kárpótlási igény tekintetében nem minősül kitelepítésnek.²⁶² A kárpótlási igény elbírálásakor viszont a bíróságok kényszerlakhely-kijelölésnek minősítették a büntetőítélet alapján pártfogó felügyelet alá helyezett részére lakhelyének a gyámhatóság általi kötelező meghatározását.²⁶³ Továbbá rögzítették azt is, hogy a zárt, táborszerű fogva tartás esetén a volt munkaszolgálatos részére is jár kárpótlás, illetve, hogy a szabadságelvonást követően a sérelmet szenvedő fél második házastársa már nem jogosult kárpótlásra.²⁶⁴

Összefoglaló

A politikai kárpótlást rendező törvényt a kérdés összetettsége miatt csak jóval a tulajdonban esett sérelmeket rendező törvények után fogadta el az Országgyűlés. A hosszas előkészítés ellenére nem sikerült az összes problémás kérdést

²⁶⁰ 4/2002. (II. 15.) AB határozat. http://www.mkab.hu/letoltesek/2002_0001_0030_tart.pdf, 2015. október 4.

²⁶¹ BH 1995.18.

²⁶² BH 1995.675., illetve BH 1995.674.

²⁶³ BH 1995.378.

²⁶⁴ BH 1995.313, illetve BH 1995.676.

megnyugtatóan rendezni, így a politikai kárpótlás ügye a következő években többször az Alkotmánybíróság elé került, illetve a törvényt is számos alkalommal kellett módosítani. A jogalkotó különféle becslések alapján minimum 165 800, maximum 371 100 jogosulttal számolt, végül a különböző jogcímek alapján mintegy 255 ezren kaptak kárpótlást (életvesztés jogcímen ezerkétszázán, deportálás miatt harmincnyolcezen, munkaszolgálat miatt tizenötezen, szovjetunióbeli kényszermunka miatt pedig kétszázötvenen).²⁶⁵

A nemzeti gondozásról szóló 1992. évi LII. törvény

Előzmények

A nemzeti gondozás intézményét más kárpótlási formák kiegészítéseként kívánták bevezetni a kilencvenes évek elején, azonban az ezt szolgáló törvényjavaslat csak hosszú előkészítés után született meg. Ennek egyik oka az volt, hogy „a téma” szorosan kapcsolódott a pártállam szolgálatáért kapott különleges társadalombiztosítási juttatások rendszerváltozás utáni megszüntetéséhez.²⁶⁶ Első lépésként megszületett az egyes nyugdíjak felülvizsgálatáról, illetőleg egyes nyugdíj-kiegészítések megszüntetéséről szóló 1991. évi XII. törvény, továbbá az ehhez kapcsolódó, az egyes nyugdíjak felülvizsgálatához szükséges adatszolgáltatásról szóló 19/1991. (IV. 9.) OGY határozat. Az országgyűlési határozat felkérte a kormányt, hogy 1991. július 1-jéig terjessze az Országgyűlés elé a nemzeti gondozásról szóló törvényjavaslatot, illetve előbbi időpontig nyújtson be törvényjavaslatot a nemzeti antifasiszta ellenállási mozgalomban részt vevők elismerésének és ellátásának egységes rendszeréről. Ezután májusban elkezdődött a nemzeti gondozásról szóló törvényjavaslat előkészítése. Hosszas viták után 1992 januárjára készült el a tervezet, amelyet viszont még a kormányzatban sem övezett osztatlan támogatás. A tervezetet ezt követően a Népjóléti Minisztériumban átdolgozták, majd márciusban a kormány be is nyújtotta az Országgyűlésnek.

²⁶⁵ Petri (szerk.) 1998, 230.

²⁶⁶ Erről lásd bővebben Petri (szerk.) 1998, 131–133.

A törvényjavaslat

A törvényjavaslat – az országgyűlési határozatban foglaltaktól eltérve – egy jogszabályba kívánta foglalni a határozat két kérdéskörét. A javaslat, per definitionem, önmaga hiánypótló jellegét irányozta elő, mivel a diktatúrák által az alapvető emberi jogok sérelmével elkövetett jogtalanságok orvoslására addig megalkotott jogszabályok nem adtak teljes körű megoldást a nemzeti gondozásra szorulóknak ellátására.²⁶⁷ A javaslat szorosan kapcsolódott a kárpótlási jogszabályokhoz, „legközelebbi” kapcsolatban az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvénnyel állt.

A törvényjavaslat országgyűlési vitája

A törvényjavaslat országgyűlési vitája 1992. május 5-én, 18-án és június 1-jén zajlott.²⁶⁸ Az előterjesztő nevében Kelemen András népjóléti miniszteriumi államtitkár ismertette a törvényjavaslatot. Zimányi Tibor, az MDF vezérszónoka javasolta, hogy a nemzeti ellenállásban részt vettek ügyét válasszák el a nemzeti gondozástól, és arról külön törvényben gondoskodjanak. Az általános (és a bizottsági) vita során a legtöbb képviselő kifogásolta, hogy az előterjesztés lassan készült el, továbbá, hogy az antifasiszta ellenállók megbecsülését sem rendezi megnyugtatóan. Több módosító javaslat is született a jogosultak körének bővítésére. Ezen javaslatok többségét az Országgyűlés nem szavazta meg. Elfogadták viszont a képviselők – többek közt – azt a Nádori László (SZDSZ) által benyújtott módosítót, amelynek értelmében az olimpiai bajnokok mellett a világbajnokok is részesülhetnek nyugdíjpótlékban. Élesen vitatott volt az időbeli hatály kérdése is. Eredetileg az 1944. március 19. és 1963. december 31. közötti időszakot határozták meg, Schiffer János (MSZP) javaslatát (1939. március 11. – 1989. október 23.) a többség nem támogatta, de Kutrucz Katalinét (MDF) (1944. március 19. – 1989. október 23.) igen.

²⁶⁷ Lásd T/5057. sz. törvényjavaslat a nemzeti gondozásról. Indokolás.

²⁶⁸ Lásd *Országgyűlési Napló*, 1992. május 5. (<http://www.parlament.hu/naplo34/198/198tart.html>, 2015. szeptember 10.); május 18. (<http://www.parlament.hu/naplo34/202/202tart.html>, 2015. szeptember 10.) és június 1. (<http://www.parlament.hu/naplo34/208/208tart.html>, 2015. szeptember 10.). Az országgyűlési vitáról bővebben lásd Petri (szerk.) 1998, 135–136.

Az Országgyűlés 1992. június 23-án 153 „igen” szavazattal, 24 ellenszavazat és 56 tartózkodás mellett fogadta el a törvényt.²⁶⁹

Az elfogadott törvény

Az elfogadott törvény értelmében a legmagasabb gondozási díjra az volt jogosult, aki az 1944. március 19-e és 1989. október 23-a közötti időszakban a magyar vagy idegen állam hatósága, hatósági személye vagy más személy politikai indítatású önkényének következtében az 1944–1945-ben a nemzeti ellenállási mozgalomban kifejtett tevékenységével, illetve az 1956-os forradalom és szabadságharc eseményeivel összefüggésben a munkaképességét legalább 67 százalékban elvesztette. Továbbá, aki az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény alapján kárpótlásra jogosult, és a kárpótlásra jogosító sérelmével összefüggésben veszítette el a munkaképességét legalább 67 százalékban. Az a személy, aki az ott meghatározottakkal összefüggésben a munkaképességét 67 százaléknál kisebb, de legalább 50 százalékot elérő mértékben elvesztette, és szociális helyzete indokolja, a gondozási díj 50 százalékára jogosult.

A sérelmet szenvedett hozzátartozói (özvegy, vér szerinti és örökbe fogadott gyermek, valamint szülő) ezen jogcímek mellett akkor is jogosulttá váltak gondozási díjra, ha az elhunyt személy a második világháború alatt faji, vallási vagy politikai okból való külföldre deportálás során vagy a szovjet szervek általi kényszermunkára hurcolás, továbbá a szovjet bíróság vagy más szovjet hatóság politikai indítékú ítélete, illetve intézkedése alapján végrehajtott szabadságelvonás során, illetőleg szovjet bíróság politikai indítékú halálbüntetést kiszabó ítéletének következtében életét veszítette. Ez esetben szintén a gondozási díj 50 százalékát állapították meg.

A törvény kizáró okként nevesítette az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény alapján megállapított hozzátartozói kárpótlást. Továbbá az sem volt jogosult gondozási díjra, aki felelős volt alapjogok megsértéséért, az államvédelmi szervek-

²⁶⁹ Lásd *Országgyűlési Napló*, 1992. június 23. <http://www.parlament.hu/naplo34/218/2180130.html>, 2015. szeptember 12. A törvényjavaslatot csak a kormánypárti frakciók támogatták, az MSZP képviselői nemmel szavaztak, az SZDSZ és a Fidesz képviselőcsoportja pedig tartózkodott.

nek hivatásos állományú tagja vagy karhatalmista volt, az 1956-os forradalom és szabadságharc leverésében való részvétele miatt kitüntetésben részesült, vagy annak leverésében önként részt vett.

A törvény végrehajtására kiadott rendeletek

A törvény végrehajtásáról nem született rendelet. A törvényben meghatározott nemzeti gondozási díj összegét először a 105/1993. (VII. 16.) Korm. rendelet a nemzeti gondozási díj emeléséről, továbbá a kiegészítő hadigondozotti pénzllátásról szóló 6/1992. (I. 16.) Korm. rendelet módosításáról, majd a nyugellátások, baleseti nyugellátások, a nyugdíjszerű ellátások és a gyermekgondozási segély jövedelempótlékának emeléséről szóló 23/1994. (II. 23.) Korm. rendelet emelte fel. A hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény a gondozási díj összegét az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 120, illetve 95 százalékában állapította meg (jelenleg 180, illetve 155 százalék).

A törvénnyel kapcsolatos bírósági gyakorlat

A bírósági gyakorlat egyértelművé tette a nemzeti gondozási díj megállapításának feltételeit, így kimondták, hogy a gondozási díj megállapítására akkor kerülhet sor, ha a munkaképesség-csökkenés politikai indíttatású önkény következménye, a személyes vizsgálatra is kiterjedő, aggálytalan orvosszakértői vélemény beszerzése megtörtént, és ha a személyi kárpótlásra jogosító sérelem és a munkaképesség legalább 67 százalékos elvesztése között okozati összefüggés áll fenn.²⁷⁰ A kizáró okok kapcsán pedig a bíróságok rögzítették, hogy sem az élettárs, sem az a személy nem jogosult gondozási díjra, akinek a munkaképesség-csökkenése nincs összefüggésben politikai önkény elszენvedésével.²⁷¹

²⁷⁰ KGD 2000.12., KGD 1996.94., illetve BH 1999.586.

²⁷¹ BH 1998.403. és BH 1999.431.

Összefoglaló

A hosszas előkészítés és éles viták után megszületett törvény a nemzeti gondozási díjjal – a politikai kárpótlás részeként – egyfajta személyi jóvátételként kívánta jobb életkörülményekhez segíteni a kommunista diktatúra áldozatai és a náciellenes nemzeti ellenállásban részt vevők közül azokat (illetve az ő hozzátartozóikat), akik jelentős egészségkárosodást szenvedtek el, és így munkaképességük romlása miatt minden bizonnyal nagyon szerény körülmények között kellett élniük. Bár a nyugdíj-kiegészítésként is szolgáló gondozási díj értéke követte az átlagkeresetek alakulását, annak összege – figyelembe véve az sérelmet szenvedettek életkörülményeit – legtöbbször inkább erkölcsi elismerést, mintsem valódi anyagi segítséget jelentett.²⁷²

A párizsi békeszerződésről szóló 1947. évi XVIII. törvény 27. cikkének 2. pontjában foglaltak végrehajtásáról szóló 1997. évi X. törvény

Előzmények

Még a párizsi békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 27. cikkének 2. pontja kötelezte a magyar kormányt, hogy mindazoknak a „személyeknek, szervezeteknek vagy közösségeknek Magyarországon levő összes javait, jogait és érdekeit, akik, illetőleg amelyek egyénenként vagy mint összességek tagjai faji, vallási vagy más fasiszta szellemű zaklató rendszabály tárgyai” (tehát akik a holokauszt áldozatai) voltak, ha azokra nézve „örökös nem jelentkezett vagy igénybejelentés nem érkezett”, át kell ruházni „az ilyen személyeket, szervezeteket vagy közösségeket Magyarországon képviselő szervezetekre”. Mivel a békeszerződés e pontját a jogalkotó 1947 óta nem hajtotta végre, az Alkotmánybíróság a 16/1993. (III. 12.) AB határozatában felhívta az Országgyűlést annak végrehajtására. Ennek

²⁷² 1990-ben a bruttó átlagkereset közel 19 százalékát, 2014-ben körülbelül 22 százalékát érte el a nemzeti gondozási díj.

alapján az Országgyűlés a 89/1996. (X. 30.) OGY határozatában egyetértett azzal, hogy a kormány a rendezés érdekében közalapítványt hozzon létre, tekintettel az egyezmény azon pontjára, hogy „az átruházott javakat ezek a szervezetek az említett magyarországi összességek, szervezetek és közösségek életben maradt tagjainak támogatására és helyreállítására fogják fordítani”. Az Országgyűlés határozata felhatalmazta a kormányt, hogy a közalapítványnak juttatandó vagyoni körről és annak mértékéről tárgyalásokat folytasson a magyar zsidóságot képviselő szervezetek képviselőivel, és felhívta a testületet, hogy a rendezés érdekében szükséges törvényjavaslatokat 1996. november 30-ig terjessze az Országgyűlés elé.

A törvényjavaslat

Az életjáradék-juttatás jogi feltételeinek megteremtése érdekében a kormány nevében a külügyminiszter 1996. november 29-én benyújtotta az Országgyűlésnek a vonatkozó törvényjavaslatot. A törvényjavaslat alapján a magyar zsidóságot képviselő szervezetekkel lezajlott tárgyalások eredményeképpen a létrehozandó közalapítvány keretében történne a túlélő, rászorult idős emberek részére az életjáradék-juttatás, négy milliárd forint címletértékű kárpótlási jegy kibocsátásával.²⁷³

A törvényjavaslat országgyűlési vitája

A törvényjavaslat általános vitájára 1996. december 11-én és 1997. február 3-án került sor.²⁷⁴ Szent-Iványi István külügyminisztériumi államtitkár, a napirendi pont előadója azzal indokolta a törvényjavaslat szükségességét, hogy a párizsi békeszerződés 27. cikkében foglaltak végrehajtása nem történt meg, ezért az Alkotmánybíróság a 16/1993. (III. 12.) számú határozatában felhívta az Országgyűlést a mulasztás pótlására. Tóth Pál, az emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság, valamint Eörsi Mátyás, a külügyi bizottság előadója is azt jelezte, hogy

²⁷³ Lásd T/3546. sz. törvényjavaslat a párizsi békeszerződésről szóló 1947. évi XVIII. törvény 27. cikkének 2. pontjában foglaltak végrehajtásáról. Indokolás.

²⁷⁴ Lásd *Országgyűlési Napló*, 1996. december 11., illetve 1997. február 3. *Országgyűlési Napló*, 1990–2010.

a bizottságuk vita nélkül, egyhangúlag támogatta a javaslatot. Isépy Tamás a KDNP-frakció vezérszónokaként elmondta, hogy kérdéses a kárpótlás mechanizmusa: ki fogja megállapítani a kárpótlást, a hatóság vagy a közalapítvány egyik szerve? Ha a közalapítvány, akkor a zsidó szervezetek nevében a közalapítvány fog dönteni arról is, hogy kik igényelhetnek támogatást? Szintén nem tartotta tisztázottnak a jogorvoslat kérdését, valamint azt, hogy hagyatéki vagyon nélkül hogyan lehet majd hagyatéki eljárást lefolytatni. Úgy vélte, hogy a törvényjavaslat „egyetlen lépéssel nem viszi közelebb a kérdés lezárását”. Továbbá kérdésesnek tartotta, hogy elkészül-e az országgyűlési határozatban megemlített többi törvényjavaslat is. A képviselő jelezte, hogy képviselőcsoportja tartózkodni fog a szavazásnál, mert a törvényjavaslat nem rendezi megnyugtatóan a felmerült kérdéseket. Sepsey Tamás az MDF képviselőcsoportjának nevében hiányolta a létrehozandó közalapítvány alapító okiratát. Tévesnek vélte zsidó kárpótlásnak nevezni a törvényjavaslatot, arra figyelemmel, hogy a párizsi békeszerződés nem tartalmaz ilyet, és Magyarországról sem csak zsidó származásúakat hurcoltak el. Úgy vélte, hogy a törvényjavaslat a jóvátételnek csak egy elemét ragadja ki, és arra sem jó jogi megoldást választ. Problémának nevezte, hogy a jogosultak száma nem ismert, s így nem lehet állást foglalni arról, hogy elegendő lesz-e a közalapítványnak átadandó négymilliárd forint értékű kárpótlási jegy. Hiányolta továbbá a törvényjavaslatból annak meghatározását, hogy kinek, milyen alapon, mennyi összeg adható, továbbá az igénybejelentés módját és annak határidejét.

A javaslatához tizenegy módosítót nyújtottak be, ezeknek többségét a kárpótlási ügyekben aktív Sepsey Tamás (MDF) képviselő jegyezte. Azonban ezek a javaslatok a tárgyaló bizottságok és később az Országgyűlés részéről sem kaptak támogatást. A részletes vita 1997. február 18-án és 25-én zajlott.²⁷⁵ Tímár György (FKGP) a kuratórium összetételének fontosságára hívta fel a figyelmet, és javasolta, hogy készüljön egy előzetes névsor. A vitában elhangzottakra Szent-Iványi István államtitkár reagált, aki elmondta, hogy három módosító javaslaton kívül (amelyek technikai pontosításokat tartalmaznak) az előterjesztő nem támogatja a módosítók elfogadását.

Az Országgyűlés 1997. március 4-én 246 „igen” és 2 „nem” szavazattal, 46 tartózkodás mellett fogadta el a törvényjavaslatot.²⁷⁶

²⁷⁵ Lásd *Országgyűlési Napló*, 1997. február 18. és 25. *Országgyűlési Napló*, 1990–2010.

²⁷⁶ A törvényjavaslatot a kormánypárti frakciók (MSZP, SZDSZ) mellett egyes ellenzéki képviselőcsoportok is támogatták (FKGP, MDNP). Az ellenzék másik része (MDF, KDNP, Fidesz) tartózkodott a zárószavazásnál. Lásd <http://www.parlament.hu/szavaz/szavlist/734i1650.htm>, 2015. szeptember 5.

Az elfogadott törvény

A törvény felhatalmazást adott a kormánynak, hogy a 89/1996. (X. 30.) OGY határozatban foglalt célra, vagyis a közalapítvány létrehozására, illetve a holokauszt életben lévő áldozatainak a támogatására négy milliárd forint címletértékű kárpótlási jegyet felhasználjon. A kárpótlási jegyet az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal bocsátotta ki. A törvény rögzítette az életjáradékban részesíthető személyek körét: élete végéig járadékot kaphat az a Magyarországon élő magyar állampolgár, aki az 1947. évi XVIII. törvény értelmében támogatásban részesíthető, amennyiben a hatvanadik életévét betöltötte. Az életjáradék összegét külön törvény alapján kellett megállapítani.²⁷⁷ A járadék emeléséről az éves költségvetési törvény keretében kellett dönteni. A járadék juttatásáról és a kedvezményezett személyek kiválasztásáról a közalapítvány dönt. A törvény emellett szabályozta az eljárási kérdéseket és a lebonyolító szervek kapcsolatrendszerét is.²⁷⁸

Összefoglaló

Az Alkotmánybíróság határozatának következtében az Országgyűlésnek rendeznie kellett a párizsi békeszerződés 27. cikkének 2. pontjában foglaltak végrehajtását. Az ellenzék nagyobb része vitatta a javaslat megoldásait, így a politikai kárpótlás körében több alkalommal létrejövő konszenzus ebben az ügyben nem valósult meg. A törvény elfogadása után a kormány létrehozta a Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítványt, amely azóta is működik.²⁷⁹ A legutolsó elérhető

²⁷⁷ Az összeget a kárpótlási jegyek életjáradéokra váltásáról szóló 1992. évi XXXI. törvény alapján állapították meg.

²⁷⁸ Lebonyolító szervek: Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal, Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, Magyar Államkincstár és a törvény elfogadása után létrehozott közalapítvány (Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány).

²⁷⁹ A közalapítvány célja, hogy „a részére átruházandó javakból, azok hozadékaiból megteremtse annak lehetőségét, hogy azok a személyek, akik zsidó származásuk miatt faji, vallási vagy más fasiszta szellemű zaklató rendszabályok elszenvetői voltak és utódaik, ha Magyarországon élnek, továbbá e személyek közösségei, újjászervezhessék vallási, kulturális, oktatási rendszerüket, erősíthessék zsidó identitásukat, és a személyek szociális helyzetüket javíthassák”. Lásd <http://www.mazsok.hu/content/tevekenysegunk>, 2015. szeptember 12.

mérlege alapján a közalapítványnak közel 2,3 milliárd forint saját tőkéje van, és közhasznú tevékenységére 1,6 milliárd forintot fordított.²⁸⁰

Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi XXIX. törvény

Előzmények

Az Alkotmánybíróság az 1/1995. (II. 8.) AB határozatában az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény egyes rendelkezéseit megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az Országgyűlés elmulasztotta a diszkrimináció elkerülésének érdekében vállalt, e törvényben meghatározott jogalkotói feladatát. Ezért felhívta az Országgyűlést, hogy a határozatban foglalt alkotmányos követelmények figyelembevételével 1995. szeptember 30-ig alkossa újra a törvényt.

Az alkotmánybírósági határozatot követően az Igazságügyi Minisztérium előkészítette, a kormány pedig 1995 júniusában benyújtotta az Országgyűlésnek a törvényjavaslatot.²⁸¹ A törvényjavaslat országgyűlési vitáját követően azonban a zárószavazás előtt az emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság, előzetes normakontrollt kérve, az Alkotmánybírósághoz fordult.²⁸²

Az Alkotmánybíróság a 22/1996. (VI. 25) határozatában bírálta el az indítványt. Ebben kimondta, hogy nem alkotmányellenes az, hogy a törvényjavaslat a deportálásért, továbbá a szovjet kényszermunkára hurcolásért járó kárpótlás külön kategóriáit teremti meg, és nem ellentétesek a diszkrimináció alkotmányos

²⁸⁰ A Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány 2013. évi eredménykimutatása. <http://www.mazsok.hu/dokumentumok.php>, 2015. szeptember 12.

²⁸¹ Lásd a T/1268. sz. törvényjavaslatot.

²⁸² Lásd Petri (szerk.) 1998, 230.

tilalmával azok a rendelkezések, amelyek e sérelmekhez a kárpótlás összegét illetően azonos jogkövetkezményeket fűznek. Alkotmányos követelményként megállapította, hogy a jogosultak azonos körének a hasonló alapon meghatározott sérelmekért, az adott esetben az élet elvesztéséért, a törvényben meghatározott esetekben végeredményben hasonló mértékű kárpótlás járjon. A testület leszögezte: ha annak érdekében, hogy a törvény megfeleljen az alkotmányossági követelményeknek, a kárpótolandók körét lényegesen – többszörösére, sőt nagyságrenddel – meg kell növelni, nem ellentétes az Alkotmánnyal, ha a törvényhozó a kárpótlásra szánt összeget újra megállapítja, és újra elosztja, s ennek következtében ugyanazért a sérelemért járó kárpótlás nagysága lényegesen kevesebb lesz, mint az eredetileg megállapított kárpótlási összeg. Az arányosság fenntartásának érdekében ilyen esetben akár az összes jogosulti körnek járó kárpótlás is megfelelően megváltoztatható. Az újraelosztásnak nincs hatása a korábbi rendelkezések szerint kifizetett kárpótlásokra.²⁸³ Mindezekre figyelemmel 1996 őszén a kormány átdolgozta a törvényjavaslatát, és 1997 februárjában T/3850. számon újra benyújtotta.²⁸⁴

A törvényjavaslat

A törvényjavaslat az Alkotmánybíróság 1/1995. (II. 8.) és 22/1996. (VI. 25) AB határozataiban foglaltak alapján szükséges módosításokat tartalmazta, valamint lehetőséget kívánt teremteni arra, hogy a kárpótlásra jogosultak ismét választhatóan az életjáradéki formát a kárpótlási jegy helyett.²⁸⁵ A törvényjavaslat, amely kibővíti a már korábban egyösszegű kárpótlásra jogosultak körét, az élet elvesztéséért járó kárpótlás körébe beemelné azoknak a személyeknek a hozzátartozóit, akik a magyar hatóság vagy hatósági személy politikai indíttatású önkényének következtében veszítették életüket, valamint azokat, akiknek a hozzátartozója a deportálás és a kényszermunka ideje alatt halt meg. A törvényjavaslat a deportálás és a kényszermunkára hurcolás sérelmet mint kárpótlási jogcímet a szabadságelvonás jogcíméből kiemelve az élet elvesztés és a szabadságelvonás között külön

²⁸³ Lásd *Magyar Közlöny*, 1996/51.

²⁸⁴ Lásd a T/3850. sz. törvényjavaslatot.

²⁸⁵ Lásd T/3850. sz. törvényjavaslat az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény módosításáról. Indokolás.

jogcímként kívánta elhelyezni a törvényben. A törvényjavaslat továbbá eljárási szabályokat és a kárpótlási hatóságra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazott.

A törvényjavaslat országgyűlési vitája

A törvényjavaslat általános vitájára 1997. március 18-án került sor.²⁸⁶ A törvényjavaslat benyújtója nevében Avarkeszi Dezső igazságügyi államtitkár az expozéjában ismertette az Alkotmánybíróság határozatát. Külön kiemelte azt, hogy a testület szerint, ha az alkotmányossági követelmények teljesítésének érdekében a jogalkotó jelentősen megnöveli a kárpótolandók körét, akkor nem alkotmányellenes, ha a kárpótlásra szánt összeget újra megállapítják, és ennek következtében a kárpótlás összege az eredetileg megállapítottnál lényegesen kisebb lesz.

Az államtitkár tájékoztatta az Országgyűlést arról is, hogy életvesztés jogcímen ezerkétszáz jogosultnak fizettek ki kárpótlást, átlagosan négyszázhetven ezer forintot. Deportálás miatt harmincnyolcezer, munkaszolgálat miatt tizenötezer, szovjetunióbeli kényszermunka miatt pedig kétszázöttezren kaptak kárpótlást. Hozzátette, hogy az új jogosulti kör több tízezer főre becsülhető, az élet elvesztése miatt kárpótlásra jogosultak száma azonban nem megbecsülhető, ezért a törvényjavaslat nem állapítja meg az egyösszegű kárpótlás összegét, ehelyett csak arról rendelkezik, hogy a benyújtott igények számának ismeretében arról majd külön törvényben kell rendelkezni.

A frakciók vezérszónokai közül először Dornbach Alajos (SZDSZ) kapott szót. Felszólalásában jogosnak tartotta a törvényt módosítást, mondván, hogy a hatályos törvény csak a sérelmet szenvedettek szűk körére vonatkozik. Elmondta továbbá, hogy a törvényjavaslat olyan körben állapít meg kárpótlást, amely a legméltányosabbnak és legelfogadhatóbbnak látszik. Ezzel éles ellentétben Torgyán József (FKGP) zavarosnak minősítette az előterjesztést, mivel az nem számol a már kifizetett kárpótlási összegekkel és az érintettek számával. Ezért hatásvizsgálatot kért a kormányzattól, és felvetette: a kormánynak mielőbb meg kellene vizsgálnia a kárpótlásra fordított összegek nemzetközi alapon való elszámolásának lehetőségét. Pártja nevében felszólította a kormányt, hogy „ezeket a kérdéseket vesse fel nemzetközi szintén, ha másként nem, az érintett államok

²⁸⁶ Lásd *Országgyűlési Napló*, 1997. március 18. *Országgyűlési Napló*, 1990–2010. Az általános vitáról bővebben lásd Petri (szerk.) 1998, 230–232.

felelősségét vigye a nemzetközi közvélemény elé, mint ahogy a zsidó kárpótlás vonatkozásában a zsidó állam vezetői ezt rendkívül bölcsen megtették”.

Gellért Kis Gábor (MSZP) elsősorban az előző kormányt bírálta, azzal érvelve, hogy az lett volna az észszerű, ha először azokat kárpótolják, akik legkorábban, azaz a második világháború előtt és alatt szenvedtek sérelmet. Azonban először azok kaptak kárpótlást, akik időben legközelebb álltak a törvény elfogadásához, azaz az 1956 utáni megtorlást elszenvedők, illetve az ő hozzátartozóik.

Hasznos Miklós (KDNP) is szükségesnek tartotta a törvényjavaslatot, és elfogadta, hogy az figyelembe veszi az állam teherbíró képességét, de egyben felhívta a figyelmet arra, hogy súlyos hiányosság, ha az előterjesztés nem foglalkozik a Rákosi-korszak munkaszolgálatosainak kárpótlásával. Kósa Lajos (Fidesz) támogatta a kereszténydemokraták javaslatát, és méltányosnak tartotta, hogy a Rákosi-korszak munkaszolgálatosai mellett a nyugati hadifogságba esettek is kapjanak kárpótlást.

Sepsey Tamás (MDF) azt a problémakört vetette fel, hogy miért nem jár kárpótlás azon hadifoglyok hozzátartozóinak is, akik a törvényjavaslatban rögzített 1945. augusztus 1-jét megelőzően haltak meg szovjet hadifogságban. Ő is támogatta a nyugati hadifogságban elhunytak hozzátartozóinak nyújtandó kárpótlást. Továbbá szövegét tette: „Az a körülbelül 40 ezer magyar, akit 1944 őszén gyilkoltak le a Bácskában azért, mert magyar volt, annak a jó néhány ezer magyarnak, akit a Felvidékről deportáltak Csehországba 1944/1945 hideg telén, és megfagytak, azoknak a hozzátartozói miért nem kapnak kárpótlást? Azok is egyfajta hovatartozás miatt szenvedték el ezt a sérelmet – azért, mert magyarok voltak.”²⁸⁷

A vezérszónokok közül utoljára Farkas Gabriella (MDNP) szólalt fel. Ő azt kifogásolta, hogy a kifizetés rendjéről, határidejéről külön törvényre történik utalás, és ezt a megoldást elodázásnak minősítette.

A törvényjavaslat részletes vitája 1997. április 14-én zajlott.²⁸⁸ Ezt megelőzően a törvényjavaslat bizottsági tárgyalásán a képviselők megvitatták a benyújtott módosító indítványokat.²⁸⁹ Sepsey Tamás nyújtotta be a legtöbb módosítót, azonban mind a tizenöt javaslatát elutasították. A részletes vita során ezeket újból felvetette, azonban azokat a Tisztelt Ház is elutasította.

²⁸⁷ Lásd *Országgyűlési Napló*, 1997. március 18. *Országgyűlési Napló*, 1990–2010.

²⁸⁸ Lásd *Országgyűlési Napló*, 1997. április 14. *Országgyűlési Napló*, 1990–2010. A részletes vitáról bővebben lásd Petri (szerk.) 1998, 232–233.

²⁸⁹ A húsz módosító javaslatot az alkotmányügyi és az emberi jogi bizottság tárgyalta.

A zárószavazás előtt Vastagh Pál igazságügyi miniszter reagált a vitában elhangzottakra. Kiemelte, hogy lehetetlen a reális kárpótlás, valamint olyan szabályok kidolgozása is, amelyek minden sérelemre egyaránt érvényesek. A törvényjavaslat ezért az Alkotmánybíróság által kijelölt pontoknál húzta meg a határt. Az ötvenes évek katonai munkaszolgálatára kapcsán a miniszter kifejtette, véleménye szerint az alkotmánybírósági döntés nem jelenti azt, hogy a kárpótlást erre is ki kellene terjeszteni. Ugyanezzel indokolta annak elutasítását, hogy a nyugati hadifogság is bekerüljön a kárpótlási jogcímek közé.

Az Országgyűlés végül 1997. április 29-én 200 „igen” szavazattal, 16 ellenszavazattal és 5 tartózkodás mellett fogadta el a törvényt.²⁹⁰

Az elfogadott törvény

A törvény jelentősen módosította, bővítette az életvesztés miatt kárpótlásra jogosultak körét. A módosítás értelmében az addigi jogcímek mellett összegesített kárpótlás jár az élet elvesztéséért akkor is, ha a sérelmet szenvedett kétségkívül a magyar hatóság vagy hatósági személy politikai indíttatású önkénye miatt vesztette életét, illetve ha a sérelmet szenvedett a deportálás vagy a kényszermunka ideje alatt halt meg. Deportálás alatt a törvény a második világháború során faji, vallási vagy politikai okból való külföldre hurcolást értette. A kényszermunka a törvény alapján a szovjet szervek által kényszermunkára hurcolást, a szovjet bíróság politikai indítékú ítélete vagy más szovjet hatóság intézkedése alapján végrehajtott szabadságelvonást foglalta magában. A szovjet hadifogságba esett katonát 1945. augusztus 1-jétől kényszermunkára hurcoltnak kell tekinteni. A munkaszolgálat meghatározása is változott: a harcoló alakulatban végzett munkaszolgálat helyett a második világháború alatt (1941. június 27. – 1945. május 9.) faji, vallási vagy politikai okból teljesített munkaszolgálat jogosított kárpótlásra. A kárpótlásra jogosultak körének jelentős kiterjesztésével párhuzamosan a kárpótlást kizáró okok köre is számottevően bővült. A módosítás értelmében nem kaphat kárpótlást élet elvesztése címén az, aki a sérelmet szenvedett után külföldi államtól ugyanezen sérelemért kártalanításban, kárpótlásban vagy

²⁹⁰ Az ellenzéki képviselők nem vettek részt a szavazáson, az MSZP-frakcióból tizenhárman nemmel szavaztak, öten pedig tartózkodtak, és az SZDSZ három képviselője is nemet mondott a törvényjavaslatra.

bármilyen jóvátételben részesült. Továbbá nem illeti meg kárpótlás élet elvesztése címén azt sem, akinek igényét nemzetközi szerződés rendezte.

A törvény emellett a kárpótlásra vonatkozó eljárást is módosította, a kárpótlás iránti igényeket a továbbiakban a lakóhely szerint illetékes megyei (fővárosi) kárrendezési hivatalhoz vagy az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalhoz kellett benyújtani. A törvény újból megnyitotta annak lehetőségét, hogy a jogosultak kárpótlási jegy helyett életjáradékot választhassanak.

A törvénnyel kapcsolatos bírósági gyakorlat

A bírósági gyakorlat számos kérdéses rendelkezést tisztázott. Így többek között megállapította, hogy a munkaszolgálat ideje alatt bekövetkezett eltűnés ténye, illetve az életvesztés önmagában még nem teszi lehetővé az egyösszegű kárpótlás iránti kérelem teljesítését.²⁹¹ Tisztázta, hogy a kárpótlásként megállapított életjáradék csak a sérelmet szenvedett haláláig jár, a túlélő házastárs részére még 50 százalékban sem folyósítható, illetve hogy az is jogosult a szovjet szervek által elrendelt kényszermunka elszenvéde miatt kárpótlásra, aki áttelepülés folytán lett magyar állampolgár.²⁹² A törvény hatálya kapcsán pedig a bíróság kimondta, hogy „a deportálás során elhunyt szülei életének elvesztése miatti kárpótlásra kiterjed a módosított kárpótlási törvény hatálya”.²⁹³ Egy másik bírósági határozat rögzítette, hogy a szovjet kényszermunkára hurcolás kárpótlást megalapozó jogcím, de a jogvesztő határidők lejártának következtében e jogcímen a személyi kárpótlás iránti igény benyújtására 1997. június 8. és október 8. napja között nem volt lehetőség.²⁹⁴

²⁹¹ BH 2000.573.

²⁹² BH 2003.43., illetve BH 1999.281.

²⁹³ BH 1999.280.

²⁹⁴ EBH 2002.801.

Összefoglaló

Az 1/1995. (II. 8.) AB határozat után – amelyben az Alkotmánybíróság megsemmisítette az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény egyes rendelkezéseit, és felhívta a jogalkotót, hogy 1995. szeptember 30-ig alkosson törvényt – sürgetővé vált a törvény módosítása, de végül csak egy újabb alkotmánybírósági határozat után, 1997 tavaszán fogadták el a törvénymódosítást. A módosítás jelentősen bővítette a kárpótlásra jogosultak körét. Bár így is maradt olyan személyi kör, amelynek kárpótlásra jogosítását több parlamenti párt támogatta volna, a politikai kárpótlással kapcsolatos viták a következő országgyűlési ciklusban mégis alábbhagytak.

Az életüktől és a szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvényben meghatározott határidők ismételt megnyitására és a kárpótlás lezárásáról szóló 2006. évi XLVII. törvény

Előzmények

Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvénnyel kapcsolatos viták a törvény 1997-es módosítása után sem némultak el teljesen a politikai kárpótlással összefüggésben. A következő országgyűlési ciklusban nem került a Tisztelt Ház elé e vonatkozásban törvénymódosítási javaslat, sőt 2002–2006 között is csak a ciklus végén hangzott el néhány interpelláció és kérdés a témában.²⁹⁵ A kárpótlás kérdésének 2006 eleji újbóli napirendre kerülését – a közelgő országgyűlési választás

²⁹⁵ „A kényszermunkások törvénytelen dolgoztatása az ötvenes években, avagy a szocialista diktatúra ártatlan áldozatainak kárpótlása”, Balsay István (Fidesz), 2002. november 13.; „Mikor utalják ki az idős embereknek a megosztott kárpótlás összegét?”, Harrach Péter (Fidesz), 2003. november 4.; „Mikor kárpótolja az állam a második világháború után vagyonuktól megfosztott magyarokat?”, dr. Gruber Attila (Fidesz), 2005. március 2.; „Miért nincs még mindig kárpótlás?”, Németh Zsolt (Fidesz), 2005. május 18.

mellett – az is magyarázta, hogy az oroszországi levéltárak megnyílásának okán újból felmerült a törvény módosításának szükségessége. A törvényjavaslat végül a korábbi kárpótlási jogszabályoktól eltérve nem kormány-előterjesztésként, hanem egyéni képviselői indítványként került az Országgyűlés elé.

A törvényjavaslat

Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi XXIX. törvényben meghatározott határidőig sok érintett nem tudta dokumentumokkal bizonyítani igényének jogosságát. A törvény elfogadása utáni években Oroszországban a levéltárak újból megnyíltak, a levéltári anyagok hozzáférhetővé, kutathatóvá váltak. Így egyre többen tudják bizonyítani kárpótlási igényük jogosságát, olyanok, akik ezt eddig, megfelelő dokumentumok hiánya miatt, nem teheték.²⁹⁶

Az előterjesztők szerint a törvényjavaslat elfogadásával az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény egyes pontjai (a sérelmet szenvedettnek kétségtávol a magyar hatóság vagy hatósági személy politikai indíttatású önkénye miatti életvesztése, deportálás vagy a kényszermunka ideje alatti életvesztése, illetve a második világháború alatt [1941. június 27. – 1945. május 9.] faji, vallási vagy politikai okból teljesített munkaszolgálat) alapján nyílna újbóli lehetőség a kérelmek benyújtására.

A törvényjavaslat országgyűlési vitája

A törvényjavaslat általános vitáját 2006. január 30-án éjfél után tartották meg.²⁹⁷ Az előterjesztők nevében Vári Gyula (MSZP) ismertette a törvényjavaslatot, aki

²⁹⁶ Lásd T/18072. sz. törvényjavaslat az életüktől és a szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvényben meghatározott határidők ismételt megnyitására és a kárpótlás lezárásáról. Indokolás.

²⁹⁷ Lásd *Országgyűlési Napló*, 2006. január 30. *Országgyűlési Napló*, 1990–2010.

elmondta: a törvényjavaslat lényege, hogy a beadási határidő ismételt megnyitásával a kárpótlás iránti kérelmet minden olyan jogosult benyújthatja, aki eddig bármely okból ezt nem tette meg. A határidő négy hónapos megnyitásával azoknak az esetében is lehetővé válik a kérelmek ismételt benyújtása, akiknek a kárpótlás iránti igényét a Központi Kárrendezési Iroda a határozatával, esetlegesen dokumentumok hiánya miatt, már elutasította. Kifejtette, hogy véleménye szerint sok érintett korábban azért nem tudta érvényesíteni a kárpótlási igényét, mert nem álltak rendelkezésére olyan igazolások, amelyek hitelt érdemlően bizonyították volna a kérelmek jogosságát. Az elmúlt nyolc évben újból megnyitottak Oroszországban az egykori szovjet levéltárak, a levéltári anyagok hozzáférhetővé, kutathatóvá váltak. Így egyre több jogosult bizonyíthatja kárpótlási igényének jogosságát, olyanok, akik ezt eddig megfelelő dokumentumok, igazolások hiánya miatt nem tudták megtenni. A törvényjavaslat nem kíván hozzányúlni az 1992-es és az 1997-es törvények tartalmához, csak a rövid határidő megnyitására tesz javaslatot. Tájékoztatta a Tisztelt Házat, hogy a Központi Kárrendezési Irodától kapott adatok alapján eddig életvesztés jogcímén 63 042, munkaszolgálat jogcímén 20 461 határozatot utasítottak el. Figyelembe véve a korábban elutasított kérelmeket, a javaslat elfogadásának esetén így maximum 3,7 milliárd forint költségkihatásra lehet számítani. Hargitai János (Fidesz), az emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság előadója ismertette, hogy a bizottság támogatta a törvényjavaslatot. Nem értett egyet viszont azzal, hogy a törvény kimondja a kárpótlás lezárását. A vezérszónokok közül elsőként Pettkó András (MDF) szólt fel. Pártja képviselőcsoportjának nevében mind a törvényjavaslat szándékát, mind annak tartalmát támogatta. De azt ő is vitatta, hogy a kárpótlási folyamat lezárható volna. Megemlítette, hogy a másfél évtizede működő kárpótlási hivatal, később Központi Kárrendezési Iroda egy „salátahivatal részeként mint főosztály folytatja a munkáját a jövőben”. Kiemelte, hogy nem lehet úgy tenni, mintha a kárpótlással kapcsolatos feladatok lezárultak volna, és ezért el lehet bocsátani a területtel másfél évtizede foglalkozó szakembereket. Megjegyezte továbbá: több alkotmánybírószági határozat is megállapította, hogy egyes kárpótlási ügyek tekintetében a törvényhozó alkotmány sértő mulasztásban van. Hargitai János is kifogásolta, hogy az élet elvesztése, illetve a szabadságmegvonás esetében lezárják a kárpótlási folyamatot, az ugyanis önkényes lenne. Felidézte, hogy az Alkotmánybírószág több határozatában is kimondta: az Országgyűlést semmilyen kötelezettség nem terheli ilyen címen kárpótlás megállapítására. Azonban a testület azt is megállapította, hogy ha a törvényhozó „egyszer elindul ezen az úton, akkor nem lehet önkényesen eljárni”. A képviselő emellett azt javasolta, hogy korrigálják azt a helyzetet, miszerint ha valaki három évnél akár

csak egy nappal kevesebbet szenvedett, akkor neki nem jár semmilyen kárpótlás. Továbbá azt is indítványozta, hogy a kárpótlás jogcímeit bővítsék ki a Rákosi-korszak munkaszolgálatán, illetve a második világháború utáni német kitelepítés alatt elszünetelt sérelmekkel. Lezsák Sándor (független) is javaslatot tett újabb kárpótlási jogcímekre. Felszólalásában csak egyet emelt ki ezek közül: a nyugati hadifogságban szenvedők kárpótlását. Utolsó vezérszónokként Jauernik István (MSZP) is támogatta a törvényjavaslatot, kiemelve azt, hogy nehéz meghúzni a kárpótlásra jogosultak körének határait, ezért nem támogatják a jogcímek megváltoztatását.

Az általános vita után az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága megtárgyalta és elutasította Lezsák Sándor három módosító javaslatát. A részletes vitára 2006. február 6-án szintén késő este került sor.²⁹⁸ Lezsák Sándor ismertette a bizottsági szakaszban is benyújtott, ám elutasított módosító javaslatait a nyugati hadifogságban sérelmet szenvedők családtagjainak kárpótlásáról. Jauernik István az előterjesztők nevében nem tartotta támogathatónak egyik módosító indítványt sem, azzal indokolva, hogy „ezt a kérdést nem szeretnénk fölnyitni”.

Az Országgyűlés végül 2006. február 13-án 337 „igen” szavazattal, 1 ellenszavazat és 4 tartózkodás mellett fogadta el a törvényt.²⁹⁹

Az elfogadott törvény

Az elfogadott törvény szövege szinte teljesen megegyezett a benyújtott törvényjavaslattal, mivel az előterjesztők egyetlen benyújtott módosító indítványt sem támogattak. Az elfogadott törvény így egyes jogosultak tekintetében a törvény hatálybalépésétől számított negyedik hónapig újra megnyitotta a lehetőséget a kárpótlási igények benyújtására. A jogosult a Központi Igazságügyi Hivatalhoz nyújthatta be a kérelmét. A négy hónapos határidőről jogvesztőként rendelkezett a törvény, amely a kárpótlás kifizetésére a Hadigondozottak Közalapítványát

²⁹⁸ Lásd *Országgyűlési Napló*, 2006. február 6. *Országgyűlési Napló*, 1990–2010.

²⁹⁹ Lásd *Országgyűlési Napló*, 2006. február 13. *Országgyűlési Napló*, 1990–2010. A frakciók egyöntetűen támogatták a törvényjavaslatot, de a kormánypártok közül egy SZDSZ-es képviselő nemel szavazott, egy pedig tartózkodott, három szocialista képviselővel együtt.

jelölte ki. A törvény továbbá felhatalmazta a kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg az e törvény alapján indult kárpótlási eljárások végrehajtási szabályait.

A törvény végrehajtására kiadott rendeletek

A kormány a törvény végrehajtására az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvényben meghatározott határidők ismételt megnyitásáról és a kárpótlás lezárásáról szóló 2006. évi XLVII. törvény végrehajtásáról szóló 67/2006. (III. 27.) Korm. rendeletet adta ki. A kormányrendelet a technikai részletszabályok mellett az igénybejelentéshez szükséges formanyomtatványt is tartalmazta.

Összefoglaló

Bár az országgyűlési vita során felmerült a kárpótlási jogcímek bővítésének igénye is, végül a törvényhozók csak a kárpótlási igények benyújtására nyitva álló határidőt nyitották meg újra, négy hónap erejéig. A törvénymódosítás – címében is megjelenő – célja a politikai kárpótlási folyamat végleges lezárása volt, azonban egy 2011-es törvénymódosítás még egyszer megnyitotta négy hónapra az igénybenyújtásra nyitva álló határidőt.³⁰⁰

³⁰⁰ 2011. évi CCI. törvény egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról. 56. §.

AZ 1989. ÉVI XXXVI. TÖRVÉNY AZ 1956-OS NÉPFELKELÉSSSEL ÖSSZEFÜGGŐ ELÍTÉLÉSEK ORVOSLÁSÁRÓL³⁰¹

Bevezetés

Az 1956-os „népfelkeléssel” összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 1989. évi XXXVI. törvény az első az úgynevezett „semmisségi törvények” sorában.³⁰² A törvény megalkotása során a jogalkotó az 1956-os forradalom (akkori szóhasználat: „események”) valóságú értékelésének igényét tartotta szem előtt, és a sérelmet szenvedettek jogi ártatlansága megállapításának lehetőségére helyezte a hangsúlyt. Az érlelődő politikai átalakulással megtörténtek az első lépések az igazságtétel folyamatában, és kezdetét vette az átrendeződés a jogállamiság felé.³⁰³ Ennek első lépcsőfokát jelentette a törvény, amely kimondta, hogy a politikai bűncselekmények miatti elítélések jogalap nélküliek voltak, ezért jogi, erkölcsi és politikai rehabilitálást kell biztosítani az elítélteknek. Az első semmisségi törvény jelentősége elvitathatatlan, ugyanakkor számos hiányosságot hagyott maga után, amelyeket a soron következő semmisségi törvények szüntettek meg.

³⁰¹ Hatályos: 1989. november 1-jétől.

³⁰² A törvényt lásd http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=11039.15396, 2015. május 14.

³⁰³ Természetesen 1989 őszére már tagadhatatlanul megindult a kommunista rendszer eróziója (lakiteleki találkozó 1987-ben, új, ellenzéki pártok alapítása stb.). Azonban azt is szükséges hangsúlyozni, hogy 1988 novemberében Grósz Károly még „fehérterrorról” beszélt, Pozsgay Imre 1989. januári nyilatkozata pedig, amelyben az „'56-os eseményeket” a kommunista rendszerben először „népfelkelésnek” minősítette, a szocialista vezetőköt meglepetésként érte, „leforrázta” őket.

Előzmények

Magyarországon 1988 őszétől az addigiakhoz képest szokatlan mértékű törvényalkotási munka indult meg. Ennek hátterében az állt, hogy a pártvezetés kezéből kicsúszott a gyepelő, és lassanként maga a pártvezetés is újszerűnek tűnő arculatot kezdett mutatni. A kormányzat által képviselt csoportok idővel elfogadták, hogy a politikai egyeduralom helyett a pluralitás újra meg fog jelenni a magyar közéletben. Egyelőre ezt még a kommunizmus valamiféle népfrontos változataként képzelték el, ahol a párt és az általa favorizált csoportok továbbra is megőrzik politikai, társadalmi és gazdasági vezető szerepüket. Ebben a törekvésben az MSZMP reformkörei és a „technokrata” elit tagjai egyaránt támogatták a Németh-kormányt. Ezzel összhangban az igazságtételt még csak kezdetlegesen megoldó, de azt legalább megcélzó jogalkotás többek közt a „társadalmi megbékélést” kívánta elősegíteni – ekkor még természetesen anélkül, hogy a szocialista rendszer vezetőinek felelősségre vonása komolyan felmerült volna. A Minisztertanács az 1989. február 22-i határozatában a koncepció elemeket tartalmazó büntetőügyek felülvizsgálatáról döntött.³⁰⁴ A legelső felülvizsgálatra Nagy Imre és társai ügyében került sor, amelynek során az 1989. július 6-án kelt bírósági határozat kimondta az 1958-as ítélet hatályon kívül helyezését.³⁰⁵ Az ügy hatására egyedi felülvizsgálati eljárások sora indult meg. 1989. április 14-én a 3063/1989. számú minisztertanácsi határozattal a Németh-kormány egy jogász-történész bizottság felállításáról rendelkezett, egy egységes kormányzati álláspont kialakításának céljából. Szintén a bizottság feladata volt az 1945–1962 közötti időben született törvénysértő büntetőügyek „számbavétele, jogi és történelmi értékelése, valamint a törvénysértések orvoslását célzó javaslatok kidolgozása”.³⁰⁶ A bizottság felhatalmazást kapott az 1956-os forradalommal kapcsolatos megtorlás

³⁰⁴ <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/95.html>, 2015. május 16.

³⁰⁵ A „Nagy Imre-ügyről”, illetve annak utólagos politikai megítélésének fonákságáról 1989 júniusában (!) a következőképp nyilatkozott Grósz Károly: „Szeretném önöknek világosan megmondani, hogy én magam is, mint sok százezer párttag, abban a hitben és tudatban élt, hogy Nagy Imrét törvényesen és joggal ítélték halálra. Az okmányok áttekintése azonban azt jelzi, hogy a kiszabott ítélet, ami a legsúlyosabb, nincs tényekkel alátámasztva. Egyetlen politikai rendszer sem viselhet a hátán ilyen morális terhet.” Videó: 1989. június, rendszerváltás, Grósz Károly a Nagy Imre-perről. <https://www.youtube.com/watch?v=U497EGixlwI&gl=GB&hl=en-GB>, 2015. április 10.

³⁰⁶ Mikó 2011, 7.

vizsgálatára is, de ez a koncepció utóbb megváltozott, így végül kizárólag az Igazságügyi Minisztérium készítette elő a törvényjavaslatot.³⁰⁷

A kormányzati viták és a megoldási javaslatok keresésével párhuzamosan megindultak az egyéni rehabilitációs indítványok mellett olyan állampolgári kezdeményezések is, mint a Történelmi Igazságtétel Bizottsága (TIB), amelyben szakemberek vitatták meg az elképzeléseiket és tették közzé javaslataikat az igazságtételi kérdések rendezésének érdekében.

1989 augusztusában ismét napirendre került az „1956-os események” újraértékelése. A társadalmi nyomás egyre növekedett, a jogász-történész bizottság jelentése azonban még váratott magára. A Minisztertanács Kabinetje arra a következtetésre jutott, hogy a növekvő számban benyújtott kérelmek egyedi felülvizsgálatára és az áldozatok egyéni rehabilitálására nincs lehetőség. E kényszerhelyzetben olyan megoldást kellett találni, amely „nem igényel hosszas előkészítést, és mielőbb konkrét intézkedés formájában jelentkezik”.³⁰⁸ Szijártó Károly legfőbb ügyész a szeptemberi jelentésében aggályait fejezte ki a szóba jöhető jogi lehetőségek miatt. Ha a törvényességi óvás keretei között próbáltak volna eljárni, akkor a bíróságot kötötte volna az eredetileg megállapított tényállás, perújítási eljárás esetén pedig a teljes eljárást újból le kellett volna folytatni. Utóbbi megoldás nagyon sok pénzt és időt igényelt volna. Véleménye szerint a perújítási eljárások során a korábbi vádlottak felmentését lehetetlen lett volna véghez vinni, mert valószínűsíthetők voltak az olyan tényállások, amelyek az ügy elbírálásakor hatályos törvény szerint bűncselekménynek számítottak volna. Emellett az is valószínűsíthető volt, hogy a lehetséges tanúk közül mentességi jogukkal is sokan éltek volna.³⁰⁹

Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter javaslata alapján a Minisztertanács végül egy önálló semmisségi törvény megalkotásáról döntött az „1956-os események” miatti elítélések orvoslásának ügyében, amelynek részleteit Dornbach Alajos, valamint Földvári József büntetőjogász dolgozta ki.

A törvény lényegadó eleme, a „semmisség” fogalmilag tisztázandó, már csak azért is, hogy világos legyen, milyen kényszerek és lehetőségek mentén rendeződhetett az igazságtétel kérdése. A semmisség fogalma annyit jelent, hogy a terhelt ellen lefolytatott büntetőeljárást – beleértve a nyomozati, az ügyészségi, valamint a bírósági szakaszt –, a meghozott ítéletet és annak következményeit

³⁰⁷ Zinner 2002, 101.

³⁰⁸ Mikó 2011, 7.

³⁰⁹ Uo. 7–9.

a törvény erejénél fogva (ex lege) meg nem történtnek kell tekinteni.³¹⁰ A semmisség előnye, hogy nagy esetszámú ügyet old meg egy törvénnyel, ezáltal termentesíti a bíróságokat, valamint az „amorális jogi normák alkalmazásával történő elítélésekre [...] egyedül ez a megoldás nyújthat orvoslást”.³¹¹ Ugyanakkor nem ad helyt az egyéni rendkívüli perorvoslatnak, tehát a perújításnak, törvényességi óvásnak (továbbá 1992-től a helyébe lépő felülvizsgálati kérelemnek), mivel a teljes eljárásra úgy tekint, mintha nem történt volna meg.

A törvény kidolgozásában komoly szereppel bíró Dornbach Alajos nyilatkozatai nagyban érthetővé teszik a törvény megalkotásának a körülményeit és miérettjeit. Az első igazságtételről szóló konferencia (1990. január 12.) előtt Kulcsár Kálmánnak a TIB jogi szakértőjeként az igazságügyi miniszterhez írt dolgozata már csak azért is érdekes, mert kiválóan mutatja, hogy szakmai kérdésekben – a „hagyományos” értelemben vett szereposztást is felrúgva – milyen rendkívüli megosztottság uralkodott már az igazságtételi folyamat legelején. Dornbach a dolgozatában ugyanis a büntetőjogi felelősség kérdését kizáró álláspontot fogalmazott meg, szerinte a felelősségre vonás a társadalom „morális károsodását” okozná, a sok eljárás lefolytatása pedig a társadalmat terhelné. Emellett javasolta – a „személyeskedést”, a „hajsztát” elkerülendő – a személyre szóló vizsgálatok elvetését. Dornbach álláspontja nem szakmai, hanem politikai érdekeket tükrözött, és megegyezett a „békességet” az igazságosság elé helyező oldal nézőpontjával is.³¹² Dornbach mindemellett a TIB nevében is nyilatkozott a törvényről, egyetértve a kormány azon álláspontjával, amely szerint csak Nagy Imre és társai ügyében történjen meg az egyedi felülbírlás, a többi esetben a semmisség megállapításával kell „megelégedniük” az érintetteknek.³¹³ Ez nem jelentett mást, mint hogy a semmisség értelmében az ügyek feltárására bírósági úton már nem volt lehetőség, tehát a politikai ítéletek és a tényállások konstruált voltának a bíróságok általi kimondása sohasem történhet(ett) meg. A semmisségi törvények azt a politikai szándékot szolgálták, hogy a bűnösök büntetőjogi felelősségre vonása és a koncepciók perek feltárása elmaradjon. Sokak szerint ezért igazságot ma már csak a történeti kutatás szolgáltat, holott ez az igazságszolgáltatás szerveinek a feladata lett volna.

³¹⁰ Kahler 2014b, 117., 122., 124., 127.

³¹¹ Uo. 122.

³¹² Kahler 2014a, 106–110.

³¹³ Uo. 117.

A cél szerint „megbékélési törvény” született, amely a társadalmi elvárást és igényeket ugyan nem elégítette ki teljes mértékben, de a jogalkotók szerint előrevetítette a kormány szándékát. Így tehát 1989. november 1-jén kihirdették az „1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról” szóló törvényt, amely az 1956. október 23. és 1963. április 4. között a forradalommal és szabadságharcral (és annak utóéletével) összefüggésben elkövetett politikai bűncselekmények, illetve az ezekkel együtt elkövetett emberölés, rablás, közveszélyokozás vagy személy elleni erőszak miatti elítélések semmisségét mondta ki. A jogi rehabilitáció mellett a vagyoni reparáció kérdésköre is felmerült, a hangsúly elsősorban az elítéltek, valamint a közbiztonsági őrizet alá helyezett munkaviszonyának és nyugdíjának rendezésére helyeződött. Pontos adatok hiányában azonban nem lehetett felmérni, hogy a kárpótlás mekkora mértékben terhelte volna meg a költségvetést, ezért a kárpótlásról végül nem rendelkezett a törvény. A már megindult egyedi eljárásokat nem lehetett lefolytatni az elfogadott törvény értelmében.³¹⁴ Mindezekből azért kitűnt, hogy az utolsó kommunista Országgyűlés és Minisztertanács nem törekedett a szocialista rendszer által elkövetett bűnök teljes feltárására és az érintett meghurcoltak teljes körű anyagi és jogi kárpótlására.

A törvényjavaslat

A vonatkozó, 250. számú törvényjavaslatot a kormány terjesztette az Országgyűlés elé.³¹⁵ Az előterjesztés „vezérfonala” az volt, hogy általa a törvényhozás kegyelettel emlékezzék meg mindazokról, akik az 1956-os nemzeti tragédia során Magyarország társadalmi átalakulásának és függetlenségének érdekében felléptek, és ennek következményeként politikai megtorlás áldozataul estek.

A törvény tárgyi hatálya az 1956. október 23-tól 1963. április 4-ig terjedő időszakot ölelte fel, de ezek az időpontok nem voltak „merev határvonalak”. A forradalom kitörésének napja egyértelmű kiindulási pont, míg 1963. április 4-ét azért választották a jogszabályt megszerkesztők, mert a Népköztársaság Elnöki

³¹⁴ Mikó 2011, 14.

³¹⁵ T/250. sz. törvényjavaslat az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról. http://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK-KI-1985_09/?pg=82&layout=s, 2015. május 11.

Tanácsa az 1963. évi 4. törvényerejű rendelettel arra a napra hirdetett amnesztiát, vagyis általános közkegyelmet. Az előterjesztés szerint ez az időpont éppen ez okból a „politikai konszolidáció” kezdete, tehát választóvonal a forradalmat követő időszakhoz képest. „Előfordulhattak” persze olyan cselekmények, amelyek miatt ezen az időponton túl is szükség lehetett a törvényellenes elítélések orvoslására, ezért a törvény külön szabályokkal erre is lehetőséget biztosított. (Mindebből természetesen látható, hogy az akkori Országgyűlés egyáltalán nem vállalkozott a kommunista múlttal – akkor még jelennel – való teljes szembenézésre.) Az elkövetett cselekmények tárgyi kritériuma, hogy a népfelkeléssel kapcsolatban elkövetett politikai bűncselekményről legyen szó. Az indoklásban kifejtettek szerint a politikai bűncselekményekkel bűnhalmazatban – harci cselekmények során – elkövetett bizonyos köztörvényes bűncselekmények, mint az emberölés, rablás, közveszélyokozás vagy személy elleni erőszak is egyenlő elbírálást élveztek, mivel az adott korszak ügyészégi és ítélkezési gyakorlata a politikai bűncselekmények mellett rendszeresen megfogalmazott köztörvényes jellegű cselekményre vonatkozó vádpontot is. Abban az esetben, ha kizárólag köztörvényes bűncselekményért ítélték el valakit, ám azt a „népfelkeléssel” összefüggésben „méltányolható körülmények” miatt követték el, úgy vagy a legfőbb ügyész indítványára, vagy az elítélt, illetve az elítélt hozzátartozójának kérelmére a Legfelsőbb Bíróság semmissé nyilváníthatta az ítéletet. A kizárólagosan köztörvényes bűncselekményért való elítélés érzékenyebb kérdéskört feszegetett, ezért annak semmissé tételét az érintettre vagy a vádhatóság szakértelmére bízta a törvény.

A törvény másik kivételes szabálya azokra a bírósági döntésekre vonatkozott, amelyek nem a meghatározott időszakon belüli, de az adott időszak eseményeivel kapcsolatos politikai vagy méltányolható körülmények között elkövetett más bűncselekményeket ítélték el. Az ilyen elítélések semmissége miatt csak az elítélt vagy hozzátartozója fordulhatott a Legfelsőbb Bírósághoz. Ezzel a szabállyal a törvényalkotók azokra az esetekre próbáltak megfelelő megoldást találni, amikor magára a forradalomra emlékezőket érte valamilyen büntetőjogi retorzió.

Végül, de nem utolsósorban a törvény felhatalmazta a kormányt (a Minisztertanácsot), hogy korrigálja az érintett személyek munkaviszonyában és társadalombiztosítási helyzetében beállt hátrányos változásokat, tekintettel arra, hogy az irányadó jogszabályok megalkotója a végrehajtó hatalom. A Minisztertanács ezt a feladatát egyébként nagyon rövid időn belül, a törvény elfogadásával szinte egy időben teljesítette [a 108/1989. (XI. 1.) MT rendelet részletes vizsgálatát a későbbiekben végezzük el].

A büntetőjogi jogszabályok viszonylag késői, szocialista viszonyokra adaptált törvényi összefoglalása, kodifikációja miatt egészen 1961-ig a polgári korszakban született Csemeghy-kódexre (1878. évi V. törvény) épülő, úgynevezett Büntető jogszabályok hatályos összeállítása volt az irányadó, de a hibái miatt rövid életűnek bizonyult 1961. évi V. törvény mellett az 1989-ben hatályos 1978. évi IV. törvény szabályait is figyelembe kellett venni a jogalkotás során, nem is szólva az esetleges katonai bűncselekményekre vonatkozó külön szabályokról.³¹⁶ Az itt vázoltaknak megfelelően az összes törvényi hivatkozást beépítették a törvénybe, tekintettel arra a büntetőjogi alapelvre is, hogy mindenkor az elkövetés idején hatályos büntető jogszabályt kell alkalmazni, kivéve, ha az elbírálás pillanatában hatályos jogszabály a terhelre nézve kedvezőbb. Az állam elleni bűncselekmények a tárgyalat korszakban inkább politikai bűncselekményeknek minősültek, de a javaslat kivette a kémkedést, mert annak üldözése minden körülmények között szükséges. Azonban az esetleges kémkedésen alapuló, törvényellenes elítélések is orvosolhatók voltak a szokásos (1989-ben hatályos törvény szerinti), úgynevezett rendkívüli jogorvoslati eszközökkel, mint a perújítás és a törvényességi óvás.

A törvény alapján a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesülés fő szabály szerint automatikusan bekövetkezett, de erről észszerűnek tűnt valamilyen hiteles dokumentumot beszerezni. Az elítelt vagy hozzátartozója elsősorban az első fokon eljáró bíróságtól (rendszerint megyei bíróságtól) kérhetett igazolást arról, hogy ebbe a csoportba tartozott. A különleges esetekben, ha nem következett be automatikusan a mentesülés, a kizárólagosan illetékes bírósági szervhez kellett fordulni abból a célból, hogy felülvizsgálja az ítéletet. Amennyiben a bíróság megtagadta az igazolás kiadását, a kérelmező fellebbezéssel élhetett.

A törvényjavaslat indokolása általánosságban megfogalmazta azt az igényt, hogy az elfogadott törvény az „1956-os események” valóságú értékelése révén egy állomás lesz a közmegegyezés és társadalmi megbékélés felé vezető úton, egyúttal pedig megemlékezett azokról, akik az 1956-os „népfelkelés” felléptek a társadalmi átalakulás és függetlenség érdekében. Önmagában a jóvátétel mint cél meghatározása mellett érdekes a „népfelkelés” szó használata is, ennek okát a közmegegyezés hiányában jelölték meg. Még érdekesebb az 1956-os forradalom és szabadságharc céljának utólagos tételezése akként, hogy az a diktatórikus sztálinista politikát kívánta felváltani demokratikus, nemzeti arcú szocializmussal, amely érvelés nyilvánvalóan a szóban forgó törvényt előterjesztő és meg-

³¹⁶ Belovics–Gellér–Nagy 2012, 36–38.

szavazó szocialista jogalkotók egyféle önfelmentésüül is szolgált. Tény azonban, hogy önmagában „a felismerés”, miszerint a politikai bűncselekmények egyedi felülvizsgálata az esetek nagy száma miatt bírósági úton nem lehetséges, ezért törvényhozási aktusra van szükség, mindenféleképpen előremutató volt.

A részletes indokolás tisztázta, hogy a folyamatban mi is az Országgyűlés szerepe: a semmisnek tekintés nem megalapozottságot vagy törvényességet vizsgált, hanem az elítélt jogi, erkölcsi és politikai rehabilitálását jelentette. Azt is tisztázta a javaslat, hogy a harci cselekmények kategóriája olyan különleges minőség, amely általában személy vagy dolog elleni erőszakban nyilvánul(hat) meg. Nem lehet harci helyzetben elkövetett cselekményt békés életkörülmények magatartási szabályai szerint értékelni, ezért tett distinkciót maga a törvény is.

Az általános szabályokon kívül eső cselekmények semmissé tételét a társadalom igazságérzete miatt lehetővé kellett ugyan tenni, de azt országosan is azonos szempontok alapján kellett elvégezni, ezért javasolta az előterjesztő a Legfelsőbb Bíróság (ma Kúria) kizárólagos illetékességét ez ügyben. A vizsgálat tárgya az volt, hogy az adott bűncselekményt a „népfelkeléssel” összefüggésben és méltányolható körülmények között követték-e el. A döntés lehetett az elítélés semmissé nyilvánítása, de a bíróság el is utasíthatta az indítványt vagy a kérelmet. Fellebbezésre itt nem volt lehetőség.

Felmerült az a kérdés is, hogy a munkaviszony és társadalombiztosítási jogviszony körében felmerült retorziókkal kapcsolatos orvosláson túl sor kerüljön-e vagyoni reparációra. Az indokolás azonban leszögezte: a hallgatás nem véletlen, kiterjedtebb vagyoni reparációt az ország teherbíró képessége nem tesz lehetővé, sőt a kárpótlás fizetése „méltánytalan terhet róna a most élő nemzedékre”.

A törvényjavaslatához – a rendelkezésre álló források és kordokumentumok szerint – egyetlen írásban is benyújtott módosító javaslat érkezett, amelyet Marx Gyula, a zalaegerszegi választókerületben időközi választáson megválasztott MDF-es képviselő nyújtott be. (Az akkori házszabályi rendelkezések bizonyos mértékig lehetővé tették szóbeli megfogalmazású, plenáris ülésen elővezetett javaslatokat is. A vita során egy ilyen visszavont javaslatról van tudomásunk.)

Módosító javaslat a törvényjavaslatához

Marx Gyula 310. számon benyújtott módosító javaslata két helyen irányzott volna elő korrekciót a törvényjavaslat szövegében. A személyi kör meghatározását kiegészítette volna azzal, hogy a törvény hatálya alá tartozó elítélteket úgy kell tekinteni, mint akiket törvényességi óvás folytán felmentettek. Másrészt javasolta azt is, hogy a Minisztertanács kezdje meg az elítéléssel érintettek kártalanításával kapcsolatos munkát, vagyis állapítsa meg a kártalanítás mértékét és irányelveit. Indokolásában kitért arra, hogy a Nagy Imre-per felülvizsgálata kapcsán a kormány kezdeményezte a többi 1956-os „népfelkeléssel” összefüggő büntetőügy felülvizsgálatát. Több mint huszonnégyezer személyt ítétek szabadságvesztésre a népfelkeléssel összefüggésben, ezért az ügyek egyedi felülvizsgálata nagy terhet róna a bíróságokra. A javaslat szerint ezeket az ítéleteket az Országgyűlés törvénnyel semmisíti meg oly módon, hogy a törvény általi megsemmisítés egyenértékű a törvényességi óvás folytán történő felmentésekkel. Az 1973. évi I. törvény (Be.) 383–385. §§ alapján a jogerősen szabadságvesztésre ítélt, majd bíróság által felmentett személyeket kártalanítás illeti. A módosító javaslat azt a problémát kívánja megoldani, hogy azon személyek is igényelhessenek kártalanítást, akiknek az ügyében az ítéletet nem a bíróság, hanem a tárgyaló törvény semmisíti meg. Figyelembe véve az ország teherbíró képességét, továbbá, hogy a kártalanítás a mai társadalmat terheli, annak mértékét korlátozni kell.

Az országgyűlési vita összefoglalása

Az általános és részletes vitára 1989. október 20-án került sor.³¹⁷ A törvényjavaslatot a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság által benyújtott, rendőrhatósági őrizetben fogva tartott, valamint kitelepített személyek sérelmének orvoslásáról szóló határozattervezettel együtt tárgyalta meg az Országgyűlés. A hozzászólá-

³¹⁷ Az 1985. június hó 28-ára összehívott Országgyűlés Naplója, IV kötet, 62. ülésnap 5135–5157. http://www3.arcanum.hu/onap/a110616.htm?v=pdf&a=pdfdata&id=KN-1985_4&pg=0&l=hun, 2015. június 5.

sok általános jellege miatt azonban az Országgyűlési Napló rendelkezésre álló részletei alapján nehéz elkülöníteni, hogy melyik felszólalás melyik indítványhoz kötődik. Borics Gyula igazságügyi minisztériumi államtitkár a kormány álláspontjának ismertetése során leszögezte: az állampolgári jogok semmibevétele egyre világosabban látható, tragikus eredménnyel járt a törvény által érintett időszakban. A tekintélyuralmi államban egyeduralmat gyakorló párt tevékenységét az önkénnyel azonosította, és százezrek meghurcolásáról beszélt. Az államtitkár szerint közös kötelesség az áldozatokról való megemlékezés és számukra jóvátétel nyújtása. Beszámolt arról, hogy a kabinet az 1945 és 1962 közötti büntetőügyek felülvizsgálatára jogászokból és történészekből álló bizottságot hozott létre, amely a koncepciók ítéletek hátrányos következményeinek felszámolására és az áldozatok rehabilitálására tesz javaslatokat. Megemlítette a már lefolytatott egyedi felülvizsgálatok közül Nagy Imre és társainak ügyét, és felsorolta azokat az ügyeket, amelyekkel már foglalkozott a kormány: internáltak, kitelepítettek, közbiztonsági őrizetben fogvatartottak, külföldön elítéltek, valamint a Szovjetunióba kényszermunkára hurcoltak. Elmondása szerint a kabinetet három tényező szorította: a cselekvéshez szükséges idő hossza, a mihamarabbi cselekvés iránti társadalmi elvárás és a törvényi rendezés kényszere a törvénytelen elítélések tekintetében. Mivel az „1956-os cselekmények” politikai szempontú megítélésében is kedvező változás állt be, ezért az a döntés született, hogy az ezzel kapcsolatban később megszületendő javaslatot célszerű lehet majd betervezni az Országgyűlés elé.

A plenáris vitában a hozzászólók elsősorban választókerület-specifikus kérdéseket vetettek fel. Zsidi Istvánné például az Országgyűlés által megteremtendő, a javaslatához kapcsolódó események megismétlődését lehetetlenné tevő garanciák mellett egy emlékmű felállítását javasolta a recski kényszermunkatábor helyén. A tárgyalat intézkedést kiterjesztésre érdemesnek nevezte, emellett felvette az 1945-től kezdődő időszakban politikai okokból meghurcolt, gazdasági bűncselekményekért elítéltek rehabilitációját is, kiemelve, hogy ez nem vonatkozhat természetesen a nemzetközileg is üldözendő háborús és emberiség elleni bűncselekményeket elkövetőkre. Duda Sándor képviselő a „bűncselekményi listából” kérte a rablás tényállásának kivételét, Bartha Miklós pedig a tartalékos tisztek 1956 utáni lefokozása miatt emelt szót, az érintettek erkölcsi rehabilitációjának érdekében. Király Zoltán képviselő az általános vita végén pedig úgy nyilatkozott, hogy csatlakozik Marx Gyula módosító javaslatához, mondván, a múlttal való szembenézés nem teljes, ha az anyagi jóvátétel és kártalanítás mellett nem kötelezi el magát a kormány. Emellett pedig kimondta a leglényegesebbet: '56-ot forradalomnak lehet nevezni, hiszen a függetlenség érdekében lépett fel a magyar nép az idegen hatalommal szemben, ami szabadságharcnak is nevezhető.

A részletes vitára való áttérést követően Király Zoltán ismét szót kért, a bizottsági állásfoglalással szemben a Marx Gyula által benyújtott módosító javaslatot támogatva. A módosításban foglaltak szerint a törvényjavaslat 1. §-a kiegészült volna egy (2) bekezdéssel, amely alapján az (1) bekezdésben említett elítéltekre felmentettként kellett volna tekinteni, amely felmentésre törvényességi óvás folyamán került volna sor. Tekintettel arra, hogy a benyújtott tervezet nem tartalmazott kárpótlásra vonatkozó rendelkezést, csupán a munkaviszony és a társadalombiztosítási helyzet rendezését vette figyelembe, Király és Marx szerint szükségszerű lett volna módosítani a 4. §-t: ez alapján a kártalanításnál az akkori büntetőeljárás törvény 384–385. paragrafusai (kártalanítás) szerinti rendelkezést kellett volna alkalmazni. Király kiemelte, hogy a bírósági felülvizsgálat során meghozott bírósági végzés és a törvény alkalmazása során végbemenő ítéletmegsemmisítés noha azonos hatályú, a jelenlegi javaslat szerint mégis csak a bírósági eljárásban felülvizsgálatokat illeti meg a kártalanítás.

Ezt követően – az utóbbi témákban felszólalók által javasoltak és a törvénytervezet tartalma közötti különbség „feloldására” – az Országgyűlés elnöke határozattervezet előterjesztését jelentette be, amelyben felszólították a Minisztertanácsot az 1945 és 1962 közötti internáltak, kitelepítettek és elítéltek kártalanításáról szóló törvényjavaslat előterjesztésére. A vita folytatásában Borics Gyula támogatását fejezte ki Recsk emlékhelyé nyilvánításával kapcsolatban, Dauda Sándor javaslatát pedig megfontolásra ajánlotta, miszerint a rablásért elítéltek kerüljenek ki a kártérítés hatálya alól. A tartalékos tisztek erkölcsi rehabilitálásával szintén egyetértett, és a Honvédelmi Minisztérium döntő szerepét emelte ki. Király Zoltán felszólalására reagálva elmondta, hogy a kártalanítás módjának és mértékének megállapításához vizsgálatokra van szükség, de a teljes és azonnali kárpótlás „ki van zárva”. A Marx Gyula által javasolt módosításokat nem támogatta, mert annak első pontja „felesleges információt tartalmaz”, hiszen a tervezet hatálya alá eső elítélésekre úgy kell tekinteni, mintha az elítélés nem történt volna meg. A kárpótlásra vonatkozó javaslatot pedig még ki kell dolgozni, és egy „elhamarkodott módosítás” kizárná az ’56 előtt sérelmet szenvedettek kártalanítását.

A felszólalásokban több félreértést tisztáztak: Dauda Sándor a rablásos esetek egyedi, bírósági úton való felülvizsgálatát javasolta, nem pedig a rehabilitálásból való teljes kizárásukat, míg Király Zoltán a kártalanítás mértékének és irányelveinek a meghatározásáért emelt szót, nem az azonnali és teljes kártalanításért. Dauda Sándor végül visszavonta módosító javaslatát, Marx Gyula módosító javaslatát pedig elutasította az Országgyűlés, ugyanakkor a törvényjavaslatot 1989. október 20-án – annak eredetileg is benyújtott formájában – elfogadta.

A végrehajtásra kiadott rendelet

A törvény 4. §-ának eleget téve a kormány a 108/1989. (XI. 1.) MT rendelet kiadásával korrigálta a munkaviszonyban és a társadalombiztosítási helyzetben korábban beállt hátrányos változásokat.³¹⁸ A rendelet alapján a szabadságvesztés tényleges tartalmától függően fel kellett emelni azoknak a nyugellátását és baleseti rokkantsági nyugdíját, akiknek elítélése a törvény alapján semmissé vált. Az emelés egy évet meg nem haladó szabadságvesztés esetén havi 500 forintot, míg az egy évet meghaladó szabadságvesztés esetén az 500 forinton felül minden újabb megkezdett évre további havi 250 forintot jelentett, és a szabadságvesztés hatodik évétől kezdve minden újabb megkezdett évre további havi 200 forint emelés járt. A jogosult személy halála esetén az őt megillető emelés felével kellett személyenként megemelni az özvegyi és a szülői nyugdíjat, valamint az árvaellátást. Ha az özvegyet az emelés mind saját, mind férje jogán megillette, akkor a kedvezőbb összeg járt neki. A nyugellátások együttes összege (hozzátartozói, baleseti) ezen emeléssel az özvegyi nyugdíj két és félszeresét is meghaladhatta. Az emelés a rendelet hatálybalépése előtti időponttól, legkorábban 1989. október 1-jétől járt.

Az igénylőnek az elítélés semmisségét és a szabadságvesztés tényleges időtartamát feltüntető, illetékes szerv által kiállított igazolás csatolásával kellett kérnie az emelést a nyugdíj-megállapító szervtől. (A nyugdíj-megállapító szerv az emelés összegéről és a kezdő időpontjáról értesítette az igénylőt és a nyugdíjfolyósító szervet. A közbiztonsági őrizet igazolt tartama szolgálati időnek számított [1956. évi 31. tvr.], amelynek tényét és időtartamát a Belügyminisztérium igazolta. A szabadságvesztés tényleges tartama is munkaviszonyban töltött időnek számított.)

A rendelet 7. §-ában foglaltak szerint havi 500 forinttal kellett emelni azon személyek ellátását, akiknek az ellenforradalom során megrokkant, meghalt személyek és hozzátartozóik nyugdíjjogosultságát szabályozó 1957. évi 45. tvr.-ben megjelölt bizottság kivételes nyugellátást engedélyezett. A hivatkozott törvényerejű rendelet szerint rokkantság címén nem igényelhetett nyugdíjat az, akinek megrokkánását az 1956. október 23-án kezdődött forradalmi cselekményekben

³¹⁸ „Az Országgyűlés felhívja a Minisztertanácsot, hogy gondoskodik a semmisnek tekintendő elítéléssel érintett, valamint a közbiztonsági őrizetben fogva tartott (1956. évi 31. tvr.) személyek munkaviszonyának és társadalombiztosítási helyzetének rendezéséről.” 1989. évi XXXVI. törvény az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról. 4. §.

való közreműködése során kapott sérülés okozta. Nem lehetett nyugdíjat megállapítani annak a dolgozónak a hozzátartozói részére sem, aki a forradalmi cselekményben való közreműködése során kapott sérülés vagy forradalmi cselekményekben való közreműködése miatt kiszabott halálbüntetés következtében halt meg. A törvényerejű rendelet 3. §-a létrehozott a Munkaügyi Minisztériumban egy bizottságot, amely többek között abban a kérdésben határozhatott, hogy az ezen törvényerejű rendelet szerint nyugellátásra nem jogosult sérült, illetőleg hozzátartozója részére különös méltányossági okból milyen összegű kivételes nyugellátás volt engedélyezhető. A bizottság elnökét a Munkaügyi Minisztérium delegálta, tagjai a Belügyminisztériumnak, a Honvédelmi Minisztériumnak, az Igazságügyi Minisztériumnak és a Magyar Szabad Szakszervezetek Országos Szövetségének kiküldöttei voltak. A hivatkozott törvényerejű rendeletet az 1958. évi 40. törvényerejű rendelet helyezte hatályon kívül.

A 8. § szólt a korábbi nyugdíjcsökkentés megszüntetéséről: a nyugdíjfolyósító szerv a nyugdíjat olyan összegben folyósítja, mintha a korábbi korlátozásokra (a dolgozók társadalombiztosítási nyugdíjáról szóló 1958. évi 40. törvényerejű rendelet 42–43. paragrafusai alapján) nem került volna sor.

A törvény végrehajtására kiadott rendelet alkotmánybírósági vizsgálata

A törvényhez kapcsolódóan a 16/1990. (VII. 11.) AB határozatot és a 864/E/1990 AB végzést szükséges kiemelni.³¹⁹ A Kuklis Iván magánszemély jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránti indítványa alapján született 16/1990. AB határozat kimondta, hogy „a 108/1989. MT rendelet 1–3. paragrafusai alkotmányellenesek, így azok 1990. szeptember 30-i hatállyal megsemmisítésre kerültek”. Alkotmányellenesség a testület szerint azért állt fenn, mert a szabadságvesztés időtartamát a minisztertanácsi rendelet nem számította szol-

³¹⁹ 16/1990. (VII. 11.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7BD66DEF7CFD6E0BC1257ADA00526F3F?OpenDocument>, 2015. június 18. 864/E/1990. AB végzés. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/82C63388AF93054DC1257ADA0052952B?OpenDocument>, 2015. június 18.

gálati időnek, így a rendelet sérti az első semmisségi törvény rendelkezéseit, e törvénysértés pedig alkotmányellenességet idéz elő.

Az indítványozó az alkotmányellenességet a törvény rendelkezéseivel és annak 4. §-ához fűzött indokolásban foglaltakkal magyarázta. A törvény a társadalombiztosítási helyzet rendezését írta elő a korábbi hátrányok megszüntetésével, ezáltal a szabadságvesztés tartamának szolgálati időként való beszámításával. Azonban a minisztertanácsi rendelet ezt figyelmen kívül hagyta, ezért a hátrányos helyzet a semmisnek nyilvánított ítéletek esetében továbbra is fennállt. Az 1956-os elítéltek alacsony nyugdíja nemcsak annak köszönhető, hogy nem számították be a szabadságvesztésük időtartamát, hanem az évtizedeken át tartó hátrányos megkülönböztetésüknek is.

Az Országos Társadalombiztosítási Igazgatóság észrevétele szerint sem a törvény 4. §-ából, sem annak indokolásából nem következik a szabadságvesztés beszámítása a szolgálati időbe. Értelmezésük szerint az 1989. évi XXXVI. törvény 1. §-a a bűncselekmények semmisnek tekintéséről rendelkezik, és nem az elítéltek felmentéséről. Ez azért fontos, mert az 1975. évi II. törvény végrehajtására kiadott 17/1975. MT rendelet 108. §-ában foglaltak szerint tilos a beszámítás szabadságvesztés esetén, kivétel ezalól az az eset, ha a bíróság felmentette az elítéltet.

Az igazságügyi miniszterhelyettes szerint a társadalombiztosítási helyzet rendezése a kormány hatáskörébe tartozott, de a törvény nem irányzott elő konkrét megoldást. A kormány választhatta volna azt a lehetőséget, hogy a szabadságvesztés időtartamát hozzászámítja a szolgálati időhöz, de ehelyett a differenciált összegű nyugdíjmeléssel élt, így teljesítette jogalkotói feladatát.

Az Alkotmánybíróság teljes ülésen döntött: a határozat indokolása szerint valóban nem volt konkretizálva a megoldás menete, azonban mégsem választható bármely mód a hátrányos helyzet megszüntetésére. A törvény 4. §-ában az Országgyűlés felhívta a Minisztertanácsot a munkaviszonnyal kapcsolatos, valamint a társadalombiztosítás esetében fennálló hátrányok megszüntetésének rendezésére. A munkaviszonnyal kapcsolatos hátrányokat a rendelet 6. §-a megszüntette, de a társadalombiztosítási hátrányok megszüntetése nem a törvénnyel összhangban történt meg. A társadalombiztosítási helyzet rendezésekor figyelembe kellett volna venni a törvény 1. §-ában foglaltakat, amelyek alapján az 1956-os események miatti elítélések semmisnek minősültek. Az elítélés semmissége a bírósági felmentő ítélettel egyenértékű, tehát az ehhez kapcsolódó társadalombiztosítási jogszabályok alkalmazandók, ezért figyelembe kellett volna venni a szabadságvesztés tartamát szolgálati időként. Az AB akkori döntése szerint a reparáció mértékének meghatározása egyébként az Országgyűlésre, illetve a Minisztertanácsra hárul. Az Alkotmánybíróság 1990. szeptember 30-i hatállyal

megszüntette a hivatkozott rendelkezéseket, egyben ezt a határidőt adta a Minisztertanácsnak a mulasztásos alkotmányértés megszüntetésére is. Tehát hogy jogalkotói feladatát teljesítse, és a semmisnek nyilvánított elítéléssel érintettek társadalombiztosítási helyzetét a törvénynek megfelelően szabályozza.

Az előbbiekkal szemben a 864/E/1990. AB végzés visszautasította azt az indítványt, amelyet az 1989. évi XXXVI. törvény 4. §-ához kapcsolódó indokolás alkotmányellenességére hivatkozva nyújtottak be. Az indítványozót a Legfelsőbb Bíróság az 1961. augusztus 31-én kelt TBF. I. 39/1961/3. számú ítéletével ötévi börtönre, hat év egyes jogoktól eltiltásra és teljes vagyonekhozjárásra ítélte. Az indítványozó először a Pénzügyminisztérium Jogi Főosztályához fordult vagyona ellenértékének megtérítési igényével, majd állásfoglalást kért az Alkotmánybírószágtól, mert a törvény 4. §-ához fűzött miniszteri indokolásában kifejtetteket alkotmányellenesnek vélte. „A hivatkozott törvényi rendelkezés felhívja a kormányt, hogy gondoskodjék a semmisnek tekintendő elítéléssel érintett, valamint a közbiztonsági őrizetben tartott (1956. évi 31. tvr.) személyek munkaviszonyának és társadalombiztosítási helyzetének rendezéséről.” Az indokolás tartalma szerint a jogosultak munkaviszonyának és társadalombiztosítási helyzetének rendezésén kívüli vagyoni reparációt az ország teherbíró képessége nem teszi lehetővé. Az indítványozó álláspontja ezzel kapcsolatban az volt, hogy az indokolás ellentétes az alkotmány 55. §-ának (3) bekezdésével, amely kártérítési jogosultságot biztosít a törvénytelenül letartóztatott vagy fogva tartott személyeknek.

Az Alkotmánybírószágot viszont azt állapította meg, hogy az indokolás nem része a jogszabálynak, és nincsen normatív funkciója, ezért nem jogi eszköze az állami irányításnak, és emiatt nem tartozik a hatáskörébe. Emellett a testület rendelkezett az anyagi kárpótlással összefüggő indítványok kárpótlási hivatalhoz való áttételéről is az 1989. évi XXXII. törvény 23. §-ának (2) bekezdése alapján.

A bírósági joggyakorlat

A törvény rendelkezései alapján indított eljárásban született 1993/6/343. bírósági határozat kimondta, hogy ha a terhelt a „népfelkeléssel” összefüggésben elkövetett köztörvényes bűncselekmény miatti elítélésének az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1990. évi XXVI. törvényen („második semmisségi törvény”) alapuló semmissé nyilvánítását kéri, akkor a bí-

róságnak az iratokat a Legfelsőbb Bírósághoz kell küldenie, és az 1989. évi XXXVI. törvény szerint kell eljárnia.

Az ügy tényállása röviden összefoglalva a következő volt: 1956. október 27-én B. községben tüntetés zajlott. A tömeg a tanácselnököt fenyegetve követelte, hogy adja ki a fegyvereket a szabadságharcosoknak. A tanácselnök közölte, hogy a szolgálatban levő rendőrnek (K. L.) tudomása van a fegyverek hollétéről. A terhelt (G. J.) és társai körülvették a rendőrt, és fegyvereket követeltek. G. J. elvágta a rendőr szolgálati övét, és megindult a harc a pisztolyért. G. J. ütlegelni kezdte a rendőrt, elvette a fegyverét, majd figyelmeztető lövéseket adott le. Erőszakkal személygépkocsit szerzett, társaival Budapest felé indult. H. községnél elfogyott a benzin, ekkor pisztollyal megállásra kényszerített egy tehergépkocsit, majd a birtokába vette.

Terheltet a H. Járásbíróság 1957-ben három rendbeli rablás és hatósági közeg elleni erőszak büntette miatt két év hat hónap börtönre és három év közügyektől eltiltásra ítélte. „A Megyei Bíróság az elsőfokú ítéletet megváltoztatta, rablásként értékelt cselekményeit társadalmi tulajdont képező vagyontárgyra ismételten elkövetett rablás büntettének és magánosok sérelmére elkövetett rablás büntettének minősítette, a főbüntetést 2 évre leszállította, egyebekben ítéletet helybenhagyta.”

1992-ben a terhelt semmisségi igazolás kiállítására iránti kérelmét H. Városi Bíróság elutasította, mert az 1990. évi XXVI. törvény 2. §-a alapján a rablás nem szerepel azon bűncselekmény-kategóriákban, amelyekben az elítélés semmisségét meg kell állapítani. A H. Megyei Bíróság helybenhagyta a végzést. A végzés indokolása szerint a rablás és a hatósági közeg elleni erőszak büntett nem tartozik az 1990. évi XXVI. törvény hatálya alá. A terhelt cselekménye nem az 1956-os népfelkelés eseményeivel függ össze, ezért vele szemben nem az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 1989. évi XXXVI. törvényt kell alkalmazni.

A törvény 2. §-ának értelmében azonban a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe tartozik a népfelkeléssel összefüggésben, méltányolható körülmények között elkövetett köztörvényes bűncselekmény miatti elítélés semmissé nyilvánítása, ezért a bíróságok túllépték a hatáskörüket. A Legfelsőbb Bíróság a határozatokat hatályon kívül helyezte. Megállapította, hogy a terhelt a köztörvényes bűncselekményeket méltányolható körülmények közt, népfelkeléssel összefüggésben követte el. A népfelkeléssel összefüggésben elkövetett politikai bűncselekmények, a bűnhalmazatban elkövetett emberölés, rablás, közveszélyokozás vagy személy elleni erőszak miatti elítélések semmissé nyilvánítása a Legfelsőbb Bíróság hatásköre az 1989. évi XXXVI. törvény 2. §-a és az 1990. évi XXVI. törvény 2. és 5. §-a alapján.

Az 1991.5.195. számú bírósági határozat az 1989. évi XXXVI. törvény alapján semmisnek tekintendő büntető elítélés során elkobzott javak birtokának visszaadására irányuló keresetlevél elbírálásáról rendelkezett. A felperest az 1956-os forradalommal és szabadságharccal összefüggésben szabadságvesztésre és vagyyonelkobzásra ítélték, azóta az elkobzott javak állami tulajdonban maradtak. A felperes az 1989. évi XXXVI. törvény 1. §-a alapján igazolást kért elítélésének semmissé nyilvánításáról, majd keresetében kérte az eredeti tulajdonjogi állapotok visszaállítását. A városi bíróság elrendelte az iratok áttételét a megyei bírósághoz, mert álláspontjuk szerint az elítélés semmissége a vagyonelkobzásra is kihatott. A megyei bíróság rámutatott arra, hogy a törvény megalkotásakor az Országgyűlés nem eljárásjogi értelemben semmisítette meg az ítéletet, hanem kimondta, hogy az elítélésnek nem volt jogalapja. A rehabilitáció nem foglal magában vagyoni reparációt (kivéve a társadalombiztosítási hátrányok kompenzálását), ezért nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely visszaállítaná az eredeti tulajdonjogi állapotot. Ennek alapján az ügy a városi bíróság hatáskörébe tartozik. Mivel az elkobzott vagyon tulajdonjoga nem száll vissza az elítéltre, ezért a felperes követelése alaptalannak minősült, és a keresetlevelet elutasították.

A 2004.1.12. számú bírósági határozat pedig kimondta, hogy az (akkor) „új” büntetőeljárás törvény 2003. július 1-jei hatálybalépése nem érintette a Legfelsőbb Bíróságnak az 1989. évi XXXVI. törvény 2. §-án alapuló azon kizárólagos hatáskörét, amely alapján – a legfőbb ügyész indítványára, illetve az elítelt vagy hozzátartozójának kérelmére – semmisnek nyilváníthatja a „népfelkeléssel” összefüggésben, méltányolható körülmények között elkövetett köztörvényes bűncselekmény miatti elítélést.

AZ 1990. ÉVI XXVI. TÖRVÉNY AZ 1945 ÉS 1963 KÖZÖTTI TÖRVÉNYSÉRTŐ ELÍTÉLÉSEK SEMMISSÉ NYILVÁNÍTÁSÁRÓL

A második semmisségi törvény

Előzmények: jogász-történész bizottság

A Minisztertanács részére 1989 februárjában készült el „a koncepciók büntetőügyek felülvizsgálatáról és az ahhoz kapcsolódó határozati javaslatról” szóló előterjesztés (0038/1989/1. IM TÜK). A határozati javaslat bevezetése szerint a megújuló társadalmi és politikai helyzet akkoriban már lehetővé tette a vélelmezhetően koncepciók elemeket tartalmazó büntetőügyek felülvizsgálatát. Magyarra fordítva: az állampárt érezte, hogy az elkerülhetetlenül bekövetkező történések alakítójává kell válnia. Az előterjesztők azt javasolták, hogy mindegyik előtt egy formálisan is létrehozott bizottság keretei között jogászok és történészek végezzék el a szükséges tényfeltáró munkát.

Mindenknek megfelelően 1989. február 22-én a Németh-kormány az igazságügyi tárca által benyújtott előterjesztést a 3063/1989. számú minisztertanácsi határozattal elfogadta, és a koncepciók perek felülvizsgálatára 1989. április 14-i hatállyal létrehozta a jogász-történész bizottságot. A Minisztertanács április 26-án nevezte ki a jogászbizottság huszonhat, valamint a történészbizottság kilenc tagját. Május 5-én a kabinet döntött arról is, hogy felállít egy elemző-értékelő

bizottságot, amelynek vezetője Ormos Mária történész lett.³²⁰ E bizottság feladata az volt, hogy összefogja a két albizottság munkáját, elemezze és értékelje javaslataikat, továbbá tájékoztassa a Minisztertanácsot a munka fázisairól.

A kutatómunka legfontosabb kérdése a források hozzáférhetősége volt, ugyanis az államigazgatás gyakran akadályozta a bizottságok tagjait a forrásanyagokhoz való hozzáférésben, és munkájukat sok esetben igyekeztek gátolni, lassítani. A jogászbizottság tagjai elsősorban arra keresték a választ, hogy mennyiben feleltek meg az adott időszak jogszabályai a jogállami követelményeknek; milyen volt az ítélkezési gyakorlat szakmai-politikai irányítása; és hogy az eljárások mennyiben feleltek meg a büntető anyagi és eljárási szabályoknak.

A jogászbizottság 84 oldalas jelentése 1989 decemberében, a történész-albizottság 417 oldalas munkája, mivel politikai okokból sürgették, 1990. január 24-ére készült el.³²¹ Az eredeti elképzelés szerint a jelentéseket együtt kívánták kiadni, de a történész-albizottság részét az elemző-értékelő bizottság túl hosszúnak, nem jól szerkesztettnek ítélte, ezért az összedolgozásra nem került sor. A választásokat követően ismét a politika határozta meg a nyilvánosságra hozatal körülményeit, az írás ekkor már a múlt leleplezéséhez teremtett lehetőséget: a történésszbizottság jelentése egy cikksorozatban jelent meg az *Új Magyarország* című napilapban 1991. május 30. és június 21. között. A jogászbizottság javaslata szerint egyfajta átfogó és általános semmisségi rendelkezést kell hozni az állam belső és külső biztonsága elleni bűncselekmények ügyében, a tervbűncselekmények ügyében, az árdrágító és közellátás elleni bűncselekmények ügyében, továbbá az ország területének elhagyására vonatkozó rendelkezések alapján hozott ítéletek ügyében. Az albizottság szerint: „Vizsgálataink megerősítettek bennünket abban a meggyőződésben, hogy lehetetlen – de nem is szükséges – személyre szólóan megállapítani azt, hogy kit ítélték el törvényellenesen vagy igazságtalanul az ál-

³²⁰ Ormos Mária (1930–): történész, levéltáros, politikus. Elnöksége az elemző-értékelő bizottság élén jól mutatja a diktatúra utolsó időszakának furcsa, ellentmondásos helyzetét, hiszen Ormos Mária 1951-től 1956-os megszűnéséig tagja volt a Rákosi-rezsim kommunista állampártjának, a Magyar Dolgozók Pártjának, majd 1969-től az utódpárt, a Magyar Szocialista Munkáspárt tagja lett. A diktatúra végóráiban a legfelső irányító testületekbe is bekerült, 1988-ban az MSZMP Központi Bizottságának, majd 1989-ben a Politikai Intézőbizottságának tagjává választották. 1989-ben a Magyar Szocialista Párt alapító tagja volt, 1990-ig az országos elnökség tagjaként tevékenykedett. Az 1990-es országgyűlési választáson az MSZP országos listájáról szerzett mandátumot, de 1990 szeptemberében lemondott arról.

³²¹ A jogászbizottság jelentését Kutrucz Katalin bocsátotta a könyv íróinak rendelkezésére, amiért külön köszönet illeti. Lásd *Az 1945–1962 közötti, koncepciós elemeket tartalmazó büntetőügyek felülvizsgálatára létrehozott bizottság jogászbizottságának jelentése*.

talunk vizsgált időszakban. A törvénytelenések és az igazságtalanságok orvoslásának egyetlen módja azoknak a bűncselekménycsoportoknak a felsorolása, amelyek miatt történt elítélések semmisnek tekinthetők.”³²²

Történeti előzmények

Magyarországon a „rendszeráltás hajnalán”, illetve a rendszerváltoztatást követően feléledt, a kommunista rendszer áldozatainak rehabilitálására, kárpótlására irányuló igény kielégítésének érdekében az Országgyűlés által elfogadott több törvény közül 1989-et követően az első két semmisségi törvényt még az utolsó kommunista törvényhozás szavazta meg, így a jelen fejezet tárgyát, az 1990. évi XXVI., közkeletű néven második semmisségi törvényt is. A jogszabály semmissé nyilvánította az 1945. január 1-je és 1963. április 4-e közötti elítéléseket. A törvény által érintett időszak „záró időpontjára” magyarázat, hogy 1963. április 4-én – az akkori kommunista frazeológia szerint Magyarország „felszabadításának” évfordulója alkalmából – az 1963. évi 4. törvényerejű rendelet értelmében közkegyelmet hirdettek. Ez, bár része, illetve egyféle nyitánya volt az úgynevezett kádári konszolidációnak, az „aki nincs ellenünk, az velünk van” politikájának, természetesen nem tekinthető valódi demokratikus fejleménynek az akkori, a hatvanas éveket (is) jellemző kommunista elnyomás fényében.³²³ Az időbeli elhatárolás szakmai alapja azonban még nagyobb jelentőségű: addigra nyilvánvalóvá vált, hogy harmadik semmisségi törvényre is szükség lesz, mert a későbbi időszakban történt jogtalan elítéléseknek az ex lege semmisséggel jóvátétele nem lett volna lehetséges. Az utolsó kommunista Országgyűlés végnapjaiban, 1990 márciusában elfogadott törvény előterjesztői és megalkotói kimondatlanul, de megtették a bocsánatkérő gesztust a sértettek felé, tudván természetesen, hogy maguk is aktív részesei és hatalomgyakorlói a „népi demokratikus” rendszernek. Tény viszont, hogy a törvény preambuluma tartalmazta azt is, miszerint „a bűnöket” nem az akkori kormány és a javaslatot megszavazó Országgyűlés követte el, hanem a „sztálinista államhatalom”.

³²² Az 1945–1962 közötti, koncepciók elemeket tartalmazó büntetőügyek felülvizsgálatára létrehozott bizottság jogászbizottságának jelentése. 83–84.

³²³ A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1963. évi 4. sz. törvényerejű rendelete a közkegyelem gyakorlásáról. <http://www.abparancsok.hu/sites/default/files/parancsok/1963.%204tvr..pdf>, 2015. október 10.

Természetesen leszögezhetjük: az addigiakhoz képest – az „első semmisségi törvénnyel” együtt – előrelépésnek tekinthető, hogy „legalább” megkezdődött, jóllehet, csak részlegesen, a kommunista rendszer által elítéltek, meghurcoltak jogi és erkölcsi megkövetése. A törvényalkotást megelőzően, de már az első semmisségi törvény kapcsán felállított, büntetőjogászokból és történészekből álló bizottság kutatómunkája során ugyanis a döntéshozók számára többek között az is „világossá vált”, hogy a koncepciók perek olyan nagy számban fordultak elő az adott időszakban, hogy az egyedi felülvizsgálatuk nem lehetséges.³²⁴

A törvényjavaslat

A jogszabályt a 669. számú törvényjavaslat alapján fogadták el. Az indokolás szerint a jogalkotó célja az előbbieken jelzett időszakban elkövetett egyes bűncselekmények (az 1. § szerint „az állam belső és külső biztonsága elleni bűncselekmények, a tervbűncselekmények, az árdrágító és közellátás elleni bűncselekmények, valamint a társadalmi tulajdont károsító bűncselekmény feljelentésének elmulasztása”) miatti elítélések ex lege semmissé nyilvánítása volt. A semmissé nyilvánítás tehát a törvény erejénél fogva következett be – de a jogalkotó lehetőséget adott az elítéltnak, illetve hozzátartozójának, hogy, amennyiben érdeke fűződött hozzá, igazolást kapjon a semmissé nyilvánításról – egy erre irányuló, az első fokon eljárt bírósághoz benyújtott kérelem útján. Az eljárásra – a törvényben meghatározott eltérésekkel – a különleges eljárásoknak a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (Be.) vonatkozó szabályai irányadók. Ha a bíróság megtagadta az igazolást, a kérelmező fellebbezéssel élhetett a határozat ellen, amire a Be.-nek a végzés elleni fellebbezésre irányadó szabályai vonatkoztak. A jogalkotó egy kivételt tett, mégpedig: ha az ügyben annak idején a Legfelsőbb Bíróság járt el, és így az igazolás kiadására is volt jogosultsága, amennyiben megtagadta az igazolás kiadását, nincs lehetőség fellebbezésre. Azon elítélések semmissé nyilvánítására, amelyekre az első semmisségi törvény vonatkozott, a második semmisségi nem, hiszen utóbbinak éppen az volt a célja, hogy szélesebb kör számára biztosítsa az elítélések semmisségét (a kizárásra az átfedések elkerülése miatt is szükség volt természetesen).

³²⁴ 3063/1989. MT rendelet.

A törvényjavaslat országgyűlési vitája

Az Országgyűlés 1990. március 4-én kezdte meg a törvényjavaslat általános vitáját. A javaslat tárgyalásakor elsőként – az előterjesztő jogán – Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter szólalt fel. Expozéjában felhívta a figyelmet arra, hogy a Minisztertanács tíz hónappal korábban bizottságot hozott létre a második világháborút követő időszak koncepciók pereinek a vizsgálatára. A büntetőjogászokból és történészekből álló bizottság feladata volt a „koncepciók elemeket tartalmazó büntetőeljárások áttekintése, ezeknek az ügyeknek jogi és történeti szempontból való elemzése és a törvénysértések következményeinek a felszámolására irányuló javaslattétel”.³²⁵ A bizottság el is készítette jelentését, és bár a miniszter nyilvánosságra hozatalról beszélt a felszólalásában, később mégis titkosították a dokumentumot.

Mindettől függetlenül Kulcsár a felszólalásában hosszabban beszélt a bizottsági munka, a kutatás megállapításairól. Tehát arról, hogy valóban beigazolódott az igazságszolgáltatásnak az állam-, illetve pártszervezetnek való – egyébként addig is nyilvánvaló, de „kimondhatatlan” – alárendeltsége, valamint a törvénysértő elítélések politikai megtorló jellege és motivációja. Itt utalt arra is, hogy a javaslat által érintett „ügycsoportok”, azaz büntetőjogi tényállások a bizottsági munkának köszönhetően alakultak ki, és ez alapján született meg az előterjesztés 1. §-a is mint fő szabály. A Németh-kormány igazságügyi miniszterének elmondása szerint a halmazati és összbüntetés esetében a jogalkotó eredetileg azt kívánta volna elérni, hogy Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek eleget téve kivételeket állapítson meg a háborús és népellenes bűncselekmények miatt lefolytatott eljárások tekintetében. A bizottsági munka alapján azonban egyértelművé vált, hogy ezek egy része is koncepcióra alapozott, törvénysértő módon keletkezett. A háborús és népellenes bűncselekményekért elítéltek ügyeinek felülvizsgálata tehát egyéni kérelem alapján indulhatott meg. Így alakult ki az előbb említett fő szabályt kiegészítő rendelkezés a törvény 1. §-ának (2) bekezdésében, amely szerint „semmisnek tekintendő az olyan elítélés is, amely az (1) bekezdésben meghatározott időhatáron belül, az ott felsorolt bűncselekménnyel halmazatban – ennél nem súlyosabb büntetési tétellel fenyegetett – más bűncselekmény miatt is történt, a háborús és a népellenes bűncselekményt kivéve”.

³²⁵ *Országgyűlési Napló*, 1985. 5. kötet 6828. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1985_05/?pg=745&layout=s, 2015. május 15.

Kulcsár hangsúlyozta azt is, hogy az Országgyűlés az elítélések semmissé nyilvánításával nemcsak büntetőeljárás jogi, hanem az elítéltek számára általában is jogi, erkölcsi és politikai rehabilitálást szándékozik biztosítani. Miután az első semmisségi törvényben érintett elítélések és a javaslatban megfogalmazottak között lehet esetlegesen átfedés, ezért az utóbbi kizárta az 1989. évi XXVI. törvény rendelkezéseinek alkalmazását.

Az igazságügyi miniszter a felszólalásában kitért a törvényjavaslatához kapcsolódó egyéb javaslatokra is, így a kárpótlásra és a nyugdíjkorrekcióra vonatkozóra, valamint a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályon kívül helyezésére. Végül felszólalását egy Winston Churchilltől vett idézettel zárta (amely szintén jól jellemezte azt, hogy az akkori jogalkotók maguk is érzékelték: egy olyan rendszert igyekeznek elítélni, amelynek formálisan még maguk is részesei): „Ha a jelen megpróbál törvényt ülni a múlt felett, elveszítheti a jövőt!” Mindezen „érzésvilággal” egybecseng a törvény preambuluma is, amely szerint a jogszabályt az Országgyűlés „a nemzeti megbékélés előmozdításáért” alkotja, „nemzeti megbékélésen” pedig nyilvánvalóan az volt értendő, hogy a legsúlyosabban meghurcoltak egyféle megkövetése és kárpótlása megtörténik, azonban a felelősök felelőssége vonása – a „megbékélés” jegyében – elmarad.

A következőkben mindössze három felszólaló volt, akik személyes történetükön keresztül szemléltették a törvényjavaslat jelentőségét, vagy a javaslat módosításával kapcsolatos gondolataikat ismertették. Az Országgyűlés elfogadta a bizottsági módosító indítványt, majd részletes vitára bocsátotta a javaslatot, ezt követően pedig, felszólalásra jelentkező hiányában, határozott annak elfogadásáról. Az Országgyűlés 338 „igen” és 1 „nem” szavazattal, 9 tartózkodás mellett megszavazta a törvényjavaslatot.³²⁶ Az eljárás során a törvényjavaslat eredeti szövegéhez képest jelentősnek mondható módosítás nem történt, csak a preambulomot egészítették ki, illetve a törvényjavaslat 6. §-át „toldották meg” egy (2) bekezdéssel, amely szerint „az e törvény alapján semmisnek tekintendő elítéléssel érintett személyek kárpótlásáról külön törvény rendelkezik”.

³²⁶ *Országgyűlési Napló, 1990–2010.*

Az elfogadott törvény

A törvény kihirdetésére 1990. március 31-én került sor, és e nappal a 6. § (1) bekezdésének értelmében hatályba is lépett. Ezt a fajta azonnali hatálybaléptetést a jogalkotó a törvény kiemelkedő társadalmi jelentőségére tekintettel tartotta indokoltnak.

A törvény – ahogy arra már utaltunk – a „szakértői bizottság” javaslatai nyomán is tartalmazta azokat a bűncselekménycsoportokat, amelyekkel kapcsolatosan az egykori ítéleteket semmissé kellett nyilvánítani. Ezeket a korábban, illetve a törvény meghozatalakor hatályos büntetőjogi jogszabályok alapján, valamint az úgynevezett Hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása (BHÖ) alapján jelölték meg. Idetartoztak az állam belső és külső biztonsága elleni bűncselekmények, a tervbűncselekmények, az árdrágító és a közellátás elleni bűncselekmények, valamint a társadalmi tulajdont károsító bűncselekmény feljelentésének elmulasztása miatti elítélések. Az 1. § (2) bekezdése semmisnek tekinti az olyan elítélést is, amely a törvény 1. §-ának (1) bekezdésében meghatározott időhatáron belül, az ott felsorolt bűncselekménnyel halmazatban – ennél nem súlyosabb büntetési tétellel fenyegetett – más bűncselekmény miatt is történt, a háborús és a népellenes bűncselekményt kivéve. Ez a szakasz a későbbiekben felvetette a diszkrimináció tilalmának sérelmét, így az Alkotmánybíróság a 625/B/1992. határozatában döntött a sorsáról. A határozat elemzésére a későbbiekben kerül sor.

A törvény nem vonatkozott az 1956. október 23. és 1963. április 4. között elkövetett bűncselekmények miatti elítélések semmisnek tekintéséről szóló 1989. évi XXXVI. törvény hatálya alá tartozó ítéletekre.³²⁷

³²⁷ Az 1990. évi XXVI. törvény az 1945 és 1963 közötti törvénytörő elítélések semmissé nyilvánításáról (közölnyállapot). http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=12786.18297, 2015. június 2.

A törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletek

Az 1945 és 1963 között törvénytörő módon elítéltek, az 1956-os forradalommal és szabadságharccal összefüggésben elítéltek, valamint a korábbi nyugdíjsökkentés megszüntetéséről, továbbá az egyes személyes szabadságot korlátozó intézkedések hatálya alatt állt személyek társadalombiztosítási és munkajogi helyzetének rendezéséről szóló 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet

Az 1990. évi XXVI. törvény végrehajtási rendelete (Vhr.) a 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet.³²⁸ A rendelet meghatározta, hogy az egyes szabadságot korlátozó intézkedések időtartamát miként kell figyelembe venni a nyugellátás, a baleseti nyugellátás, illetve a nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátás emelése kapcsán. Tartalmazta a szabadság megvonásának, illetve korlátozásának jogcímeit, valamint a számítás módját is (például ha a szabadság megvonására, illetve korlátozására több alkalommal vagy más, e rendeletben meghatározott jogcímenen is sor került, akkor ezeket az időtartamokat egybe kellett számítani). Kivételként nevezte meg az 1944. október 1-jét megelőzően szovjet hadifogságban töltött időt, valamint konkrét összegeket tartalmazott a meghatározott időtartamra tekintettel. A rendelet kitért a házastárs számára folyósítandó emelésre is, és definiálta az emelésre való jogosultság kezdő időpontját, attól függően, hogy a jogosult elítélésének semmissé nyilvánítása mely törvény hatálya alá tartozik.

Az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet

A Vhr.-t követő újabb, a második semmisségi törvényhez kapcsolódó kormányrendelet tíz évvel a törvény, illetve a Vhr. elfogadása után született. Ebben „a kor-

³²⁸ 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet az 1945 és 1963 között törvénytörő módon elítéltek, az 1956-os forradalommal és szabadságharccal összefüggésben elítéltek, valamint a korábbi nyugdíjsökkentés megszüntetéséről, továbbá az egyes személyes szabadságot korlátozó intézkedések hatálya alatt állt személyek társadalombiztosítási és munkajogi helyzetének rendezéséről. http://www.kimisz.gov.hu/data/cms28474/93.1990._XI._21._Korm._rendelet.pdf, 2015. október 21.

mány – az 1956-os forradalom és szabadságharc közelgő 45. évfordulójára tekintettel – az 1945 és 1963 között törvénysértő módon elítélt, valamint az 1956-os forradalommal és szabadságharccal összefüggésben elítéltek, továbbá az egyes, személyes szabadságot tartósan korlátozó intézkedések hatálya alatt állt személyek részére járó juttatásról” rendelkezett. A rendelet meghatározta a juttatásra jogosultak körét: előbbihez nem volt elegendő, ha valakinek az ítéletét a semmisségi törvények alapján semmissé nyilvánította a törvény, hanem az is szükséges volt, hogy az illető magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár legyen, aki betöltötte a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt, vagy rokkant. Emellett a rendelet tartalmazta azokat a kritériumokat is, amelyeknek a fennállása esetén az adott személy kikerült a jogosultak köréből (például ilyen kizáró ok, ha az államvédelmi szervek hivatásos tagja vagy karhatalmista volt). Ez a rendelet is összecszerűen tartalmazta a juttatások mértékét, valamint a jogosult személy halála esetére a túlélő házastársnak járó juttatásra vonatkozó szabályokat, többek között azt is, hogy amennyiben újabb házasságot köt vagy kötött, akkor ezen a jogcímen megszűnik a jogosultsága. A juttatás megállapítására és folyósítására irányuló kérelmet a nyugdíjfolyósító szervnél kellett benyújtani, végül az egyéb folyósítással kapcsolatos szabályokat a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, valamint a végrehajtására kiadott 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet tartalmazta.³²⁹ A rendelet 2001. január 1-jén lépett hatályba.

A rendelet módosítására vonatkozóan több kísérlet is volt az elmúlt időszakban. A T/5909. javaslat, amelyet 2003 októberében nyújtott be több képviselő közösen, lényegében törvényi rangra kívánta emelni a rendelet előírásait, néhány módosítást is beiktatva.³³⁰ Ilyen fontos változtatás lett volna például a jogosultak körének kibővítése azokkal az 1951 és 1956 közötti kényszersorozott személyekkel, akik 27 hónapot töltöttek katonai rabtartási körülmények között kényszer-munkatáborokban. Emellett csökkenteni kívánták a jogosultságot megalapozó szabadságmegvonás, illetve -korlátozás időtartamát (három év helyett egy hónapra). Továbbá a juttatás mértékének összecszerű meghatározását kívánták átalakítani, az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százalékban kifejezett mértékében megadva. A javaslat tárgysorozatba vételét azonban el-

³²⁹ 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=30369.290115, 2015. október 2.; 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=30971.291361, 2015. október 2.

³³⁰ T/5909 Az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról. <http://www.parlament.hu/irom37/5909/5909.pdf>, 2015. október 18.

utasították. A T/18621. javaslat célja és tartalma többé-kevésbé megegyezett a T/5909. javaslatéval, de törvény ebből sem született.³³¹

Mindezek ellenére a 267/2000. kormányrendeletet a megszületését követően jóformán évente módosították, tekintettel arra, hogy a jogalkotó azt a megoldást választotta – és választja ma is –, hogy a juttatások mértékét nominálisan szabja meg a szövegben, ezért inflációs és más gazdasági hatások miatt annak rendszeres módosítása szükséges, amennyiben a juttatások reálértékét szinten akarják tartani.

A törvénnyel kapcsolatos alkotmánybíróági határozatok

Az 1990. évi XXVI. törvénnyel kapcsolatban két határozat is született: a 652/B/1992. AB határozat, valamint a 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, utóbbi a 267/2000. (XII. 6.) Korm. rendelet egyik pontjának alkotmányellenességét állapította meg.

A 652/B/1992. határozatban az Alkotmánybíróság a törvény 1. §-ának (2) bekezdése kapcsán elutasította az annak alkotmányellenességére, illetve az azon alapuló bírói gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára irányuló kérelmet. Az indítványozó arra hivatkozott a rendelkezés megtámadásakor, hogy „e szabály következtében ugyanaz a jogerős bírósági ítélet az elítéltek egy része tekintetében semmisnek tekintendő, míg mások tekintetében nem. Ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a semmisnek tekintendő elítélések körének adott meghatározása nem sérti-e az alkotmány 70/A. §-át, nem ütközik-e a diszkrimináció tilalmába”.³³² A testület a korábbi döntéseit is alapul véve megállapította: „[A]z Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a törvény általi megkülönböztetés önmagában nem alkotmányellenes, feltéve, hogy nem sérti az állampolgárok egyenlő méltóságát, és nem ütközik az alkotmány által védett alapjogokba. A múlt rendszerben sérelmet szenvedetteknek nincs alanyi joga

³³¹ T/18621 Az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvettek részére járó juttatásról. <http://www.parlament.hu/irom37/18621/18621.pdf>, 2015. október 18.

³³² 652/B/1992. AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0BD1A4AC5ACADFFC C1257ADA00528739?OpenDocument>, 2015. október 19.

arra, hogy az őket ért hátrányok ténye miatt bármilyen elégtételben részesüljenek. A jóvátételi folyamat politikai indíttatású; az államnak nincs jogi kötelezettsége a jogsérelmek orvoslására. Mivel az 1945 és 1963 között bűncselekmény miatt elítéltek nem eleve jogosultak elítélésük sajátos szempontú felülvizsgálatára, a kedvezményezettek köre tekintetében csak az önkényes megkülönböztetés tekinthető alkotmányellenesnek. A megkülönböztetés akkor önkényes, vagyis a törvényhozó az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét akkor sérti meg, ha a megkülönböztetésnek nincs észszerű, elfogadható oka.”³³³ Emellett hivatkoztak a törvény indokolására, amely alapján egyértelmű, hogy a bűncselekményi kör meghatározását komoly szakmai előkészületek előzték meg, és „mivel a bűncselekmény miatt elítélt személyeknek nincs alkotmányosan biztosított alapjoga a jogerős elítélések felülvizsgálatához, nem alkotmányellenes a törvényhozó azon döntése, hogy nem tekinti semmisnek az olyan elítéléseket, ahol a törvény hatálya alá tartozó bűncselekmény súlyosabban büntetendő bűncselekménnyel áll halmazatban. Ilyen esetekben azonban a törvény csak az ex lege semmisséget nem ismeri el, és nincs akadálya annak, hogy az elítélést a büntetőeljárás rendkívüli jogorvoslati eszközeivel ismételten felülvizsgálják”. A bírói gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára hatásköri hiányosság miatt nem tért ki.

A 10/2003. (IV. 3.) AB határozatot a 267/2000. (XII. 6.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdésének e) pontja kapcsán hozta az Alkotmánybíróság.³³⁴ A rendelet e bekezdése ugyanis a juttatásra nem jogosult személyek körét határozta meg, és azt tartalmazta, hogy nem jogosult a meghatározott juttatásra az, aki a „Magyar Kommunista Párt vagy a Magyar Dolgozók Pártja belső harcai során szenvedett jogsérelmet”. Az indítványozó mind formai, mind tartalmi követelmények sérelmére hivatkozva támadta a szabályt, és annak megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság csak részben tartotta megalapozottnak az érvelést. A formai követelmények alkotmányellenessége, így az alkotmány 35. § (2) bekezdésének sérelme tekintetében elutasította az indítványt. Indokolásában kifejtette, hogy a rendeletet a kormány saját hatáskörében alkotta meg, így joga volt eldönteni, hogy kiket zár ki a juttatásra jogosultak köréből. A rendeletben szabályozott juttatás ugyanis nem egy újabb kárpótlás, hanem „ex gratia, szociális juttatás”.³³⁵

³³³ 652/B/1992. AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0BD1A4AC5ACADFFC1257ADA00528739?OpenDocument>, 2015. október 19.

³³⁴ 10/2003. (IV. 3.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A0D2573E66854B47C1257ADA005272B4?OpenDocument>, 2015. október 20.

³³⁵ 10/2003. (IV. 3.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A0D2573E66854B47C1257ADA005272B4?OpenDocument>, 2015. október 20.

A tartalomra vonatkozóan az Alkotmánybíróság viszont az akkor hatályos alkotmány 2. § (1) bekezdésére, azaz a jogállamiság követelményére hivatkozva megállapította az alkotmányellenességet, mégpedig a „belső harc” kifejezés nehéz értelmezhetősége miatt. Megállapította, hogy az „az alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményébe” ütközik, amelynek sérelme pedig a jogbiztonságot veszélyezteti. Az indokolásban a következő érvek olvashatók: „A jogalkotó semmiféle eligazítást nem nyújt a jogalkalmazónak a tekintetben, hogy mely események tartozhatnak e körbe, és melyek nem. Sem taxatív felsorolását nem adja azoknak a pereknek, amelyeket a »belső harc« részének tekint, sem olyan szempontokat nem állapít meg, amelyek alapján a jogalkalmazók egységesen dönteni tudnának. Így a jogalkalmazóknak nem jogkérdésekről, hanem történelmi kérdésekről kell döntést hozniuk, nem jogszabályt, hanem a történelmet és történelmi helyzeteket, eseményeket kell értelmezniük. Az sem jelent megoldást a problémára, hogy a tényállás megállapításához a jogalkalmazó megkeresheti a KKI-t [Központi Kárrendezési Iroda], illetve az a mellett működő Társadalmi Kollégiumot, hiszen a Társadalmi Kollégium szakértői véleményt ad, amit a bíróság szabadon mérlegel. A Társadalmi Kollégium segítő-tanácsadó szerv, amelynek elnökét és tagjait – az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal, valamint a megyei (fővárosi) kárrendezési hivatalok megszüntetéséről, továbbá a Központi Kárrendezési Iroda létrehozásáról szóló 42/1998. (III. 6.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése alapján – az igazságügyi miniszter kéri fel.”³³⁶ Az Alkotmánybíróság az indítványnak megfelelően a rendelet e szakaszát a rendelet kihirdetésének napjára visszamenő hatállyal semmisítette meg. A határozathoz több alkotmánybíró is fűzött különvéleményt, így Bagi István, Harmathy Attila, Holló András és Tersztyánszky Éva. A különvéleményt kinyilvánítók közül hárman nem értettek egyet az indítvány elutasításával, amely elutasítást a többség arra hivatkozva szavazta meg, hogy a kormánynak joga volt saját hatáskörében megalkotnia a rendeletet, mert az nem egy törvényi szabályozás hatálya alá tartozó kérdést rendez. Holló András különvéleményében olvasható az a megállapítás, amely szerint a rendelet által szabályozott juttatás nem tekinthető szociális juttatásnak, hanem a harmadik kárpótlási törvényben meghatározott kárpótlásnak. Mivel a kérdést törvényi úton már rendezték, ezért a magyar jogszabályi hierarchiára való tekintettel csak törvénnyel lehet módosítani a rendeletet. Így véleménye szerint a rendelet megalkotása alkotmányellenes

³³⁶ 10/2003. (IV. 3.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A0D2573E66854B47C1257ADA005272B4?OpenDocument>, 2015. október 20.

volt. Harmathy Attila is hasonló álláspontra helyezkedett a különvéleményében. Ő konklúzióként azt állapította meg, hogy bár a rendelet megalkotása az alkotmányba ütközött, a jogbiztonság védelmének érdekében teljes terjedelmében nem szükséges a megsemmisítése. Tersztyánszkyné Vasadi Éva az Alkotmánybíróság határozatának második pontját vitatta, így a „belső harc” fogalmának jogalkalmazó általi értelmezhetetlenségét. Álláspontja szerint „az Alkotmánybíróságnak a jelen esetben tartózkodnia kellett volna a vizsgált szabálynak a juttatás kiterjesztését eredményező megsemmisítésétől, és – hivatalból mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapítva – kötelezhette volna a kormányt arra, hogy az R. 2. § (3) bekezdése e) pontjának juttatásból kizáró szabályát saját döntése szerint egységes mérce alapján, a diszkriminációt teljes mértékben kiküszöbölve alkossa újra”.³³⁷

Kapcsolódó bírósági határozatok

Az 1945 és 1963 közötti ítéletek semmissé nyilvánításával kapcsolatban számos bírósági ítélet, jogalkalmazói értelmezés született az elmúlt években, amelyeket feltehetőleg a jogszabály „szokatlannak” is nevezhető megoldásai váltottak ki. A továbbiakban ezek közül a fontosabbakról esik szó.

Egy 1991-es bírósági határozat kapcsán az akkori Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy nem kizárt a kártérítési igény érdemi elbírálása abban az esetben, ha van törvénysértő elítélés semmissé nyilvánításával összefüggő kárpótlás. A tényállás szerint a felperes kárigényének betérjesztésekor még nem született meg az egyébként már kilátásban levő kárpótlási törvények egyike sem. Ezért az eljáró bíróság elutasította a keresetlevelet, ami ellen a felperes fellebbezett arra hivatkozva, hogy az alperessel szembeni igényét a régi polgári törvénykönyv kártérítési szabályaira alapítja, nem pedig az említett törvény szerinti kárpótlásra. „A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint azonban nincs olyan kizáró rendelkezés, amely a polgári törvénykönyvnek a kártérítés általános szabályairól, valamint a felelősség egyes eseteiről szóló fejezeteiben szabályozott kártérítési igények tekinteté-

³³⁷ 10/2003. (IV. 3.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A0D2573E66854B47C1257ADA005272B4?OpenDocument>, 2015. október 20.

ben az igényérvényesítést eleve kizárná. A kereseti kérelem érdemi elbírálásához viszont a felperesnek konkrétan meg kell jelölnie azt az állami szervet, amelynek károkozása folytán igényét érvényesíteni kívánja. Amennyiben a kárigényét a Ptk. 349. §-ára alapítja, az ott előírt különös feltételek fennállását is igazolni kell. (Kpkf. I. 25 002/ 1991. sz.)³³⁸

Ezt követően érdemes megemlíteni a BH 1993.343. számú határozatot, amelyben a megsemmisítés iránti kérelem egy 1957. március 19-i ítéletre vonatkozott, amelynek tárgya egy 1956. októberi tényállás volt. Az eljáró „városi bíróság” az 1990. évi XXVI. törvény szabályaira hivatkozva tagadta meg a semmissé nyilvánítást, amely döntés ellen az érintett fellebbezéssel élt, de a másodfokon eljáró bíróság helyben hagyta az elsőfokú végzést. Ezzel kapcsolatban a következő megállapítások születtek: „Törvényt sértett tehát mind az elsőfokú, mind a másodfokú bíróság, amikor a terhelt kérelmének elbírálásakor az 1990. évi XXVI. törvény rendelkezéseit alkalmazta. Az 1990. évi XXVI. törvény 5. §-a értelmében ugyanis ez a törvény nem alkalmazható az 1989. évi XXXVI. törvény hatálya alá eső elítélésekre. Emiatt az eljáró bíróságok a hatáskörüket is túllépték, mivel az 1989. évi XXXVI. törvény 2. §-a úgy rendelkezik, hogy ilyen esetben az elítélés semmissé nyilvánítása a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe tartozik.”³³⁹

A háborús és népellenes büntett miatti elítélésekkel kapcsolatban több határozat is említhető. Ezek időrendi sorrendben a következők:

- a) BH 1995.11. „Az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1990. évi XXVI. tv. alapján a háborús és népellenes büntett miatti elítélés esetén akkor sincs alap a semmissé nyilvánításra, ha az más – súlyosabb – bűncselekménnyel bűnhalmazatban került megállapításra [1990. évi XXVI. tv. 1. § (1) bek., 2. § a)–e) pont, 4. §].”
- b) BH 2000.179. „Háborús büntett miatt történt elítélés folytán végrehajtott szabadságvesztés miatt akkor sem jár kárpótlás, ha az elítélésről hozott ítéletet törvényességi határozatával a Legfelsőbb Bíróság törvénysértővé nyilvánította, és a terheltet a vád alól bűncselekmény hiányában felmen-

³³⁸ BH 1991.294. A törvénysértő elítélés semmissé nyilvánítása folytán járó esetleges kárpótlás eleve nem zárja ki a kártérítés iránti igény érdemi elbírálását [1990. évi XXVI. tv. 6. § (2) bek., Ptk. 349. §].

³³⁹ BH 1993.343. Ha a terhelt a népfelkeléssel összefüggésben elkövetett köztörvényi bűncselekmény miatti elítélésének az 1990. évi XXVI. törvényen alapuló semmissé nyilvánítását kéri, a bíróságnak az iratokat a hatáskörrel bíró Legfelsőbb Bírósághoz kell megküldenie az 1989. évi XXXVI. törvény szerinti feltételek vizsgálata és a semmissé nyilvánítás kérdésében való határozat meghozatala végett [1989. évi XXXVI. tv. 2. §, 1990. évi XXVI. tv. 2. és 5. §].

tette [Be. 384–385. §, 1990. évi XXVI. tv. 1–3. §, 1992. évi XXXII. tv. preamb. 3. § (1) bek. a) pont, Pp. 339. § (2) bek. q) pont].”

c) EBH 2001.511.

A legutóbbi, 511/2001. számú büntető elvi határozat (Legf. Bír. Bpf. I. 579/2002. sz.) a következőket rögzítette:

a) „Az 1945. január 1. és 1963. április 4. között háborús és népellenes bűncselekmények miatti elítélések nem tekintendők semmisnek [81/1945. (II. 5.) ME r. (Nbr.) 11., 13. és 15. §-ai, 1990. évi XXVI. tv. 1. § (2) bek., 2. § e) pont].”

b) „Az Nbr. 11. és 13. §-aiban meghatározott háborús bűntettek miatt lefolytatott és 1989. október 23-át megelőzően jogerősen lezárt büntetőügyekben hozott bírósági döntésekkel szemben az Alkotmánybíróság határozatára alapított felülvizsgálatnak nincs helye [Nbr. 11. és 13. §-ai, 2/1994. (I. 14.) AB határozat].”

c) „Nem tekinthető az alapügyben felmerült, illetve fel nem merült tényre vonatkozó új bizonyítéknak az arra való hivatkozás, hogy az alapeljárásban a védő által kért tanúkat nem hallgatták ki, az alapeljárásban a terhelt védekezését nem fogadták el, avagy nem megfelelően értékelték [Be. 276. § (1) bek. a/1. pont], ezért perújításnak nincs helye.”

Az ítélet semmissé nyilvánításának értelmezéséről és így „a perújítás és a felülvizsgálat lehetőségének kizárt voltáról” a BH 2001.519. számú határozat rendelkezett.³⁴⁰ A BH alapján ezeknek az eljárásjogi jogintézményeknek a kárpótlás megítélése tekintetében nincs jelentőségük. A kárpótlásra vonatkozó szabályokat ugyanis külön törvény szabályozza, amely meghatározza a jogosultak körét és az igényérvényesítés határidejét. A BH 2002.475. határozat rendelkezett arról, hogy az 1990. évi XXVI. törvény nem teszi lehetővé az elítélés semmisségének igazolását pusztán méltányosságból. Emellett pedig megállapította, hogy „ha a semmissé nyilvánítás megtagadása törvénysértően történt, az nem zárja ki a kérelmező javára az újabb – helyes – döntés meghozatalát, mert az igazolás kiadásának téves megtagadása újabb eljárás során orvosolható, és ez nem ütközik a többszöri eljárás tilalmába; a többszöri eljárás tilalma csak az ügydöntő határozatokkal jogerősen befejezett eljárásokra vonatkozik [Be. 13. §, 1990. évi XXVI.

³⁴⁰ BH 2001.519. Ha a bíróság az ún. semmisségi törvény folytán az elítélést semmisnek nyilvánította, azt jogi értelemben nem létezőnek kell tekinteni, következésképpen a bírósági határozat rendkívüli perorvoslással nem támadható meg [Be. 287/B. §, 1990. évi XXVI. tv. 1. §, 2. § a) pont, 1991. évi XXV. tv., 1992. évi XXXII. tv.].

tv. 1. §]”.³⁴¹ Végül az EBH 2002.824. alapján szabadságvesztés büntetés esetén a kárpótlás csak akkor volt megállapítható, ha a büntetőügyekben eljáró bíróság semmissé nyilvánította az elítélést. A semmisségi igazolás kiadását megtagadó végzés indokolásában az 1945. január 1. előtti elítélésre vonatkozó megállapítások nem alapozták meg a személyi kárpótlás iránti igényt (1992. évi XXXII. törvény 3. §, 14. §, 1990. évi XXVI. törvény 4–6. §).

Összefoglalás

Az 1990. évi XXVI. törvénnyel kapcsolatban összességében elmondható, hogy a többi semmisségi törvényhez hasonlóan „egyedi módon” oldotta meg az egykori szocialista rendszer alatt koncepciós perek áldozatává vált magyar állampolgárok szenvedéseinek elismerését. Ezért utólagos, több síkon is mozgó jogalkalmazói értelmezése elkerülhetetlen volt, viszont magában a jogszabályban csak egy kisebb módosítás történt a 2011. évi CL. törvénnyel, amely az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról rendelkezett, és a Legfelsőbb Bíróság elnevezést Kúriára módosította az 1990. évi XXVI. törvény 4. §-ának (2) bekezdésében.

Király Tibor büntetőjogász mutatott rá arra, hogy a második semmisségi törvény speciális törvényalkotási problémát vetett fel azzal, hogy az ügyek felülbírlata a rendkívüli perorvoslatok alapján elviselhetetlen terhek viselésére kárhóztatta volna mind a törvénytelenység áldozatait, mind az ügyek jelentős száma miatt az igazságszolgáltatás szerveit is. Ehelyett a törvény felvállalta az ítéletek visszaható hatályú semmisségének kimondását, és ezzel más, későbbi értékrend szerint bírálta el az ügyeket, és annak egyetemes érvényt tulajdonítva, semmisnek deklarálta az ítéleteket. „A semmisségi törvények elszakadnak tehát

³⁴¹ BH 2002.475. Az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1990. évi XXVI. törvény rendelkezései az elítélés semmisségének méltányosságból történő igazolását nem teszik lehetővé; csak a törvényben taxatív felsorolt bűncselekmények miatti elítélések tekinthetők semmisnek (1990. évi XXVI. tv. 1. §). Ha a semmissé nyilvánítás megtagadása törvénysértően történt, az nem zárja ki a kérelmező javára az újabb – helyes – döntés meghozatalát, mert az igazolás kiadásának téves megtagadása újabb eljárás során orvosolható, és ez nem ütközik a többszöri eljárás tilalmába; a többszöri eljárás tilalma csak az ügydöntő határozatokkal jogerősen befejezett eljárásokra vonatkozik [Be. 13. §, 1990. évi XXVI. tv. 1. §].

az elkövetés és elbírálás idején hatályban volt pozitív jogtól. E fölé helyeznek egy másfajta, új jogi értékrendet, amint azt megengedi – más összefüggésben – az Emberi jogok európai egyezménye is. Ez a pozitív joggal szemben »a civilizált nemzetek által elismert általános jogelveknek« ad elsőbbséget.³⁴²

A semmisségi törvény azonban számos hiányosságot is hagyott maga után. Zinner Tibor történész 1991. június 24-én kelt, az Igazságügyi Minisztériumhoz címzett levele az 1945 utáni háborús és népellenes bűntettek körében folytatott ítélkezési gyakorlatot vonta kritika alá. Nehezményezte azt, hogy hiába orvosolták a jogalkotók a politikai bíróságok jogsértő következményeit, és tárták fel az 1963 utáni ítélkezés gyakorlatait, ha a népbírói ügyekkel nem foglalkoztak. A népbírói ügyeket az 1945. évi VII. tc. állította fel azzal a céllal, hogy felelősségre vonják a háborús és népellenes bűnöknek minősített cselekmények elkövetőit, e törvény által többek közt a kollektív bűnösség és más, a jogállammal összeegyeztethetetlen megoldások révén születtek elmarasztaló ítéletek. Ezekben az ügyekben a második semmisségi törvény elfogadása után is kötve van a jogállami bíróság a korábban megállapított tényállásokhoz, amit még tovább súlyosbít, hogy az egykori nyomozást az ÁVH és a Honvédelmi Minisztérium Katonapolitikai Osztálya végezte, kényszervallatást is alkalmazva. Zinner – felismerve a helyzet abszurditását – szorgalmazta az 1945. évi VII. tc. alapján folytatott eljárások feltárását. Levele a mai napig megoldatlan kérdést feszegetett.³⁴³

³⁴² Király 2003, IV. fejezet.

³⁴³ Kahler 2014a, 127–129.

AZ 1992. ÉVI. XI. TÖRVÉNY AZ 1963 ÉS 1989 KÖZÖTT ELKÖVETETT EGYES ÁLLAM ÉS KÖZREND ELLENI BŰNCSELEKMÉNYEK MIATT TÖRTÉNT ELÍTÉLÉSEK SEMMISSÉ NYILVÁNÍTÁSÁRÓL

A harmadik semmisségi törvény

Előzmények

Az 1989–1990-ben gyökeresen átírt alkotmány deklarálta, hogy Magyarország „független, demokratikus jogállam”. A jogi, társadalmi és politikai változások – az alkotmány módosításán felül – azonban „megkívánták” az elmúlt kommunista évtizedek legelviselhetetlenebb igazságtalanságainak áttekintését is, ezért jóformán „kényszerítő erővel” lépett fel az igény a szocialista büntetőítélkezés áldozatainak erkölcsi, jogi és politikai rehabilitálása iránt.³⁴⁴ 1989-ben és 1990-ben az – utóbbi esetben immáron demokratikus szabályok szerint megválasztott – Országgyűlés három olyan törvényt is alkotott, amelyek meghatározott bűncselekmények következtében keletkezett bírósági ítéletek semmissé nyilvánításáról rendelkeztek.

³⁴⁴ Lásd Király 2003, IV. fejezet.

A harmadik semmisségi törvény, az 1992. évi. XI. törvény az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatti elítélések semmissé nyilvánításáról szól. Így kimondja, hogy semmissé kell nyilvánítani az 1963. április 5. és 1989. október 15. közötti elítéléseket, ha azokat a következő bűncselekmények miatt hozták:

- összeesküvés;
- lázadás;
- izgatás, más szocialista állam ellen elkövetett összeesküvés, lázadás;
- hatóság vagy hivatalos személy megsértése;
- közösség megsértése;
- törvény vagy hatósági rendelkezés elleni izgatás;
- egyesülési joggal visszaélés;
- tiltott határátlépés;
- hazatérés megtagadása;
- bűncselekmény a népek szabadsága ellen;
- sajtórendészeti vétség;
- rémhírterjesztés;
- feljelentés elmulasztása, ha azt az imént felsorolt bűncselekményekkel összefüggésben követték el;
- bűnpártolás, ha azt az imént felsorolt bűncselekményekkel összefüggésben követték el.

A „kezdőév” a ’63-as „kádári amnesztiára” utal – ugyanis azt követően az „amnesztiától” függetlenül hatályban maradtak azon jogszabályi rendelkezések, amelyek formáljogilag egyáltalán lehetővé tették az 1956–1963 közötti, nyilvánvalóan politikai alapon hozott büntetőbírói ítéleteket. Így 1963-at követően továbbra is megmaradt minden lehetőség az érintett eljárások esetleges újraindítására, és a törvényhelyek alapot adtak az amnesztiában nem érintett elítéltek büntetés-végrehajtási intézetben való fogva tartására. E rendelkezések kiterjedtek egyrészt a büntetőjog, másrészt a szabálysértési jog területére is, és a harmadik semmisségi törvény preambulumban megfogalmazottak szerint ellentétben álltak „az alkotmányban foglalt alapelvekkel [...], ellentétes volt az emberi jogokra vonatkozó általános elismert elvekkel és szabályokkal [...], a társadalom erkölcsi értékrendjével. [...] Így semmissé kell nyilvánítani többek között az összeesküvés, a lázadás, az izgatás, a közösség megsértése, a tiltott határátlépés, a rémhírterjesztés, a bűnpártolás miatt 1963–1989 közötti elítéléseket [...], ha a bűncselekmény elkövetése az 1978. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett

Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában rögzített alapjogok gyakorlását vagy az abban foglalt elvek és célok megvalósítását jelentette”.³⁴⁵

A törvény előkészítői 6620 elítélést és 696 kényszergyógykezeltre vonatkozó iratanyagot tekintettek át.³⁴⁶ Egyes elítélések a nemzetközi egyezségokmányban rögzített alapjogok gyakorlása miatt történtek, míg mások jogállami keretek között is elmarasztaláshoz vezettek volna. A két ügcsoport elkülönítésére nem volt más lehetőség, mint hogy ex lege semmisség helyett konstitutív megoldást alkalmazzon. A törvény jogi megoldásában tehát eltért a korábbi két semmisségi törvénytől, mert nem azt rögzítette, hogy az az elítélés „tekintendő semmisnek”, amelyikről a bíróság ezen az alapon igazolást állított ki, hanem a bíróságnak különleges eljárásban kellett semmissé nyilvánítania az ítéletet. A törvény a semmisség megállapítását feltételhez kötötte: „[...] ha a bűncselekmény elkövetése az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában rögzített alapjogok gyakorlását vagy az abban foglalt elvek és célok megvalósítását jelentette”, akkor az ítéletet semmissé kellett nyilvánítani.³⁴⁷ Más szóval semmis az elítélés, mert a jog gyakorlása kizárja a büntethetőséget. A nívum e törvényben a korábbiakhoz képest a semmisségi ok megjelölése, valamint a semmisség megállapítására vonatkozó különleges eljárás rögzítése. Mindezek mellett a részsemmisség bevezetése is indokoltá tette a konstitutív megoldás alkalmazását. E fogalom bevezetése a vizsgálati tapasztalatok miatt vált szükségessé, mivel több esetben találtak olyan ítéletet, amikor „keveredtek a semmisség alá eső elítélések olyan magatartásokkal, amelyek elítélése minden tekintetben indokolt volt”.³⁴⁸ Tehát a halmazatban elbírált bűncselekmények miatti elítélések esetében a harmadik semmisségi törvény hatálya alá eső cselekmények váltak semmissé, míg az egyéb bűncselekményekre nem terjedt ki a semmisség. Az ex lege konstrukció előnye az is, hogy alkalmazása esetén a bíróságoknak megmarad a lehetőségük a mérlegelésre.

³⁴⁵ 1992. évi XI. törvény az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=16802.25391, 2015. június 14.

³⁴⁶ Kahler 1999, 119.

³⁴⁷ 1992. évi XI. törvény az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=16802.25391, 2015. június 21.

³⁴⁸ Kahler 2014a, 127.

A törvényjavaslat előzményei

A törvényjavaslat előkészítéséért felelős Balsai István igazságügyi miniszter – a Legfelsőbb Bíróság elnökével, Solt Pállal egyetértésben – a megszövegezésre egy kutatókból és gyakorlati szakemberekből álló bizottságot hozott létre. Az Igazságügyi Minisztérium Mezey Barna egyetemi tanszékvezetőt, Kahler Frigyes IM-főosztályvezetőt, a Legfelsőbb Bíróság elnöke pedig Zinner Tibor osztályvezetőt, Zanathy János bírót, valamint Steffler Sándor ügyészt delegálta a bizottságba. A törvény koncepcióját és szövegtervezetét az IM készítette el.³⁴⁹

A parlamenti vita és a benyújtott módosító indítványok³⁵⁰

A törvényjavaslat miniszteri exozéját Balsai István az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvényjavaslattal összevontan ismertette az Országgyűlés 1992. január 27-i ülésnapján. A javaslat az abban felsorolt büntető tényállások alapján az 1963. április 5. és 1989. október 15. között elítélt személyi kör tekintetében kívánta a kapcsolódó ítéletek semmissé nyilvánítása előtt megnyitni a bírósági utat.

A parlamenti vita során több hozzászóló mutatott rá arra, hogy a „szocialista rendszer elleni bűncselekmények” tárgyában hozott bírósági ítéletek bonyolult kölcsönhatásban vannak egymással, és ezen elítélések orvoslását, a semmisséget kívánatosabb lenne egy egységes koncepció, egy közös elgondolás szerint végrehajtani.

Dr. Szabó János (FKGP) a „részsemmisség” intézményét kritizálta. Ez – álláspontja szerint – rendkívül komplikált, ezért annak elhagyását javasolta. Véleménye szerint ugyanis nagyon kevés olyan ítélet születhet, amely a részsemmisség jogintézményét alkalmazná, ugyanakkor a jogi megoldás bonyolultságánál fogva az eljáró bírák számára alkalmazási nehézséget okozhat.³⁵¹ Javaslatra az volt, hogy ha a politikailag „értékelt” bűncselekmény mellé egy másik bűncselekmény is párosul, amelyet az előbbivel „együtt” követtek el, és annak legsúlyosabb bünteté-

³⁴⁹ Kahler 2002, 190.

³⁵⁰ *Országgyűlési Napló, 1990–2010.*

³⁵¹ Megjegyzendő, hogy a törvénnyel kapcsolatban született bírósági határozatok tekintélyes része valóban a részsemmisség tárgyában született.

si tétele nem magasabb, mint magáé a szóban forgó politikai bűncselekményé, akkor mindkettőt semmissé kell nyilvánítani. A „ha megnyerte, hadd vigye” elv alapján végül is meg kell szabadulni ettől a cselekménytől is.

Mécs Imre az SZDSZ képviselőcsoportjának részéről azt fejtette ki egyebek mellett, hogy a törvénytervezet preambulumból hiányzik az erkölcsi állásfoglalás, nézete szerint ugyanis ebben a körben meg kell követni a nemzetet, meg kell követni az embereket.

Fodor Gábor (Fidesz) arra mutatott rá, hogy kívánatosnak tartaná, ha ez a törvényjavaslat a sajtórendészeti vétségek és a katonai szolgálatmegtagadás miatti büntetések tekintetében is kimondaná a semmisséget (előbbi végül bekerült a törvényszövegbe). Előadása szerint mivel az érintett időszakban nem álltak fenn magának a demokratikus államnak a feltételei, „a demokratikus államrend védelmében” nem lehetett volna korlátozni az érintett jogokat, mert nyilvánvalóan nem az akkori „demokratikus államrendet” védte a jogalkotó (hanem a szocialistát).

Szigethy István (SZDSZ) pedig arra mutatott rá, hogy gyakran köztörvényes cselekmények elkövetését bizonyították – időnként politikai megfontolásokból – olyan emberekre, akik ilyen cselekményeket valójában nem követtek el. Ebben a körben azonban szerinte általános törvényi semmissé nyilvánítást egyszerűen nem lehet megvalósítani, ennek nincs jogállami módszere.

Az elfogadott és kihirdetett törvény rövid elemzése

A törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatokat elsődlegesen aszerint lehetett értékelni, hogy érdemi, a törvényjavaslat tárgyi hatályát megváltoztató, vagyis a semmisséggel érintett bűncselekményi tényállások körét alapvetően kiterjesztő módosítást indítványoztak, vagy szimbolikusabb változtatásokra, illetve jogtechnikai jellegű módosításokra irányultak-e.

A javaslatok csoportosíthatók a benyújtók pártállása szerint is: nagyrészt az SZDSZ frakciójából érkeztek módosítások, név szerint Kőszeg Ferenctől, Mécs Imrétől és Szigethy Istvántól, amely módosítók jelentékeny részét az alkotmányügyi, törvény-előkészítő és igazságügyi, valamint az emberi jogi bizottság is befogadta, illetve az előterjesztő is támogatta; Szabó János kormánypárti képviselő indítványai azonban nem nyerték el sem a bizottságok, sem pedig az előterjesztő támogatását. A módosítók nagy száma miatt a plenáris ülésen tartott szavazásra készített együttes jelentésekben dőlt el az, hogy az azonos témakört érintő in-

dítványok közül melyiket teszi fel szavazásra az ülésvezető elnök.³⁵² Az általános és részletes vitán megfigyelhető konstruktív, a Ház összes frakciójára kiterjedő támogató hozzáállás a szavazások során is megmutatkozott.

A módosító indítványok a benyújtott törvényjavaslat szövegét a következők szerint változtatták volna meg: a javaslatok közül több a preambulum átfoglalmasására irányult, egyrészt pontosítás okán, másrészt pedig új tartalom elhelyezése végett. A kérdéses eljárások vizsgálatakor egyértelművé vált, hogy törvényi semmisség csak olyan esetekben alkalmazható, amikor a tényállás kizárólag politikai okokból történő elítélést alapozhatott meg, a szabálysértési eljárások „puha” diktatúrában folytatott gyakorlata pedig még a részben politikai, részben köztörvényes tényállásokat felvonultató cselekmények kérdésénél is bizonytalanabban ítélt meg. Ezért az Országgyűlésnek elsődleges feladata lett deklaráció útján elégtételt adni azoknak, akiket a javaslatban szereplő időszakban üldözés ért. A preambulum nemcsak a deklarációval, hanem szövegbeli pontosításokkal is módosult, rehabilitáció helyett az elégtétel szó használata, illetve az 1963-as amnesztiát megalapozó törvényerejű rendeletre hivatkozás kivétele is a tárgyaló bizottságok javaslata nyomán történt meg.

Szigorúan jogi szempontból az 1. és a 6. §-t érintették a lényegesebb módosító javaslatok. Az 1. §-ban felsorolt bűncselekmények miatti elítélések semmissé nyilvánításán kívül mind Kőszeg Ferenc, mind pedig Szigethy István további bűncselekményekkel kívánta bővíteni a törvényjavaslatot: az embercsempészás, a népek szabadsága elleni bűncselekmény, a sajtórendészeti vétség, a közveszélyes munkakerülés, a rémhírterjesztés és a katonai szolgálat megtagadása miatt kiszabott büntetések semmisségével. Ezek közül elfogadták a népek szabadsága elleni bűncselekmény, a sajtórendészeti vétség és a rémhírterjesztés címén történő elítélések semmisségét. Kőszeg Ferenc előbbi javaslatait kiegészítve pedig Szigethy István pontosítását fogadták még el, amely az elítélések meghatározott csoportjára nézve a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában foglalt alapjogok gyakorlását írta elő a semmissé nyilvánítás további feltételeként. E javaslat elfogadása a bíróságok munkáját alapvetően könnyítette meg, mert nem növelte feleslegesen a leterheltségüket olyan ügyek elbírálása, amelyeknél ezzel a megszorítással a semmisség egyértelműen alátámasztható. Balsai István igazságügyi miniszter az itt felsorolt módosítókról tett nyilatkozatából kiemelkedett a katonai szolgálat megtagadásával kapcsolatos álláspont indoko-

³⁵² Az alkotmányügyi bizottság 4971-es, az emberi jogi bizottság 5019-es számon nyújtotta be a jelentését.

lása, amely nem a pacifista megközelítés, hanem a politikai ok tarthatatlanságára és arra a tényre hívta fel a figyelmet, hogy a polgári szolgálat bevezetése ellenére a szolgálatot megtagadók száma különlegesen nagy mértékben nőtt.

Végül, de nem utolsósorban két további módosítást kell kiemelni: az egyiket az alkotmányügyi bizottság bűnpártolás, illetve a feljelentési kötelezettség elmulasztása miatti büntetések semmisségének megállapítására indítványozta, a másik pedig Szigethy István javaslata nyomán arra vonatkozott, hogy a közel egy időben tárgyalt kárpótlási és semmisségi törvényjavaslatok rendelkezései között ne legyen ellentmondás.³⁵³

Bár a kormány eredetileg szívesebben látta volna a képviselői indítvány tartalmát a kárpótlási törvény részeként, az logikailag elhelyezhető volt a semmisséget rendező törvényben is. A cél az volt, hogy a semmisség kimondására irányuló, óhatatlanul is időigényes eljárás ne akadályozza meg az anyagi kárpótlás érvényesíthetőségét. Az Országgyűlés a törvényjavaslatot végül 265 szavazattal, egyhangúlag fogadta el. Ezen eredményben visszatükröződik az a pártok közötti együttműködés, amely az egész jogalkotási folyamat során megnyilvánult.

A végrehajtási rendelet elemzése

Az 1945 és 1963 között törvénysértő módon elítéltek, az 1956-os forradalommal és szabadságharcral összefüggésben elítéltek, valamint a korábbi nyugdíjcsökkentés megszüntetéséről, továbbá az egyes személyes szabadságot korlátozó intézkedések hatálya alatt állt személyek társadalombiztosítási és munkajogi helyzetének rendezéséről szóló 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet 1. § c) pontja szerint a rendelet által érintett személyi körbe beletartoznak azok is, akiknek az elítélése az 1992. évi XI. törvény alapján semmis.³⁵⁴ A rendelet a második semmisségi törvénynél kifejtettek szerint meghatározza az egyes személyes szabadságot korlátozó intézkedések időtartamát, jogcímét, számítási módját, folyósításának körülményeit és összezszerű emelésének feltételeit.

³⁵³ Az együttes jelentés 5. és 23. pontjai.

³⁵⁴ 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet az 1945 és 1963 között törvénysértő módon elítéltek, az 1956-os forradalommal és szabadságharcral összefüggésben elítéltek, valamint a korábbi nyugdíjcsökkentés megszüntetéséről, továbbá az egyes személyes szabadságot korlátozó intézkedések hatálya alatt állt személyek társadalombiztosítási és munkajogi helyzetének rendezéséről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=13512.290947, 2015. június 30.

A vonatkozó alkotmánybíróági határozat

Az Alkotmánybíróság 1994. október 4-én hozta meg az 1992. évi. XI. törvénnyel összefüggésben, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány, illetve bírói kezdeményezés tárgyában az 1459/B/1992. számú határozatát. A törvény alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította. Az ügy előadó alkotmánybírója Szabó András volt.

A magánszemély indítványozó a törvény 1. §-ában a bűncselekményekre adott felsorolás alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a törvény hatálya alá tartozó bűncselekmények taxatív felsorolása ellentétes volt az alkotmány 70/A. §-ában foglalt előírással, mert alkalmat adott a politikai meggyőződésből bűncselekményt elkövetett személyek közötti hátrányos megkülönböztetésre, és nem biztosította a jogegyenlőséget.

A Tatabányai Városi Bíróság az elítélések semmissé nyilvánítása iránt folyamatban levő egyes ügyek felfüggesztése mellett fordult az Alkotmánybírósághoz. A bíróság álláspontja az indítvány szerint az volt, hogy a törvény az alkotmánnyal „ellentétben állónak látszik”. A bíróság indítványában hivatkozott az alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságra és annak alapvető elemére, a jogbiztonságra, a visszamenőleges hatály tilalmára, valamint arra, hogy az alkotmány szerint az egyéni kegyelmezési jogkör a köztársasági elnököt illeti meg.

Az indítványokat elutasító határozatában a jogbiztonság elve sérelmének felvetésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott: abból, hogy csak az elbíráláskori enyhébb szabályok alkalmazásának kötelezettsége vezethető vissza az alkotmányra, nem következik egyben annak alkotmányos tilalma, hogy a törvényhozó elrendelje a jogerősen lezárt büntetőügyek felülvizsgálatát az elítéltek javára. Ennek a jogbiztonsággal és a jogerő tiszteletével konkuráló alkotmányos indoka lehet a jogállami követelményeknek megfelelő büntetőjogi értékelés érvényre juttatása a már lezárt jogviszonyok tekintetében is. A hivatkozott egyezségokmányt (PPJE) a törvény a bíróság döntéseinek fogódzójaként határozta meg, ezzel jelölte ki a semmisség kérdésében hozandó döntések alapját és határait. A jogalkotó a PPJE-re hivatkozva jelölte meg az értékrendet, amelynek fényében a korábbi ítéleteket felül kell vizsgálni. „[...] a jogállami értékrend figyelembevétele az elítélt javára történik, így annak normatív összevetése a múltbeli jogerős bíróági határozatokkal nem alkotmányellenes.”³⁵⁵ Az Alkotmánybíróság

³⁵⁵ 1459/B/1992. ABH 1.2 pont. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/52207158C8E3D571C1257ADA0052B18F?OpenDocument>, 2015. június 18.

azt is kifejtette: önmagában az, hogy a törvény a PPJE „rendelkezéseit jelöli meg olyannak, amellyel a jogerős ítéletben megállapított bűncselekményt a bíróságoknak össze kell vetni, és amelynek alapján az elítélés semmisségéről döntenük kell, nem teszi a jogszabályt alkotmányellenesen határozatlanná”.³⁵⁶

A diszkrimináció tilalmának megsértésével kapcsolatos felvetés tárgyában az Alkotmánybíróság kifejtette: alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, hogy a pozitív jognak megfelelően született büntetőítéletek megsemmisítéséhez nem a belső alkotmányos értékrendet, hanem a nemzetközi jogot határozták meg kiindulópontként, és a bűncselekmények kiválasztásához etalonként nem az alkotmányt, hanem a nemzetközi egyezményt, a PPJE-t „választotta” a törvényhozó.³⁵⁷ Nem alkotmányellenes a „politikai motívumú”, a múlt rendszerrel szembeni politikai beállítottságból elkövetett, de a törvény hatálya alá be nem sorolt bűncselekmény miatti elítélések semmisségi felülvizsgálatának kizárása sem.³⁵⁸

Az indítványozók szerint alkotmány sértő volt az is, hogy a törvény hatálya alá tartozó elítélések ügyében a törvényhozó nem engedte át az államfőnek az adott ügyekben az egyéni kegyelem gyakorlásának jogát. A testület szerint a közkegyelem és az egyéni kegyelem gyakorlásának tekintetében nincsenek alkotmányos előírások, így alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, hogy a törvényhozó a törvény preambulumban célként megjelölt politikai, jogi és erkölcsi elégtételre a jogerős büntetőítéletek bírósági megsemmisítését, nem pedig a kegyelmet tartotta alkalmasnak.³⁵⁹ Mindezekre tekintettel tehát a testület elutasította az indítványokat.

³⁵⁶ 1459/B/1992. ABH 1.3 pont. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/52207158C8E3D571C1257ADA0052B18F?OpenDocument>, 2015. június 18.

³⁵⁷ Az Emberi jogok európai egyezményét csak egy évvel a törvény elfogadása után hirdették ki.

³⁵⁸ 1459/B/1992. ABH 2. pont. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/52207158C8E3D571C1257ADA0052B18F?OpenDocument>, 2015. június 18.

³⁵⁹ Lásd 39/1991. (VII. 3.) AB hat. (ABH 1991, 164.) és 1459/B/1992. ABH 3. pont. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/054EA72F6A6B03FAC1257ADA0052964F?OpenDocument>, 2015. június 20.

A bírósági gyakorlat rövid elemzése

Az 1963 és 1989 közötti ítéletek semmissé nyilvánításával kapcsolatban számos bírósági ítélet, jogalkalmazói értelmezés született a kilencvenes években. Ezek közül a fontosabbakról esik szó a továbbiakban, tekintettel arra is, hogy a bírósági határozatok jelentős része a parlamenti vitában kritikával is érintett részsemmisség kérdésével foglalkozik.

Elsőként az FBK 1993/7. számon közzétett bírósági határozat nyújt a részsemmisség intézményének alkalmazásában „bizonyos fokú” eligazítást.³⁶⁰ A BH 1993.539. számú határozat szerint az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatti elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1992. évi XI. törvény értelmében kötelező a semmissé nyilvánítása az olyan egyéb bűncselekmények miatti elítélésnek is, amelynek a büntetési tétele nem súlyosabb a törvény 1. §-ában meghatározott bűncselekménynél, és azzal szoros összefüggésben áll. Ilyen esetben a bíróság nem mérlegelheti és nem is mellőzheti a semmissé nyilvánítás indokoltságát. A BH 1994.3. számú határozat pedig kimondta, hogy „ha a terhelt korábbi elítélését részben semmissé nyilvánították, és a büntetés erre tekintettel csökkentett tartamát a korábbi feltételes szabadságra bocsátásig már teljesen kitöltötte: sem a feltételes szabadság megszüntetésének, sem az összbüntetésbe foglalásának nem lehet helye”.

Egy másik, BH 1993.13. számon kiadott határozat kimondta, hogy az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatti elítélések semmissé (illetve részben semmissé) nyilvánítására csak akkor kerülhet sor, ha a bűncselekmények elkövetése a PPJE-ben rögzített jogok gyakorlását vagy az abban foglalt célok és elvek megvalósítását jelentette. A határozatban e kérdéseket elemezni kell, és ehhez képest a határozatban semmissé vagy részben semmissé kell nyilvánítani a korábbi elítéléseket, illetőleg el kell utasítani a kérelmet. E „gondolatmenet” folyományának tekinthető, hogy például a BH 1993.220. számú határozat szerint nincs helye részsemmisség kimondásának, ha az izgatásnak minősített cselekményt a terhelt nem a PPJE-ben rögzített alapjogok gyakorlásaként, hanem a garázda magatartás miatt vele szemben intézkedő hivatalos személyek szidalmazásával valósította meg. A BH 1994.579. számú határozat pedig kimondta, hogy a hadköteles katonai szolgálati kötelezettség teljesítése alóli

³⁶⁰ FBK 1993/7. Részsemmisség esetén a halmazati büntetés tartamának csökkentése [1992. évi XI. törvény 2. § (2) bek., 4. B. 21444/1992/2., 26. Bf. 7838/1992/3.].

kibúvás céljával elkövetett tiltott határátlépés nem tekinthető a PPJE-ben foglalt alapjogok gyakorlásának, ezért az emiatti elítélés nem nyilvánítható semmissé.

Végezetül, eljárási szempontból, jelentős, ezért kiemelendő a BH 1995.562. számú határozat, amely leszögezte, hogy egy 1966-ban lezajlott izgatás miatti elítélés semmissé nyilvánítása iránti eljárás során a büntetőügy iratainak a beszerzése útján kell állást foglalni abban a kérdésben, hogy az elkövetőnek az elítélés alapjául szolgált cselekménye a PPJE-ben rögzített alapjogok gyakorlását vagy az abban foglalt célok és elvek megvalósítását jelentette-e. Ennek elmulasztása a határozat hatályon kívül helyezését kell hogy eredményezze.

Összefoglaló

Az 1992. évi. XI. törvény abból a szempontból elérte a célját, hogy azt az Országgyűlés nagy többséggel elfogadta – így például a Zétényi–Takács-féle törvényjavaslat kapcsán kialakult éles vitával szemben sikerült politikai konszenzust teremteni –, a törvény azóta is a jogrend része, és ez alapján számos elítélés semmissé nyilvánítására került sor.

Ám vannak bizonyos arra mutató jelek, hogy a semmisséggel érintett, a törvényben foglalt tényállási kör nem minden olyan korábbi elítéltnak jelent megfelelő megoldást, akik számára a törvény szelleme alapján szintén szükséges lenne a rehabilitáció. Egy 2013-as írásbeli kérdés mutatott rá egy korábban elítélt személy esetére, akit a szocialista rezsim idején kémkedésért ítétek el, azonban rá nem terjednek ki a semmisségi tárgyú törvények.³⁶¹ Válaszában a közigazgatási és igazságügyi miniszter viszont arra hívta fel a figyelmet, hogy „a kémkedés miatti elítélésekre abból a megfontolásból nem vonatkoztak a rendszerváltozást követően az igen széles körű semmisségi törvények és az ugyancsak tág körre kiterjedő közkegyelmi rendelkezések, mert a kémkedésre vonatkozó büntetőjogi rendelkezés nem az állam céljait, hanem a mindenkori államot magát védi. A kémkedés klasszikus, alapvetően nem politikai célzatú állam elleni bűncselekmény”.³⁶² A miniszter a válaszában utalt egy jogtörténeti érdekességre

³⁶¹ Gaudi-Nagy Tamás képviselő K/10791. sz. írásbeli kérdése Kövér László házelnökhöz. <http://www.parlament.hu/irom39/10791/10791.pdf>, 2015. június 21.

³⁶² Navracsics Tibor miniszter K/10791/1. sz. írásbeli válasza Gaudi-Nagy Tamás képviselő kérdésére. <http://www.parlament.hu/irom39/10791/10791-0001.pdf>, 2015. június 21.

is 1922-ből: akkor a Kúria egyik ítélete szerint „elkövette az állam elleni bűncselekményt az, aki 1919-ben azért csatlakozott a román megszálló hadsereghez, mert ezáltal a »vörös uralom letörésében akart részt venni«. A miniszter mindazonáltal a kérdésben említett konkrét ügy kapcsán arra is rámutatott, hogy „a kémkedés miatt elítéltek esetében a büntetett előélethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesítésre a köztársasági elnök által gyakorolható egyéni kegyelem nyújthat lehetőséget, mivel az adott ügy egyedi körülményeit a kegyelmi eljárás során lehet figyelembe venni”.

A NEGYEDIK SEMMISSÉGI TÖR- VÉNY AZ 1956. ÉVI FORRADALOM ÉS SZABADSÁGHARC UTÁNI LESZÁMOLÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ ELÍTÉLÉSEK SEMMISSÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSÁRÓL

A semmisségi törvények

A kommunista diktatúra bukása idején társadalmi és politikai igény merült fel az 1956-os események újraértékelésére, az előző rendszer koncepciók jellegű pe-reinek és az azok alapjául szolgáló jogszabályoknak a felülvizsgálatára. Az Országgyűlés a rendszerváltást követő huszonöt év alatt négy semmisségi törvényt fogadott el, köztük az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról szóló 2000. évi CXXX. törvényt, a sorban a negyediket.³⁶³

Jelen fejezet tárgyának vizsgálatához szükséges az első három semmisségi törvény rövid ismertetése, így rámutatva a negyedik jogszabály jelentőségére. Az első semmisségi törvény az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 1989. évi XXXVI. törvény, amely az 1956-os – akkori szóhaszná-lattal – „események” valósághibb értékelésének igényét tartotta szem előtt. Ki-mondta, hogy az 1956. október 23. és 1963. április 4. között elkövetett politikai

³⁶³ Lásd 1989. évi XXXVI. törvény az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról; 1990. évi XXVI. törvény az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról; 1992. évi XI. törvény az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról; 2000. évi CXXX. törvény az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról.

bűncselekmények miatti elítélések, amelyek összefüggésbe hozhatók a „népfelkeléssel”, semmisnek tekintendők. Az elégtétel irányába mutató jogalkotói lépés – amely híján volt a felelősök megnevezésének, ezáltal a múlttal való „igazi” szembenézésnek – jogi, erkölcsi és politikai rehabilitációt igyekezett szolgáltatni.³⁶⁴ A második semmisségi törvény megalkotását az a felismerés vezette, hogy ki kellett terjeszteni az időbeli hatályt az 1956-ot megelőző időszakra is.³⁶⁵ Ebben a szellemben született az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1990. évi XXVI. törvény.

Az 1992. évi XI. törvény, amely az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatti elítélések semmissé nyilvánításáról szolt, harmadik semmisségi törvény néven vált ismertté. Az 1963-as „kádári amnesztia” után is hatályban maradtak ugyanis azok a rendelkezések, amelyek lehetővé tették az 1956–1963 közötti elítéléseket.³⁶⁶ Ez azt jelentette, hogy minden lehetőség megvolt az eljárások újraindítására, illetve alapot adtak az amnesztiában nem érintett elítéltek büntetés-végrehajtási intézetben tartására. A harmadik semmisségi törvény ezt a diszkrepanciát orvosolta (részletesen ezekről lásd a kötet vonatkozó fejezeteit).

Előzmények: a Tóth Ilona-ügy

A „lex Tóth Ilonaként” ismert 2000. évi CXXX. törvény, csakúgy, mint az azt megelőző két semmisségi törvény, a semmissé nyilvánítandó elítélések körét bővítette ki. A törvény értelmében „semmisnek tekintendő [...] a rögtönbíráskodásban, továbbá a[z] [...] gyorsított eljárásban, valamint [...] a népbíróági tanács előtti eljárásban [...] a forradalommal, illetve harci cselekménnyel összefüggésbe hozott cselekmény miatt történt elítélés”.³⁶⁷

³⁶⁴ 1989. évi XXXVI. törvény az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról.

³⁶⁵ 1990. évi XXVI. törvény az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról.

³⁶⁶ 1992. évi XI. törvény az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról.

³⁶⁷ 2000. évi CXXX. törvény az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról.

A törvény tehát minden, az 1956-os megtorláshoz köthető, gyorsított eljárásban, rögtönbíráskodás alapján vagy a Legfelsőbb Bíróság (LB) Népbírósi Tanácsában hozott népbírósi ítéletet semmisnek nyilvánított, függetlenül attól, hogy milyen tényállás alapján hozták meg azokat, hiszen az ítélethozók egyértelműen a politikai leszámolást helyezték előtérbe. A megnevezett eljárásokkal jelentékeny mértékben kibővült a semmisségi törvények által érintett elítélések köre. A negyedik semmisségi törvény a korábbiaktól eltérő szempontot helyezett előtérbe: az akkori igazságszolgáltatás elfogultságát és – szó szerint is érthető – „pártosságát”.

Az úgynevezett Tóth Ilona-ügy vezetett a törvényjavaslat megszületéséhez. Tóth Ilona orvostanhallgató volt az 1956-os forradalom idején, és aktív szerepet vállalt az „illegális” röpcédula-terjesztésben, amelynek központja a Péterfy Sándor utcai kórház volt. A fiatal lányt azonban nem illegális tevékenysége miatt ítélték halálra, hanem egy rakodómunkás meggyilkolásának koholt vádjával. A koncepció perben született ítélet értelmében Tóth Ilona és társai 1956 novemberében megöltek egy általuk „ÁVH-snak” vélt személyt. Az orvostanhallgatót 1957-ben első fokon izgatás és gyilkosság vádjával halálra ítélték köztörvényes bűnözőként, majd a Legfelsőbb Bíróság Népbírósi Tanácsa jogerőre emelte az ítéletet, minősítését izgatásról szervezkedésben való részvételre súlyosította.³⁶⁸

Történészek és kutatók között éles viták törtek ki a kérdésben: voltak, akik úgy vélték, hogy a teljes per koholt vádakon alapult, tehát Tóth Ilona és társai azért nem tagadták a gyilkosság vádját (illetőleg ismerték be azt), mert a különböző kényszerítő eszközöket alkalmazó vallatás során összezavarták őket, vagy pedig a lebukástól védték a még szabadon lévő forradalmárokat.³⁶⁹ Olyanok is voltak, akik ugyanakkor valószínűbbnek tartották, hogy a lány elkövette a tényleges bűncselekményt, de a minősítés kérdésében nincs konszenzus. Eörsi László történész véleménye szerint a vádat nem lehet megkérdőjelezni, mert a Kollár-ügy tényeken alapult.³⁷⁰

Másfelől az ügy vizsgálatánál az a teljesen megalapozott álláspont is felmerült, hogy ha 1956-ot forradalomnak tekintjük, akkor ebben az esetben a szabadságharcosokat semmiféle vád nem is érhetné azért, mert egy besúgót likvidálnak, aki az idegen, elnyomó rezsim érdekeit szolgálta.

³⁶⁸ 56-os ki kicsoda – Tóth Ilona.

³⁶⁹ Tóth Ilona: „Őlni akartam!”

³⁷⁰ Lásd Eörsi 2002.

Végül azonban a fő vádpont (Kollár-gyilkosság) hamis mivoltáról is lehullott a lepel.³⁷¹ Kiss Réka és M. Kiss Sándor megalapozott kutatómunkája is e nézőpon-
tot támasztja alá: az áldozat nem azonosítható (sőt lényegében egy nem is létező
embert kreáltak utólag), a gyilkosság körülményei nem tisztáztak, hiányzott a
tárgyi bizonyíték, továbbá az iratanyagokban hemzsegek az ellentmondások,
hiszen sem az idő, sem a hely, sem a cselekvéssor nem mutat egységes képet.³⁷²
A szerzőpáros megállapította, hogy Tóth Ilona bűnössége a rendelkezésre álló
iratok alapján nem bizonyítható, tehát a lányt bizonyítottság hiányában felmen-
tik.³⁷³

Ezen a ponton lépett tovább Szokolczai Attila, aki doktori disszertációjában
Tóth Ilonát nem a bizonyítottság hiányában, hanem a bűncselekmény hiányá-
ban menti fel. E szerint a „vád tárgyává tett gyilkosság nem történt meg”, az
egész ügyet a politikai rendőrség kreálta.³⁷⁴ A politikai rendőrség Tóthot fizikai
és pszichikai eszközökkel kényszerítette együttműködésre, aki vesztett helyeze-
tét látva magára vállalta a gyilkosságot azért, hogy elkerülhesse a halálbüntetést.
Szokolczai külön kiemelte, hogy az '56-os megtorlás peres anyagaival óvatosan
kell bánni, mert figyelembe kell venni a politikai célokhoz való igazítottságukat.

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy bár az említett viták történések
között zajlottak, mégis jelentősen hatottak az igazságtétel egész folyamatára.
A Legfelsőbb Bíróság 2001-ben éppen a jelen elemzésben vizsgált törvény alap-
ján mentette fel Tóth Ilonát, és nyilvánította semmisnek az 1957-ben koholt vá-
dak alapján meghozott ítéletet.

Ami azonban jogi szempontból lényeges: a rendszerváltást követően Tóth
Ilona féltestvére semmissé nyilvánítási kérelmet nyújtott be, amelyet a Legfel-
sőbb Bíróság 1990 októberében elutasított. Az elutasító határozat vitát váltott
ki a közvéleményben, ugyanis ebben az időszakban az '56-os elítéltek jelentős
többségét rehabilitálták. 1992 májusában a Magyar Politikai Foglyok Szövetsége
(Pofosz) kérte az Igazságügyi Minisztériumtól a Tóth Ilona-ügy felülvizsgálatát.
Több politikai szereplő is kiállt Tóth Ilona ártatlansága mellett, többek között
Balsai István igazságügyi miniszter és Kahler Frigyes minisztériumi főosztályveze-
tő. Balsai István perújítási kérelmet is előterjesztett 1992. október 12-én, amelyet
Györgyi Kálmán legfőbb ügyész 1994-ben elutasított.³⁷⁵ A miniszteri előterjesz-

³⁷¹ Szokolczai 2010.

³⁷² Kiss–M. Kiss 2007, 461–494.

³⁷³ Uo.; Szokolczai 2014, 9.

³⁷⁴ Szokolczai 2014.

³⁷⁵ Jobbágyi 2002.

tés jogtörténeti kutatásokra hivatkozott, amelyek megkérdőjelezték az ítélet megalapozottságát, például

- „– a sértett holttestét sem a boncoláskor, sem később nem azonosították;
- a tárgyalás során nem tisztáztak perdöntő ellentmondásokat, például a beismerő vallomásban szereplő tűszúrások nem találhatók a holttesten;
- a sértett halálát nem a Tóth Ilona által elismert cselekmény okozta;
- a bíróság nem tett eleget indokolási kötelezettségének”.³⁷⁶

Tény, hogy a legfőbb ügyész perújítási nyomozást rendelt el az ügyben, és beszerezte az Egészségügyi Tudományos Tanács (ETT) szakértői véleményét. Vizsgolt ennek alapján úgy ítélte meg, hogy nem lehet feloldani a szakértői vélemények közötti ellentmondást, továbbá az ítéleti tényállásból azt a következtetést vont le, hogy a bűncselekmény elkövetésének ismérve egyértelmű. Az ügyész-ségi álláspontból kitűnik, hogy a rendkívüli perorvoslat elutasítása mögött valóban nem jogi indokok, hanem politikai nem akarás húzódott meg.

Az első három semmisségi törvény hatálya alapján tehát úgy tűnt, Tóth Ilona rehabilitációja nem lehetséges. Csak a negyedik semmisségi törvény tette lehetővé, hogy elégtételt kapjon a forradalom utáni megtorlásban kivégzettek egy része, az úgynevezett „köztörvényes elítéltek” – azáltal, hogy a törvény kimondta az 1956. évi cselekmények elszámoltatásának eljárásjogi alapjait megteremtő rendeletek megsemmisítését. Ennek alapján a Fővárosi Bíróság semmissé nyilváníthatta az 1957-es vonatkozó ítéletet. Tóth Ilonának 2000 októberében szobrot állítottak, amelynek avatásán többek közt Dávid Ibolya igazságügyi miniszter, Áder János házelnök és Pokorni Zoltán, a Fidesz elnöke is jelen volt.³⁷⁷

A „legújabb” fejlemény a „lex Tóth Ilona” kapcsán, hogy az Országgyűlés által törvénnyel létrehozott Nemzeti Emlékezet Bizottsága (a továbbiakban: NEB) jogszabálytervezetet fogalmazott meg a kifejezetten e törvény által érintettek anyagi kárpótlásáról.³⁷⁸ Mint ismert, az első három semmisségi törvény hatálya alá tartozó személyek társadalombiztosítási és munkajogi helyzetének rendezéséről szóló 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet nyugdíjmelést biztosított a jogosultaknak. Ezzel szemben a „lex Tóth Ilona” alapján semmilyen kompenzációban nem részesültek a jogtalanul elítéltek.³⁷⁹ Ahogyan a bizottság fogalmaz: „Természetes, hogy a semmisségi törvények – az emlékezetpolitika aktuális súly-

³⁷⁶ Jobbágyi 2002.

³⁷⁷ Hargitai 2000, 3.

³⁷⁸ Nemzeti Emlékezet Bizottsága: *Átfogó nyugdíjkoncepció a kommunista diktatúra áldozatainak kárpótlására*. 3.

³⁷⁹ Uo. 4.

pontjainak változásai nyomán – nagyobb időbeli eltéréssel kerültek elfogadásra. A 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet szabályozási koncepciójából álláspontunk szerint egyértelműen kiolvasható az a jogalkotói szándék, hogy a kommunista rendszer áldozatait kárpótolni kell az általuk elszenvedett sérelmekért.”³⁸⁰

Ennek kapcsán érdemes kiemelni az Alaptörvény U) cikkének (9) bekezdését, amely kimondja, hogy „az 1990. május 2-át megelőzően az életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak és az állam által a tulajdonukban igazságtalanul okozott károk folytán károsodottak számára pénzbeli vagy más vagyoni juttatást biztosító új kárpótlási jogcím jogszabályban nem állapítható meg”.³⁸¹ Azt, hogy mi lesz a sorsa a jogszabálytervezetnek, egyelőre nem tudni, mindenesetre a „lex Tóth Ilona” érintettjeinek kárpótlása nem keletkeztethet, nem is keletkeztet új „kárpótlási jogcímet”, a bizottság szerint beilleszthető a már meglévő – jogellenes szabadságelvonás miatt járó pótlék – jogi kategóriájába.

A törvényjavaslat

Ahogy már szó volt róla, a jogállamisággal össze nem férő büntetőjogi jogszabályokat, illetve az azok alapján hozott elítélések által okozott sérelmeket három korábbi semmisségi törvény is igyekezett orvosolni, azonban a jogszabályoknak nem sikerült maradéktalanul szabályozniuk valamennyi felmerülő kérdést. Az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról szóló T/3257. számú törvényjavaslat ezt a jogalkotási hiányt kívánta pótolni.³⁸² A törvényjavaslatot a kormány nevében Dávid Ibolya igazságügy-miniszter terjesztette az Országgyűlés elé 2000. október 12-én.

A törvényjavaslat célja az volt – amint az az indokolásban is olvasható –, hogy (ismét) a semmissé nyilvánítás révén nyújtson jogi elégtételt az elítéltek ügyében. A semmisség alapja nem konkrét, tételes jogon nyugvó jogértelmezési

³⁸⁰ Nemzeti Emlékezet Bizottsága: *Átfogó nyugdíjkonceptió a kommunista diktatúra áldozatainak kárpótlására*. 3.

³⁸¹ Magyarország Alaptörvénye U) cikk (9) bekezdés.

³⁸² T/3257. sz. törvényjavaslat az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról.

és jogdogmatikai kívánalom volt, hanem a törvényhozó értékrendje.³⁸³ A felülvizsgálandó ítéletek tehát a jogalkotó értékrendje által megalkotott semmisségi törvény alapján váltak „nem létezővé”. A korábbi törvények alapján nem váltak semmissé azok az elítélések, amelyeket az említett eljárásokban (gyorsított, rögtönítélő, LB Népbíróság Tanácsa) hoztak – idetartozott a Tóth Ilonával és társai-val kapcsolatos bírósági döntés is. A „negyedik semmisségi” törvény tehát nem az egyes, a politikailag motivált ítéletek alapjául szolgáló büntetőjogi tényállásokat vette alapul, hanem azokat az eljárásokat, amelyekben a döntéseket hozták.

Az 1956. évi forradalmat és szabadságharcot követő megtorlás ugyanis az akkori vezetés politikai szándékának megfelelően használta fel a bírósági ítélezést. Világosan jelzi ezt a forradalom leverését követően alkotott „különleges” eljárási szabályok sora, amelyek közé tartozott a rögtönbíráskodásról szóló 1956. évi 28. számú törvényerejű rendelet, illetve az azt kiegészítő 1956. évi 32. számú törvényerejű rendelet, amelyek 1957. november 3-ig voltak hatályban. Idesorolható továbbá a gyorsított büntetőeljárás szabályozásáról szóló 1957. évi 4. számú törvényerejű rendelet, a Legfelsőbb Bíróság Népbírósági Tanácsának felállításáról és eljárásának szabályozásáról szóló 1957. évi 25. számú törvényerejű rendelet, továbbá a népbírósági tanácsokról és a bírósági szervezet, valamint a büntető eljárás egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1957. évi 34. számú törvényerejű rendelet. Ezen „különleges” eljárási szabályok olyan környezetet teremtettek, amelyben a pártatlan és elfogulatlan jogalkalmazás feltétele egyáltalán nem volt biztosított.³⁸⁴ Így ezen eljárási szabályok alkalmazása során azon elítélteknek, akiknek a cselekményét a forradalommal összefüggésben bírálták el, semmi esélyük nem volt cselekményük kimentésére, a felmentésre. A bírói ítéletek elfogultak voltak, így valójában nem is volt jelentősége annak, hogy milyen törvényi tényállás alapján születtek, hiszen az elsődleges szempont az volt, hogy a cselekmény összefüggésben állt-e az „ellenforradalommal”.

A javaslat tehát az értékelést tette meg kiindulópontként, vagyis nem utólagos körülményt állított a középpontba, hanem olyan tartalmat, amely az elítéléskor az akkori értékrend szerint meghatározó volt. Az elítélés a törvényjavaslat alapján „nyilvánítódott” semmissé, az arról szóló igazolás kiállítása pedig az ügyben eljáró elsőfokú bíróság hatáskörébe tartozott.³⁸⁵ A semmisségi igazolás

³⁸³ T/3257. sz. törvényjavaslat az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról.

³⁸⁴ Uo. 1. §.

³⁸⁵ Uo. 2. § (1).

iránti eljárásra a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény XVIII. fejezete szerinti különleges eljárásoknak a Be. 356. § (2) bekezdésében meghatározott általános rendelkezései lettek kijelölve irányadónak, a következő különbségek figyelembevételével: az eljárás megindulhat az elítélt hozzátartozójának kérelmére, és ezzel összefüggésben a határozat ellen fellebbezhet, ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság igazolást megtagadó határozata ellen nincs helye fellebbezésnek. Megszüntetési okként nem alkalmazható az, ha az ügyész – alapos okkal – visszavonta az indítványt, továbbá a javaslat a bűnügyi költséget az államra terheli.³⁸⁶ A törvényjavaslatban foglaltak ugyanakkor – az átfedések elkerülése végett – nem alkalmazandók a korábbi három semmisségi törvény (az 1989. évi XXXVI. törvény, az 1990. XXVI. törvény és az 1992. évi XI. törvény) hatálya alá tartozó elítélésekre.³⁸⁷

Általános indokolás

Az általános indokolás kiemelte, hogy a semmisségi törvények megalkotásakor a jogalkotók értékrendjére helyeződik a hangsúly, ezért nem jogértelmezési szempontok alapján távolodnak el az elbírálás idején hatályban levő pozitív jogtól.³⁸⁸ Az 1956. évi forradalomhoz és szabadságharchoz kapcsolódó elítélések orvoslásáról már születtek törvények, de a hatályuk nem terjedt ki a „politikai leszámolással” kapcsolatba hozható összes elítélésre. Az első semmisségi törvény csak bizonyos bűncselekményeket minősített politikainak, míg az azon kívül esőket köztörvényes bűncselekményként tartotta számon. Figyelmen kívül hagyta, hogy a nem politikainak minősülő bűncselekmények is kapcsolatba hozhatók a forradalom és szabadságharc történéseivel, így nem volt biztosított az eljárásjog politikai és hatalmi erőktől való függetlensége.

Az indokolás szerint a forradalmat és szabadságharcot követő eljárás módja leszámolási szándékot szolgált.³⁸⁹ A jogalkotó a kommunizmus idején különleges

³⁸⁶ T/3257. sz. törvényjavaslat az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról. 2. § (2), hivatkozva a Be. 356. § (2) bekezdés d) pontjára.

³⁸⁷ Uo. 3. §.

³⁸⁸ Uo. Általános indokolás 1. pont.

³⁸⁹ Uo. Általános indokolás 3. pont.

eljárási szabályokat fogadott el a rögtönbíráskodásról, a gyorsított büntetőeljárás szabályozásáról, a Legfelsőbb Bíróság Népbíróági Tanácsának felállításáról és eljárásának szabályozásáról, a népbíróági tanácsokról és a bírósági szervezet, valamint a büntetőeljárás egyes kérdéseinek szabályozásáról.³⁹⁰ A rendeletek egyértelműen politikai célhoz – a megtorláshoz – kötődtek, ezért az említett jogszabályok alapján meghozott ítéleteket törvényi tényállástól függetlenül elfogultnak kell tekinteni. A javaslat tehát a semmisségi okokat más aspektusból szemlélte, ily módon „független” az addigi semmisségi törvényektől.³⁹¹

Részletes indokolás

A részletes indokolás kitért arra is, hogy a felrótt köztörvényes bűntett elkövetésének nem feltétlenül kellett egybeesnie a forradalom és szabadságharc időtartamával, elegendő indok volt az is, ha az elkövetett tett a forradalom eszméihez kötődött. Ez a szempont elég volt ahhoz, hogy az eljárás és az ítélethozatal során sérüljön a pártatlanság és az elfogultatlanság elve.³⁹² Ezért is rögzítette a törvényjavaslat 1. §-a azt a fordulatot, miszerint a hatálya „a forradalommal, illetve harci cselekménnyel összefüggésbe hozott cselekmény miatt történt elítélés(ekre)” terjed ki.

Az eddigi semmisségi törvényekkel szemben a javaslat az elítélés körülményeire, és nem a büntetőjogi tényállásra helyezte tehát a hangsúlyt.³⁹³ A fő kérdés az volt, hogy az eljárási szakaszban alkalmazták-e ezt a „különleges” szabályt. Amennyiben a válasz igen, semmisnek tekintendő az ítélet. A törvényjavaslat, követve a korabeli, az elítéléskor hatályos jogszabályt, annak elnevezéseit használta fel a jogalkalmazási egyértelműség végett.

Bár a semmisség a törvény erejénél fogva bekövetkezik, a korábbi semmisségi törvényekhez hasonlóan ez is lehetőséget kívánt biztosítani a semmisség igazo-

³⁹⁰ Lásd 1956. évi 28. sz. törvényerejű rendelet, illetve az ezt kiegészítő 1956. évi 32. sz. törvényerejű rendelet; 1957. évi 4. sz. törvényerejű rendelet; 1957. évi 25. sz. törvényerejű rendelet; 1957. évi 34. sz. törvényerejű rendelet.

³⁹¹ T/3257. sz. törvényjavaslat. Általános indokolás 4. pont.

³⁹² Uo. Részletes indokolás az 1. §-hoz 1. pont.

³⁹³ Uo. Részletes indokolás az 1. §-hoz 2. pont.

lására is. Ez az első fokon eljáró bíróság hatáskörébe tartozott. Amennyiben az időközben megszűnt, úgy az igazolás kiadása a jogutód bíróság feladatává vált.³⁹⁴ A népbíróság által hozott elítélések esetében a megyei (fővárosi) bíróság, míg a Legfelsőbb Bíróság Népbírósága által hozott ítéletek kapcsán a Legfelsőbb Bíróság járhat el a semmisség igazolásában.

A bírósági eljárásra természetesen a törvényjavaslat elfogadásakor hatályos büntetőeljárásról szóló törvény különleges eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit jelölte meg irányadónak az előterjesztés.³⁹⁵ Az indokolás megmagyarázta az ettől eltérő szabályok alkalmazásának szükségességét. A javaslat a Be. 356. § (2) bekezdésének a) pontját kibővítette, így a hozzátartozó számára is biztosította az eljárás megindításának jogát.³⁹⁶ Ezzel a szabállyal összhangban a hozzátartozó fellebbezési joggal is élhet.³⁹⁷ Ha viszont a Legfelsőbb Bíróság Népbírósági Tanácsa járt el elsőfokú bírósággént, akkor az igazolási eljárásban a Legfelsőbb Bíróság (ma Kúria) által hozott határozat ellen nem lehet fellebbezni.³⁹⁸

A javaslat szerint az eljárást nem lehet megszüntetni abból az okból, hogy az ügyész alapos okkal visszavonta az indítványt, míg a Be. 356. § (2) bekezdésének d) pontja szerint erre volt lehetőség. A semmisségi törvény természetéből eredően biztosította, hogy a semmis elítélésről igazolás szülessen, így az indítvány visszavonása mint megszüntetési ok fenntartása feleslegesnek mutatkozott. Ellenben az igazolást meg kellett tagadni abban az esetben, ha az indítvány alapján nem volt meg az igazolás törvényi lehetősége.³⁹⁹ A Be.-től eltérő szabályozás indokolt volt a bűnügyi költség viselését illetően is, amely a javaslat szerint az államot terheli.⁴⁰⁰

Az indokolás nyomatékosította, hogy a javaslat a korábbi semmisségi törvények kiegészítésére törekszik, így a korábbi semmisségi törvények alapján megállapítható elítélések semmissége továbbra is azok hatálya alá tartozik. Abban az esetben, ha az elítélés több törvény hatálya alá esik, akkor mindig a semmisség szempontjából legtágabb körben érvényesíthető törvényt szükséges alkalmazni.⁴⁰¹

³⁹⁴ T/3257. sz. törvényjavaslat. Részletes indokolás a 2. §-hoz 1. pont.

³⁹⁵ 1973. évi I. törvény a büntetőeljárásról (Be.) XVIII. fejezet.

³⁹⁶ T/3257. sz. törvényjavaslat. Részletes indokolás a 2. §-hoz 2. pont a).

³⁹⁷ Uo. Részletes indokolás a 2. §-hoz 2. pont b).

³⁹⁸ Uo. Részletes indokolás a 2. §-hoz 2. pont c).

³⁹⁹ Uo. Részletes indokolás a 2. §-hoz 2. pont d).

⁴⁰⁰ Uo. Részletes indokolás a 2. §-hoz 2. pont e).

⁴⁰¹ Uo. Részletes indokolás a 3. §-hoz.

Az országgyűlési általános vita

Az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolóssal összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról szóló törvényjavaslat általános vitájára a 171. ülésnapon, 2000. november 8-án került sor.⁴⁰²

Dávid Ibolya igazságügyi miniszter az expozéjában kifejtette, hogy a törvényjavaslat a semmisségi törvények egy hiányzó láncszemét pótolja. Előadása három kérdéskörre épült: az 1956-os forradalommal és szabadságharcral összefüggő elítélésekre vonatkozó jelenlegi szabályozásra, a törvényjavaslat alap gondolataira és a semmisség igazolásával kapcsolatos eljárásra. Elmondása szerint az 1989. évi XXXVI. törvény már rendelkezett az 1956. évi forradalommal és szabadságharcral összefüggő egyes elítélések orvoslásáról. Az első semmisségi törvény a bűncselekmények egy részét politikainak, míg az e kategórián kívül esőket köztörvényes bűncselekményeknek minősítette. Követelményként fogalmazódott meg a forradalomhoz és szabadságharchoz kapcsolódó elítélés és – a köztörvényes bűncselekmények esetében – az elkövetés méltánylását érdemlő körülmény. A törvényhozók azonban figyelmen kívül hagyták azt, hogy a forradalommal összefüggő elítélések politikai szándékot szolgáltak.

A második kérdéskörben az előterjesztő a törvényjavaslat alap gondolataival foglalkozott. Egyrészt hangsúlyozta, hogy a semmisségi törvényekben igenis a jogalkotó értékrendje jelenik meg, másrészt rámutatott, hogy a különleges eljárási szabályok politikai célt szolgáltak, amely jogszabályok általi elítélés nem összeegyeztethető a mai jogállami értékrenddel. Dávid Ibolya kiemelte, hogy a korábbi semmisségi törvények alapján hozott döntéseket nem lehet és nem is kell felülvizsgálni.

A harmadik témakör a semmisségi igazolás kiadására irányult. A törvény erejénél fogva ugyanis semmissé váltak az annak hatálya alá tartozó elítélések, a semmisség igazolása pedig az első fokon eljáró bíróság hatáskörébe tartozik. Jogalkalmazási mérlegelésre nincs szükség, mert a különleges eljárási szabályok alapján elítéltek politikai megtorlás áldozatai.

Az expozét követően Gyimesi József ismertette az alkotmány- és igazságügyi bizottság véleményét, amely szerint a bizottság egyetértett a törvényjavaslattal, és elfogadásra ajánlotta az Országgyűlésnek. Ezt követően a Fidesz felszólalójaként a párt nevében is a törvényjavaslat támogatását fejezte ki.

⁴⁰² *Országgyűlési Napló, 1990–2010.*

Az MSZP képviselője, Csákabonyi Balázs a törvénytervezetben szereplő jogalkotói értékrend alatt politikai és ideológiai értékrendet értett. Úgy vélte, hogy emiatt a polgári értékrend sok tekintetben eltér a szociáldemokrata értékrend sajátosságaitól, kivétel ezalól a demokratikus jogállam megítélése. Módosító javaslatot kívánt benyújtani annak érdekében, hogy a korábbi elítélések, amelyek a jogalkotó mai értékrendje szerint is büntetendők lennének, ne kerülhessenek a törvény hatálya alá. A kiegészítés alapján a semmisség második feltételeként szerepelt a forradalom eszmeiségével összefüggésben lezajlott eljárás.

Az FKGP felszólalója, Turi-Kovács Béla szerint téves az a megközelítés, ha valakinek az olvasatában arról szól a törvény, hogy olyan közbüntényes személyt kíván felmenteni, aki az akkori zűrzavart kihasználva követte el a bűncselekményt. Később az FKGP egy másik képviselője, Tímár György arra hívta fel a figyelmet, hogy a Btk. eszközrendszerével is megoldható lenne nagyon sok probléma ebben a kérdéskörben.

Mécs Imre, az SZDSZ felszólalója kiemelte, hogy minden egyes embernek joga van a tisztességes eljáráshoz, független és pártatlan bíróság előtt. Ez egy olyan alapelv, amelyet az alkotmány és az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata is rögzít. A törvény nem arra ad felhatalmazást, hogy újra megítélje a dolgokat, hanem arra, hogy semmisnek minősítse az ítéleteket. Az igazságügyi minisztertől azt kérte, hogy véleményezze a következő kérdést: vajon a szokásos bírósági eljárás során is történtek-e a törvény hatálya alá tartozó olyan esetek, amelyek a jelenlegi szöveg szerint nem tartoznak oda. Véleménye szerint még ezt is szükséges lett volna megvizsgálni, példaként hozva fel egy orosz kiskatona eltűnését, aki feltehetőleg disszidált, és mégis elítéltek egy személyt a katona feltételezett meggyilkolása miatt.

Az MDF frakciója szerint egy kicsit megkésett a törvényjavaslat, de legalább megszületett. Varga István kiemelte az erkölcsi rehabilitáció fontosságát, és üdvözölte azt, hogy a koncepció per fogalma nem csupán politikológiai, történelmi kategória, mert a koncepció jelleget már a Legfelsőbb Bíróság is használta. Az MDF egy másik felszólalója, Lezsák Sándor nyomatékosította, hogy az igazságtétel folyamata a negyedik semmisségi törvénnyel sem zárulhat le, még van tennivaló, példaként a recski munkaszolgálatosok kárpótlását említette.

A MIÉP képviselője, Rozgonyi Ernő is arra buzdított, hogy a történelmi igazságtételt más oldalról is folytassák. Nehezményezte, hogy Horn Gyula volt miniszterelnök nem nézett szembe a múltjával, holott Horn maga is a terrorgépezet tagja volt. A MIÉP továbbá támogatta a törvényjavaslat elfogadását, és kárpótlásra vonatkozó kiegészítési javaslatot nyújtott be.

Az MSZP felszólalója, Géczi József Alajos szerint az Országgyűlésben teljes egyetértés van a törvényjavaslat szükségességéről. Ugyanakkor nem helyeselte MSZP-s képviselőtársának, Csákbonyi Balázsnak a felszólalását, miszerint külön létezik szociáldemokrata nézőpont és polgári nézőpont. Állítása szerint a demokratikus szocialista nézőpont '56 értékelésének tekintetében nem különbözik semmilyen polgári állásponttól, helyesebbnek ítélte emberi és demokratikus látásmódról beszélni. Mindezen kívül kifejtette, hogy szükségtelen politikai erők belső meghasonlását keresni az ügyben. Az SZDSZ felszólalója, Mécs Imre is osztotta a véleményét, ugyanis szerinte is helytelen, ha a mai viszonyokat vetítik vissza negyvennégy évvel korábbra. Géczi szerint '56 rehabilitálásának végigvitele a nemzettudatban megköveteli a Kádár-korszak differenciált megítélését is. Erre reagálva a MIÉP felszólalója, Balczó Zoltán kifejezte, hogy az MSZP képtelen a Kádár-rendszer árnyalt megítélésére.

Ezután többnyire a differenciált megítélésről folyt a vita. Az MSZP-s képviselő, Géczi József Alajos tisztázta, hogy a nem klasszikus koncepciók perek alatt a pernek sem nevezhető eljárásokat érti, és a differenciált megítélés alatt nem az 1956 és 1963 közötti időszakra gondolt. Erre reflektált a MIÉP képviselője, Rozgonyi Ernő, akinek az jelentette a disszonanciát, hogy Horn Gyula Magyarország miniszterelnöke lehetett, miközben mind a mai napig elfelejtett bocsánatot kérni többek között az '56-os tetteiért. A MIÉP másik felszólalója, Balczó Zoltán pedig azzal nem értett egyet, hogy fordulópont lenne 1989 januárja, Pozsgay Imre bejelentése, miszerint a legújabb történelmi kutatásokra alapozva az 1956-os események „népfelkelésnek” tekinthetők. Úgy gondolta, hogy ezt Pozsgay Imrén kívül mindenki más eddig is tudta. Kifejtette, hogy senki sem jogosult 1956 kisajátítására, a teljes megbékélés pedig még nem következett be.

Varga Istvánnak, az MDF képviselőjének az álláspontja szerint a Kádár-rendszer alatt nem állt helyre a törvényesség, koncepciók perek 1964-től egészen a rendszerváltásig, 1989-ig voltak Magyarországon. A Fidesz képviselője, Gyimesi József is bírálta az MSZP-s felszólalót, úgy gondolta, hogy nem szerencsés a diktatúra korszakát az 1956 és 1963 közötti időszakra lerövidíteni. A vita végére Mádai Péter, az SZDSZ képviselője tett pontot, aki szerint a forradalom és szabadságharc értelmezése, emlékének ápolása a történészek és a történelemtanárok feladata.

Dávid Ibolya előadói válaszában kitért a kárpótlás kérdésére. Elmondása szerint a tárgyalt törvénytervezet az erkölcsi rehabilitálás érdekében született, ezért kárpótlási kérdésekről nem kívánt rendelkezni. A miniszter a felszólalásában megjegyezte, hogy igény esetén a későbbiekben egy külön törvény keretében

visszatérnek az anyagi jóvátétel kérdéséhez. A kor megítéléshez hozzáfűzte, hogy az 1963-as amnesztiával nem fejeződtek be a „politikainak minősített” bűncselekmények. Végül méltatta a törvény megszületését lehetővé tevő körülményeket.

A részletes vita

A törvényjavaslat vitájára a 2000. november 27-i ülésnapon került sor.⁴⁰³ Az általános vita végéig a tárgyalt törvényjavaslathoz az MSZP, a MIÉP és az SZDSZ nyújtott be módosító javaslatot, amelyeket természetesen a bizottsági vita után a plenáris ülés részletes vitáján is megvitattak.

Csákabonyi Balázs (MSZP) ismertette módosító javaslatát, amely azzal a céllal született, hogy a jogalkotó mai értékrendje szerint is büntetendő elítélések ne kerüljenek a törvény hatálya alá. Míg a törvényjavaslat feltételként a forradalommal, a harci cselekményekkel összefüggő elítélést fogalmazta meg, addig a módosítás a forradalmi események „céljával és eszmeiségével összefüggésben történt elítélésekre” is kiterjesztette a törvény hatályát. Mécs Imre, az SZDSZ felszólalója támogatta a javaslatot.

A MIÉP képviselője, Rozgonyi Ernő kárpótlásra vonatkozó módosító javaslattal élt, és pedzegette, hogy a kormány nem kíván anyagi kárpótlást nyújtani. Erre reagálva Lezsák Sándor (MDF) a korábbi semmisségi törvényekre utalt, ahol szintén elkülönült a semmisség megállapítása a kárpótlástól, és a kárpótlást külön törvényben érvényesítették. Abban viszont egyetértett, hogy mielőbb meg kell találni a kártalanítás lehetséges formáit. A MIÉP felszólalója, Fenyvessy Zoltán szerint a „mielőbbi kártalanítás” konkretizálásra szorul, a kárpótlásra várók pedig már idős, beteg emberek. Gyimesi József, a Fidesz képviselője elutasította azt a MIÉP-től származó vádat, miszerint a kormánynak nem áll szándékában az anyagi kárpótlásnyújtás. Érvelésében kifejtette, hogy ha a kormánynak nem lenne anyagi jóvátételre vonatkozó terve, akkor már a törvényjavaslatot sem terjesztette volna elő. A probléma forrása az volt, hogy felhatalmazás nélkül a kormány nem dönthet a kárpótlás módjáról és lehetőségeiről.

⁴⁰³ *Országgyűlési Napló, 1990–2010.*

Mécs Imre (SZDSZ) javaslata szerint hozzátartozó hiányában bárki kezdeményezhette volna a semmisségi eljárást. Az Igazságügyi Minisztérium államtitkára, Hende Csaba ezt nem támogatta, így továbbra is csak a hozzátartozók és a jogszértést elszenvedettek indíthatják meg a semmisségi eljárást. Aki ezekkel a lehetőségekkel nem tud élni, az korlátlanul fordulhat az ügyészséghez. A betervező képviselő elfogadta a döntést, és megemlítette a másik módosítását, miszerint élő személy esetén senki más ne fordulhasson a bírósághoz, mint maga az érintett. Ezt a javaslatot az alkotmányügyi bizottság már figyelembe vette. Gyimesi József (Fidesz) azzal zárta a vitát, hogy valamennyi parlamenti frakció támogatta a bizottság ajánlását.

A módosító javaslatok és az egységes javaslat

Az előbb említettek szerint a T/3257. számú törvényjavaslatához a MIÉP, az MSZP és az SZDSZ képviselői, valamint az alkotmány- és igazságügyi bizottság nyújtott be módosító javaslatot. Mécs Imre (SZDSZ) és Rozgonyi Ernő (MIÉP) módosító javaslatait elvetették, míg Csákabonyi Balázs (MSZP) utóbb visszavonta a sajátját, így végül csak az alkotmányügyi bizottság módosító javaslatai váltak a megszavazott szöveg részévé. Ez utóbbiak azonban az eredeti törvényjavaslatához képest nem hoztak lényegi, tartalmi változást, ily módon csak kisebb pontosításokkal egészült ki a törvényjavaslat.⁴⁰⁴ Így belekerült a „forradalom és szabadságharc céljával, eszmeiségével való azonosulás” mint a semmisség előfeltétele. Az eljárásjogi terminológiának megfelelően az „elítelt” megnevezést „terhelt”-re módosították, továbbá az eljárás nem kérelemre, hanem indítványra indulhatott meg. A 295 igennel, 3 nemmel, 10 tartózkodás mellett elfogadott törvényjavaslat szavazása az Országgyűlés „kegyelmi pillanata” volt, amelyből a rendszerváltozást követően nem sok található a törvényhozás történetében.

⁴⁰⁴ T/3257/8. sz. egységes javaslat.

Módosító törvények

A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény 282. §-a meghatározta, hogy a terhelt halála után mely hozzátartozók indíthatják meg a semmisségi eljárást. Ezen hozzátartozók körébe tartozik a terhelt egyenes ági rokona és annak házastársa vagy bejegyzett élettársa, az örökbe fogadó és a nevelőszülő, az örökbe fogadott és a nevelt gyermek, a testvér, a házastárs, a bejegyzett élettárs, az élettárs és a jegyes, a házastárs vagy a bejegyzett élettárs egyenes ági rokona és testvére, valamint a testvér házastársa és bejegyzett élettársa.

A második módosító törvény – 2011. évi CL. törvény az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról – a Legfelsőbb Bíróság megváltozott elnevezését „javította át” Kúriára.

A Kúria döntése a negyedik semmisségi törvény kapcsán

2011-ben három beadvány is érkezett a Fővárosi Törvényszékhez, amelyekben a semmisségi törvényben terheltként „definiált” személy lánya kérte a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bíróságának Népbírói Tanácsa által 1958. február 18-án hozott ítélet semmissé nyilvánítását. Az illetőt többek között társadalmi tulajdon sérelmére ismételten elkövetett és különösen nagy kárt okozó lopás, csalás és sikkasztás, többrendbeli közokirat-hamisítás, valamint többrendbeli fogolyszökés büntette miatt halálra ítélték. Az ítéletet 1958. február 20-án végrehajtották.

A Fővárosi Törvényszék nem találta alaposnak a kérelmet, amit azzal indokolt, hogy az elítélés nem tartozik az 1990. évi XXVI., második semmisségi törvény hatálya alá. A döntés ellen a kérelmező fia fellebbezést terjesztett elő, amelyet a törvényszék a Kúriára terjesztett fel.

A Kúria megállapította, hogy a kérelem elbírálása nem tartozott a törvényszék hatáskörébe, így az „tévesen járt el”. A kérdéses esetben ugyanis első fokon a

Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bíróságának Népbírószági Tanácsa járt el, így ez az ügy az első fokon eljárt bíróságnak, illetve jogutódjának a hatáskörébe tartozik, amely nem más, mint maga a Kúria. A Kúria alaposnak találta a kérelmet, és megállapította az elítélés semmisségét, illetve kiadta a semmisség igazolását.

A Kúria a negyedik semmisségi törvényre, annak is az 1. §-ára alapította a döntését. Tehát – mondta ki a legfőbb jogi fórum – a felrótt cselekménynek összefüggésben kellett állnia a forradalommal és szabadságharcral: „Az elkövetésnek a forradalommal való összefüggése pedig nyilvánvalóan a forradalom érdekében, a forradalom célját szolgáló magatartást jelent.”⁴⁰⁵ Ugyanakkor a Kúria azt is megállapította, hogy az összefüggés nemcsak akkor felel meg a törvényi feltételeknek, ha az a terhelt magatartásából következik, hanem akkor is, amennyiben az ítélet von le ilyen következtetést. Jelen esetben pedig a Kúria az utóbbi alapján hozta meg a döntését.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ A 2000. évi CXXX. törvény általános és 1. §-ához fűzött indokolása.

⁴⁰⁶ Lásd BH 2012. 258.

A SORTÜZEKET VIZSGÁLÓ TÉNYFELTÁRÓ BIZOTTSÁG

Előzmények

A rendszerváltás utáni első felelős, Antall József vezette magyar kormány 1993 januárjában határozott arról, hogy bizottságot hoz létre a kommunista rendszer éveiben elkövetett egyes bűncselekmények feltárására (az akkori kormány, illetve Országgyűlés egyéb ez irányú tevékenységeiről lásd jelen kötet vonatkozó fejezeteit). A Történelmi Tényfeltáró Bizottságot (a továbbiakban: Tényfeltáró Bizottság vagy TTB) formailag egy 1993. január 21-i kormányhatározat alapította meg az akkori Igazságügyi Minisztérium égisze alatt. Tagjait Balsai István igazságügyi miniszter nevezte ki. A testület 1993 februárjában kezdte meg munkáját. A TTB megbízatása az 1956. október 23. és 1956 vége közötti, az '56-os forradalom leverésével (illetve az azt követően történt, de azzal) kapcsolatos sortüzek számbavételére, körülményeinek bemutatására, valamint az 1956-os forradalom és szabadságharcot követő megtorlások vizsgálatára terjedt ki. A Kahler Frigyes jogász-történész által vezetett bizottság tagjai a következők voltak: Alföldi Vilma, Borosy András, Kapronczay Károly, M. Kiss Sándor, Pálmány Béla és Sándorfi György.

A TTB a vizsgált időszakban a fegyveres erőszakszervezetek által készített jelentésekből és jegyzőkönyvekből indult ki, de munkája során a megtorló perek anyagait, különböző visszaemlékezéseket, szakkönyveket, a Kádár-rendszer vezetői által ellenjegyzett hivatalos iratanyagot és a TTB által felkért szakértők tanulmányait használta forrásként. A továbbiakban e fejezet vizsgálja a TTB első, majd második jelentését, illetve összefoglalja a harmadik jelentés legfontosabb megállapításait is.⁴⁰⁷

⁴⁰⁷ Lásd Kahler (szerk.) 1993; Kahler (szerk.) 1994; Kahler (szerk.) 1996.

Mindenekelőtt fontos rögzíteni, hogy mi tekinthető „sortűznek” a TTB értelmezése szerint: „Sortűznek tekintjük azt az eseményt, amikor felfegyverzett egyenruhás, reguláris alakulat vagy félreguláris csoportosulás tüzet ad le a határozott céllal csoportosuló fegyvertelen civil tömegre, illetve fegyvertelen civil csoportokkal együtt lévő fegyvertelen egyenruhásokra.” A TTB több mint ötven olyan eseményt talált, amely az 1956. október 23. és 1956. december 29. közötti időszakban zajlott le, és megfelel az idézett meghatározásnak. A TTB két fő osztályozási szempont szerint csoportosította az adott időszak magyarországi sortűzeit. Egyfelől megkülönböztetett a harci cselekmények kapcsán leadott sortűzeket, az objektumvédő és tömegoszlató sortűzeket, illetve a megtorló típusú sortűzeket. Másfelől az időbeliséget tekintve különbséget tett az 1956. október 23. és 1956. november 3. közötti, az 1956. november 4. és november 9. közötti, valamint az 1956. november 10. és 1956. december 29. közötti sortűzek között.

Az első jelentés főbb megállapításai

A Tényfeltáró Bizottság az első jelentését a sortűzek vezénylőinek számbavételével indította. Mindennek szimbolikus jelentősége is volt, hiszen az adott helyzet fő döntéshozóinak felelősségét ezzel a parancsok végrehajtóinak felelősége elé helyezték – logikus és indokolható módon. Nem feltétlenül a konkrét személyek azonosítása volt e számbavétel lényege, hanem inkább a sortűzek kapcsán a döntéshozók jellegének feltárása. Az első, 1956. október 23-i debreceni sortűz esetében már látható volt, hogy a tragikus, halálos áldozatot is követelő eseményt nem központi parancs, nem az országos kommunista pártvezetés utasítása előzte meg, hanem a helyi hatalom, a megyei párttitkár önálló döntése. A debreceni példa ráadásul nem volt egyedi, ugyanis a döntéshozatali folyamat hasonlóan ment végbe Szegeden is. 1956. október 24-től ugyanis a Magyar Dolgozók Pártjának vezetése alatt már működött a Katonai Bizottság is, az akkori honvédelmi tárca épületében. A Katonai Bizottság legfontosabb tagja annak elnöke, Apró Antal volt, a szerv feladata pedig a forradalom kizárólagos fegyveres letörése volt. A feladat végrehajtásának érdekében a Katonai Bizottság több városban „katonai diktátorokat” nevezett ki és tűzparancsokat adott ki, sőt a katonai diktatúra tervét is kidolgozták. A Katonai Bizottság utasításainak helyi közvetítésében a döntő szereplő Tóth Lajos ezredes volt, aki számos vidéki helyőrség parancsnoka

számára rendelte el a fegyverhasználatot. Végül a parancsokat kiadó felelősök azonosításakor természetesen a szovjet hadsereg parancsnokairól is említést kell tenni, elég csak az 1956. október 25-i Kossuth téri sortűzre gondolni.

Sortűzek 1956. október 23-tól

A jelentés ezt követően sorra vette a tárgyalt időszak sortűzeit: időrendben az első a debreceni sortűz volt 1956. október 23-án. A debreceni forradalom kulcszereplői az egyetemisták, majd a munkások voltak, később azonban a tömeg már harmincezer főre nőtt. A sortűzet Komócsin Zoltán megyei párttitkár rendelte el akkor, amikor a tömeg az Államvédelmi Hatóság helyi épülete elé vonult. A debreceni – megtorló jellegű – sortűz során három ember életét veszítette, huszonöten pedig megsebesültek. A jelentés szerint egyértelműen bizonyítható volt: többeket úgy lőttek le, hogy háttal álltak a lövéseket leadó személyeknek.

1956. október 23-án Budapesten a Magyar Rádió épületénél is volt sortűz, amely megfélemlítő-megtorló jellegű volt. Este fél tíz körül az ÁVH lőtt először a tüntetőkre, majd a kialakuló tűzharcban negyvenhárman sebesültek meg, közülük ketten bele is haltak sérüléseikbe. Cegléden és a környékbeli településeken a Magyar Néphadsereg tűzparancsnokának karhatalmi riadója nyomán a 45. tüzérezred főtisztjei október 25-én katonai diktatúrát vezettek be. A következő nap Cegléden egy ötszáz fős tömeget oszlattak fel a tüzérezred egységei, de mivel csak a levegőbe tüzeltek, a tömegoszlató sortűznek nem lettek sebesültjei. Hasonló események történtek még 1956. október 25-én Monoron, és szintén vér nélküli tömegoszlatás zajlott le e napon Tápiósülyön, Maglódon, Tápiószecsőn, illetve Kókán. A Tényfeltáró Bizottság ezekből az eseményekből, illetve a hasonló lefutású, október 26-i gyöngyösi történésekből azt a következtetést vonta le, hogy ezek a reguláris katonai alakulatok már 1956. október 28. előtt sem követték a katonai diktatúra „vonalát”.

1956. október 24-én a fővárosban a Honvédelmi Minisztérium előtt adtak le a sortűzet, amelyben egyes források szerint nyolcan, a visszaemlékezők szerint azonban legalább huszonöten veszítették életüket. A sortűz úgy kezdődött, hogy a már említett Tóth Lajos parancsára magyar államvédelmi alakulatok tüzet nyitottak, amibe – saját vezetőik utasítására – szovjet csapatok is bekapcsolódtak a Honvédelmi Minisztérium őrségével együtt. 1956. október 25-én a Kossuth téren következett be a forradalom és szabadságharc egyik leginkább ismert, tragikus eseménye, amikor is a szovjet hadsereg erői a téren tartózkodó békés tüntetők-

re lőttek. A visszaemlékezők szerint az áldozatok száma több száz volt, mindazonáltal hivatalosan „csupán” ötvennégy halottat anyakönyveztek. Történelmi kutatások alapján azóta köztudott, hogy valójában ennél jóval többen haltak meg, a több száz főről szóló becslés a sebesültek számára nézve később valósnak bizonyult.

Győrött 1956. október 25-én volt sortűz, amelyet az ÁVH alakulata provokált ki. Itt három halálos áldozat és több sebesült is volt. 1956. október 26-án Mosonmagyaróváron valószínűleg Dudás István határőr százados adta ki a tűzparancsot. A békés tömegből számosan a hátukba kapták a lövéseket, több mint ötvenen haltak meg, és több mint százan megsebesültek. Évekkel a TTB működését követően, 2001-ben Dudás Istvánt elítélték, három év fegyházra kapott, de büntetését nem kellett letöltenie. A mosonmagyaróvárihoz hasonló, úgynevezett határőrsortűz volt 1956. október 27-én Berzencén és Mórahalmon. Előbbi négy halálos áldozattal és hat sebesülttel, utóbbi két halottal és több sebesülttel végződött. Miskolcon a Belügyminisztérium megyei főosztályának épületénél az 1956. október 26-i sortűz kilenc halálos áldozattal és ötvennyolc sebesülttel járt. Az épület elfoglalása után a tüntetők a sortűz végrehajtói közül négy emberen „népítéletet hajtottak végre”.

A TTB már első jelentésében jelezte, hogy Gyurkó Lajos tevékenysége, Kecskeméten és környékén bevezetett katonai diktatúrája, az ennek során bekövetkezett tragikus történések – így a tiszakécskei repülőtéradás, amely tizenhét halálos áldozatot követelt, miközben száztizen megsebesültek – külön vizsgálatot igényelnek. A bizottság szintén további vizsgálat körébe utalt tizenkilenc, vidéki városokban lezajlott sortűzet.

Az 1956. november 4. után bekövetkezett események

A jelentés szerzői e rész elején az előző fejezet tanulságait is összefoglalták. Ennek részeként megállapították, hogy a szabadságharc napjaiban a néphadseregnek és a rendőrségnek a civilek életét alapvetően védelmező fegyverhasználatuk döntően eltért az ÁVH első napoktól kezdve halálos áldozatokat követelő, provokatív fellépéseitől. Utóbbihoz hasonlóan járt el az ÁVH-n belül működő határőrség is. 1956. november 5-től, azaz gyakorlatilag a Kádár-kormány megalakulásának második napjától újraszerveződött a Katonai Tanács, illetve ezekben a hetekben megyei és járási szinten – elsősorban pártfunkcionáriusok részvételével – megalakultak a karhatalmi szervezetek.

A karhatalmi szervezetekkel kapcsolatban kiemelt, döntő megállapításként jegyzi meg a jelentés, hogy azok kezdettől fogva nem kizárólag az „alapvető emberi jogokat biztosító”, rendfenntartó, a közbiztonságot szavatoló tevékenységek ellátására, hanem a fegyveres erőnek a tiltakozó polgári lakosság elleni, nemzetközi jogi normákat sértő alkalmazására is vállalkoztak. Kádár János és Marosán György karhatalommal kapcsolatos mondatai is ezt a hozzáállást, a karhatalomnak a civil lakosság elleni azonnali bevetésére való utasítások kiadását tükrözték.⁴⁰⁸ Ugyanezt igazolták később a bírósági ítéletek, illetve a tömeggyilkosságnak tekinthető sortűzek is. A november 4-ét követő hetekben előbb a fővárosban alakult több karhatalmi ezred, majd vidéken jöttek létre a forradalom által sértett párt- és állami vezetőkől a karhatalmista egységek. 1956. november 21-én ezekről a – Kádár János elnevezésével – „forradalmi ezredekről” is szó esett a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP), azaz az új nevet kapott kommunista állampárt intézőbizottságának ülésén.

Ezen az ülésen Kádár kifejtette, hogy – részben állományának „horthysta” szellemisége, részben nem őszinte kommunista elkötelezettsége miatt – nem bíz a honvédségben. Kádár azt is világossá tette, hogy a „gyűlölt” ÁVH-t feloszlatják, azonban annak törzsét, a kommunisták szempontjából „jól” megválogatott, munkásosztályi gyökerekkel rendelkezőket megtartják a karhatalomban, és csak a politikai nyomozómunkát végzőket szűrnék meg egy igazolási eljárás során. Kádár javaslatára arról is döntés született, hogy csehszlovák mintára munkásőrségeket állítanak fel, ugyanakkor külön figyelmet fognak fordítani olyan munkásszervezési gócpontokra, mint Pécs, Miskolc és Salgótarján. Ezekben a helyeken a munkásőrség gyorsabb megszervezése mellett döntöttek, nyilván nem véletlenül. Végeredményben az események a következő hetekben az imént vázolt elképzelések szerint zajlottak, a karhatalom, a „pufajkások” megszervezése az ÁVH nyomdokain, annak személyi állományára építve zajlott, a néphadsereg tisztjeinek nagy része nem volt hajlandó csatlakozni.

A Katonai Tanács 1956. december 4-i ülésén végleges, elszánt döntés született a karhatalomnak a civil tüntetésekkel szembeni bevetéséről. Az alsóbb szintek irányába kiadott, szigorúan szóbeli parancsok szellemisége a következő volt:

⁴⁰⁸ Bár Marosán „csak” 1956. december 8-án mondta egy vidéki munkástanácsi küldöttségnek, miután az kritizálta a „forradalmi munkás-paraszt” Kádár-kormányt: „Ma még tárgyalunk, holnaptól lövünk!” (Más források szerint „egyszerűen” csak a „mától kezdve lövünk!” kitétel hangzott el.) Az azóta hírhedt szállóigévé vált mondat azt volt hivatott kifejezni, hogy a hatalomnak a civil tüntetésekkel, „utó-ellenforradalmi” megmozdulásokkal kapcsolatos habitusa milyen is volt valójában.

„Gyorsan és kegyetlenül le kell számolni velük.” December 1-jére a karhatalom a fővárosban már 3949, vidéken pedig 5907 tagból állt. Az egységek egy része razziákat, illetve a nyugati határőrségben „embervadászatot” hajtott végre.

A fegyveres erők alkalmazása – sortűzek

A december elejétől megerősödött karhatalmi erők a megtorló akciók és az utóvédharcok megtörése mellett a sortűzek révén igyekeztek felszámolni az úgynevezett kettős hatalmat, és újra megszilárdítani a diktatórikus, kommunista államberendezkedést. Az 1956. december 6-i vörös zászlós tüntetés során provokálták a lakosságot, a cél az ellenállók kiszűrése volt. A „tüntetők” provokálták a forradalom mellett kiálló polgárokat, segítségükre pedig szovjet csapatok és pufajkások siettek a budapesti Nyugati pályaudvarnál. A karhatalmisták öt személyt elfogtak, őket a helyszínen azonnal, vizsgálat nélkül ki is végezték. 1956. december 5-ről 6-ra virradó éjszaka ugyanakkor mintegy kétszáz értelmiségit és munkástanácstagot tartóztattak le a fővárosban. Ekkor hangzott el a kommunista vezetés egyik emblematikus alakjától, Marosán Györgytől a „mától lövetünk!” felkiáltás is. A jelentés szerint Marosán a „vezetés politikai elhatározását közölte”, illetve „valójában a forradalom teljes leverését és a megtorlást operatíván irányította”. Marosán gyakorlatilag egy személyben tartotta kézben a megtorlásokkal kapcsolatos hírszerzést, a bíróságokat, az ügyészségeket, az igazságügyi tárca és az MSZMP adminisztratív osztályának irányítását.

1956. december 7-én Tatabányán a helyi karhatalmisták hajtottak végre sortűzet, méghozzá a pártbizottság épületénél. A mintegy kétezer fős tüntető tömeg a megyei pártfunkcionárius-pufajkás alakulat kegyetlenkedései ellen tiltakozott, és követelték az akkor éppen a pártbizottság épületében tartózkodó alakulat felszátását. Bár napközben többször is tárgyaltak az épületet védő karhatalmisták és a tüntetők, a sötétedést követően az épületből a tömegbe lőttek. A lövések következtében a helyszínen hat ember meghalt, sokan pedig megsebesültek. A jelentés alapján bizonytalan, hogy a kórházba szállított sebesültek közül hányan hunytak el. Ugyanakkor arra nincs bizonyíték, mégis valószínűsíthető, hogy a sortűz elrendelésében szerepet játszott Kőrösi József államvédelmi ezredes érkezése, aki kormány megbízottként a „rendcsinálásra” való felszólítás üzenetét hozhatta Tatabányára.

1956. december 8-án Salgótarjánban történt meg az a tömegmészárlás, amely a sortűzek közül a legtöbb áldozatot követelte. A salgótarjáni események közvet-

len előzményeként a jelentés beszámol arról, hogy a helyi ÁVH-sok és pártvezetők Csehszlovákiába, illetve a csehszlovák határ közelébe menekültek, „illegálisba” vonultak. Ezek az egységek és szereplők már november 5-től aktivizálták magukat, majd ezt követően többhetes harc folyt a forradalmi erők, valamint a karhatalmisták és az utóbbiakat támogató szovjet csapatok között. Nyilván nem függetlenül a történetektől, az elhúzódó harcoktól, a Belügyminisztérium megbízottakat küldött a városba, Tatabányához hasonlóan itt is a „rendcsinálásra” utasítva a helyieket. Ennek ellenére a forradalmi erők a helyi munkástanácsban tartották magukat, és a karhatalmi nyomásgyakorlás dacára figyelmeztető sztrájk megtartása mellett döntöttek, amelyet december 3–4-ére tűztek ki.

Ezt követően megszakadt az addig folyamatos tárgyalás és kapcsolattartás a munkástanács és a kommunista hatalmi személyek között. Az utóbbiak ugyanis elszánták magukat az erőszakos megoldásra, majd 1956. december 7-re virradó éjszaka le is tartóztatták a helyi munkástanács két tagját. Szabadon bocsátásukat követelve mintegy kétezer fős tömeg vonult a főkapitányság előtti térre, a munkástanács vezetői támogatására. Erre azonban bekerítették őket a karhatalom fegyveresei. Ekkor újra tárgyalások kezdődtek a szemben álló felek között, ám ezek újfent megszakadtak, és a karhatalom sortűzet nyitott az emberekre. Percekig lötték a menekülő civileket, sokakat hátulról találtak el, az áldozatok között kisgyermekek is voltak. A halottak számára vonatkozó becslések negyvenkilenc és százharmincegy között oszlanak meg, a sebesültek száma pedig körülbelül százötven főre tehető.

A karhatalom egyik helyi vezetője, Ladvánszky Károly a jelentésében hamisan állította azt, hogy először a tömegeből lőtték rájuk, és ők csak erre válaszoltak. A salgótarjáni sortűz ezen értelmezése azután elterjedt a kommunista propaganda révén. Ladvánszky ráadásul az áldozatok számát is tudatosan alulbecsülte, majd utóbb korrigált. Ugyanakkor a Tényfeltáró Bizottság jelentése idekapcsolódó eseményként arról is beszámolt, hogy több helyi munkástanács vezetőt letartóztattak, holttesteiket pedig néhány nappal később az Ipoly folyóban találták meg.

Salgótarjánhoz hasonlóan Miskolcon is elhúzódó ellenállás követte a forradalmat és szabadságharcot szinte mindenütt vérbe fojtó 1956. november 4-i szovjet fellépést. A két településen a következő két hónapban még gyakran összecsaptak a forradalmi és a karhatalmi erők. A fővároshoz hasonlóan 1956. december 9-én itt is zajlott egy „nőtüntetés”, méghozzá a helyi rendőrök felügyelete és támogatása mellett. A rendőrök és a munkásrendőrök világossá tették, hogy a tüntetők oldalán állnak, és ha kell, fegyveresen is megvédik őket a szovjet csapatoktól és a karhatalmistáktól. Így ezen a napon nem is történt fegyveres

összetűzés. A következő napon, 1956. december 10-én a nyomdánál a szovjetek és a karhatalmisták viszont már feloszlatták a következő tüntetést. A sortűzben nyolcan meghaltak, és negyvenen sebesültek meg, de a korabeli hatalmi források szerint több szovjet áldozat is volt.

Egerben az országos Katonai Tanács munkájában is részt vevő, korábban Kecskeméten feltűnt Gyurkó Lajos irányította a karhatalmi erőket. 1956. december 10-én itt kifejezetten nemzeti kiállásként zajlott le három-négyezer ember részvételével a forradalmi tömegtüntetés. Bár a megyei kommunista vezetés sortűzre szólította fel a helyi rendőrkapitányt, az megtagadta a parancs végrehajtását. Az igazi nagy összecsapásra, Miskolchoz hasonlóan, itt is a következő napon került sor, ugyanúgy a helyi nyomda épületénél. A lövöldözést itt is a karhatalom provokálta, ők lőttek először a tömegbe, de ezt követően tűzpárbaj kezdődött, amelynek áldozatául esett egy tizenöt éves tanuló. A helyi kórház főorvosa szerint az eseményeknek tizennégy sebesültje volt, a karhatalmisták pedig csak két halotról és egy sebesültről számoltak be. A jelentésük alapján az egri eseményeket Gyurkó Lajos személyesen irányította. A karhatalmisták a beszámolók szerint egész egyszerűen megkerülték a helyi rendőrkapitányt az ügyben. 1956. december 12-én ráadásul újabb sortűzet vezényeltek a belvárosban, ekkor nyolcan haltak meg. Itt is megfigyelhető volt az a jelenség, amely korábban már Salgótarjánban, illetve több más fegyveres támadás helyszínén: a karhatalmisták hátulról, megtorló jelleggel lőttek le számos menekülő tüntetőt. A nyolc halott mellett húsz-harminc, a helyi főorvos szerint huszonnégy sebesültje volt a beavatkozásnak. A kommunista propaganda később ezeket az eseményeket is hamis színben tüntette fel. Így arról írt, hogy a tüntetők támadtak a karhatalomra, ellenben a TTB jelentése szerint a karhatalmistáknak – határozott állításukkal szemben – nem volt sebesültje. Ám azt egy belső jelentésben maguk is elismerték, hogy Egerben „polgári részről” kilenc halottja és harminc sebesültje volt a sortűzeknek. Gyurkó elvtárs azonban néhány nappal később Gyöngyösön több megyei vezető jelenlétében már elrettentő példaként használhatta az Egerben történeteket.

Az eddig felsorolt sortűzekhez képest feltűnő az 1956. december 5–6-i pécsi események homályos volta. Az itt történetekkel kapcsolatban ugyanis a karhatalom hivatalos propagandája, valamint a belső jelentések ellentmondanak egymásnak, de ami még meglepőbb, a visszaemlékezések sem egyértelműek. Így aztán a Tényfeltáró Bizottságnak nem voltak megbízható információi arról, hogy Pécsen ezekben a napokban lőttek-e a tüntetőkre, vagy csak különböző figyelemzértető lövéseket adtak le, amelyek során senki sem sérült meg.

Ennél bővebb információk álltak a TTB rendelkezésére három Békés megyei sortűzzel kapcsolatban. 1956. december 12-én Gyomán és Kevegesen lépett fel

fegyveresen a karhatalom. Míg Gyomán a pufajkások a forradalom mellett kiálló és ezért letartóztatott ifúsági vezetők kiszabadítására induló tömegbe lóttak (a következmény egy sérült), addig Kevermesen a kétezer tiltakozóból álló tüntetést oszlatták fel. Utóbbi esemény során az egyik, állítólag gúnyos jelszavakat kiabáló tüntetőt le is lőtték.

1956. december 17-én Gyulán a karhatalom a rendőrség épületét foglalta el, arra hivatkozva, hogy a rendőrség is a forradalom oldalán áll. Az itt összegyűlt ezerfős tömeggel szemben is fegyveresen léptek fel, egy „hangoskodó személyt” a tömegből lelőtték, aminek következtében az illető súlyos sérülést szenvedett.

A Pest megyéhez tartozó Tinnyén a szomszéd településről érkezett karhatalom a termelészövetkezeteket elhagyni kívánó mintegy száz férfit tartott fogva, egyúttal az utóbbiak kiszabadítását követelő asszonyok közé lóttak. Ennek során egy húszéves fiatalasszony életét vesztette. Zala megyében is több helyen következtek be véres események. Zalaegerszegen 1956. december 13-án a Belügyminisztérium és a Magyar Néphadsereg karhatalmistaí együtt léptek fel, valamint itt is az őrizetbe vett személyek kiszabadítására érkező tömegbe lóttak. Ugyanakkor a TTB-nek ezzel kapcsolatban sem voltak információi arról, hogy hány halálos áldozattal, illetve sebesüléssel jártak a lövések, ugyanis erre vonatkozó adatok a korabeli jelentésekben sem szerepeltek. Mindenesetre a leírásokból az is tudható, hogy a városban előző nap a szovjet parancsnok akadályozta meg a fegyverhasználatot. 1956. december 13-án a városi „nőtüntetésen”, majd a következő napon is tömegoszlátásra került sor, méghozzá riasztólövések leadásával. A megyében máshol is volt fegyverhasználat, december 29-én Gyülevész községben a tiltakozó felvonulást szétverte a karhatalom, de halottakról, illetve sebesültekről ez esetben sem volt információja a TTB-nek.

Végül említést kell tenni a hódmezővásárhelyi, 1956. december 10-i „néma tüntetés” alkalmával eldőrdült lövésekről. Gácsai Lajos, akit – tévesen – a tüntetés szervezésével vádoltak, dulakodni kezdett az öt rendbontóként letartóztatni igyekvő pufajkásokkal. Eközben elsült az egyik karhatalmista fegyvere, hason találva Gácsit, aki két nap múlva behalt a sebesülésébe. Ezenkívül itt is adtak le tömegoszlátó, figyelmeztető lövéseket.

Csepelen 1957. január 11-én több ezer munkás gyűlt össze a gyár területén. Az új országos vezetőség által delegált, gyárvezetés ellen tiltakozó tömeg távozásra szólította fel a kivezényelt karhatalmistaikat. Ám utóbbiak lövöldözni kezdtek, ekkor pedig megsérült egy gyári munkás, aki életét vesztette. A kiérkező újabb karhatalmistaik sortüze további áldozatokkal járt. A csepeli gyárban történeteknek ugyanakkor karhatalmista halálos áldozata is volt.

A fegyveres erőszakszervezet továbbfejlesztése és a pártvezetés szerepe

A Tényfeltáró Bizottság az előzőekben ismertetett események részletes bemutatását követően fontosnak tartotta leszögezni, hogy ezekben a hónapokban a karhatalomnak szolgálati szabályzata sem volt. Maga a szabályzat csak 1957 januárjában készült el, ám ekkorra már véget ért a tömegmozdulások időszaka.

Az MSZMP Központi Ideiglenes Intézőbizottságának adminisztratív osztálya 1957. január 4-re jelentést készített a karhatalom helyzetéről. Ebből a jelentésből kiderült, hogy a szovjet hadsereg támogatását a karhatalom mögött döntőnek érezték, miközben úgy látták, hogy a fegyveres szerveknél több alkalommal „elferdítve hajtják végre” a párt utasításait. Ezért később egy bizottság felállításáról döntöttek, amely átszervezi a karhatalmat, illetve határoztak a „népőrség”, azaz a későbbi munkásőrség felállításáról is. A létrejött bizottságot országos szinten Münnich Ferenc vezette, és Kádáron kívül szinte valamennyi meghatározó kommunista vezető részt vett benne, míg a megyei bizottságokban a Belügyminisztérium, a honvédelem, a karhatalom, az államigazgatás és a párt helyi vezetői kaptak helyet.

Egy január végi ideiglenes intézőbizottsági ülésen – miután ismét megállapították, hogy az MSZMP vezetése nem bízik meg a rendőrségben – újra tárgyaltak a munkásőrség felállításáról, amely fegyveres erőt közvetlenül a párt irányítása alá kívánták helyezni. A munkásőrséget végül az 1957. évi 13. számú törvényerejű rendelettel – azaz a kor klasszikus, a parlament megkerülésére szolgáló jogforrással – állították fel, és a szovjet csapatokkal egyetértésben szervezték meg. Eközben a rendőrség soraiban is elkezdődött a „tisztogatás”. Az átalakításban döntő szerep jutott a meglehetősen képzetlen, ám politikailag kipróbált személyeknek, különösen a Politikai Nyomozó Főosztálynak.⁴⁰⁹ A néphadsereg emellett továbbra is gyakorlatilag az állampárt irányítása alatt állt, a helyőrségparancsnokok ennek megfelelően kötelesek voltak engedelmesskedni a megyei pártvezetés utasításainak. Ettől függetlenül a néphadsereg parancsnokai önállóan is kötelesek voltak fellépni az „ellenséges cselekményekkel” szemben, és ezzel kapcsolatban az esetleges ellenállást is kötelesek voltak leküzdeni. Ezek a fegyveres erők tehát mind a megtorlás szolgálatában álltak.

A TTB az első jelentését 1993. november 18-i dátummal zárta, az előzőekben leírtakat pedig számtalan csatolt dokumentummal együtt adta ki.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ Lásd Tabajdi–Ungváry 2008.

⁴¹⁰ Lásd Kahler (szerk.) 1993.

A második bizottsági jelentés megállapításai⁴¹¹

A sortüzek a politika eszköztárában

M. Kiss Sándor történésznek, a Tényfeltáró Bizottság tagjának kutatásaiból lehet tudni, hogy az állampárti vezetés több tagja, így Marosán György is felkészülten várta a forradalmat. Marosán egy vidéki útja előtt tűzparancsra is felhatalmazást kért a pártvezetéstől, de nem kapta meg. Későbbi rendőrségi forrásokból ugyanakkor az is kiderült, hogy mások – így például Mátyás László ezredes – negligáltak a vidékről érkező elhárítóktól származó figyelmeztetéseket.⁴¹² Közvetlenül a forradalom kitörése előtt, október 21-én már Bata István honvédelmi miniszter is komolyan vette a jelzéseket, és több elővigyázatossági lépést tett. Így például a karhatalmi riadó állandó készenlétének biztosítására szólított fel. Ezen túlmenően több hadtestparancsnokot Szeged, Pécs és Miskolc karhatalmi biztosítására utasított. Ugyanígy a hazánkban állomásozó szovjet csapatok is készítettek terveket egy „rendszerellenes megmozdulás” leverésére.

A TTB jelentése azt is megállapította, hogy a sortüzekben egy politikai mentalitás realizálódott, amely szerint a „fasisztákkal” szemben minden eszköz megengedett. Ezt Kádár János úgy fogalmazta meg, hogy „más tekintetben ez a harc igénybe veszi a proletárdiktatúra minden eszközét: az elnyomást, az internálótáborokat, a bűnügyi eljárást, a börtönt és a halálbüntetést is”. Éppen ezért a TTB azt is kimondta, hogy a sortüzek elrendeléséért elsősorban a politikai vezetés felelőssége a döntő. A Magyar Dolgozók Pártja Vezetőségének Katonai Bizottsága volt felruházva a tűzparancs kiadási jogával, a forradalom leverésére a legcél-szerűbb eszköznek a statárium kihirdetését és a katonai közigazgatási diktatúra bevezetését tartották. Bár a felkelés Szovjetunióval szembeni nemzeti háborúvá alakulásának lehetősége Kádárt is aggasztotta, ettől függetlenül az ő tudtával az ÁVH, a szovjet csapatok és a Gyurkó Lajos vezérőrnagy által vezetett 3. lövészadosztály megpróbálták fegyveresen leverni a forradalmat.

⁴¹¹ Lásd Kahler (szerk.) 1994.

⁴¹² Mátyás László rendőr ezredes a Belügyminisztérium II. Politikai Nyomozó Főosztály vezetője volt 1956 novemberétől 1957. februárig. Lásd Baráth 2008.

Adalékok a katonai diktatúra kérdéséhez a 3. hadtest tevékenységének tükrében

A jelentésekben már több alkalommal szereplő Gyurkó Lajos, a 3. hadtest parancsnoka gyakorlatilag a Katonai Bizottság diktátorjelöltjeként működött. Majdnem kéttucatnyi településen, elsősorban az Alföldön állomásoztak csapatai, de ezen túlmenően más helyőrségparancsnokok és egységek is engedelmeskedtek neki. Ezek közé tartozott például a 62. vadászrepülő-ezred is. Gyurkó feltehetőleg már akkor, október 21-én önhatalmúlag adott ki tűzparancsokat, amikor még nem kapott erre vonatkozó felsőbb utasítást. A Minisztertanács statáriumról szóló közleménye ugyanis csak 1956. október 24-én hajnalban jelent meg. Gyurkó ráadásul a szabályzattól is felsőbb utasítás nélkül tért el, amikor a légierőt karhatalmi eszközként alkalmazta, vagy amikor figyelmeztető lövések nélkül lövetett a tiltakozó tömegbe.

Gyurkó már október 24-én egy eligazításon arról beszélt, hogy Kecskeméten és térségében meg fogja akadályozni azt, hogy az 1919-es „fehérterror” eseményei megismétlődjenek. Ekkor jelezte már azon elvárását, hogy a tiszteknek szükség esetén a tömegbe kell lövetniük. Már ezen a napon többször előfordult tömegoszlatás Szegeden, figyelmeztető lövések alkalmazásával. Gyurkó 1956. október 26-án Kecskeméten már a tömegbe akart lövetni, de Daczó István, a megyei pártbizottság első titkára tiltakozott ez ellen. Daczó fellépése ellenére már aznap hárman meghaltak a békés tüntető tömeg tagjai közül. Ugyanakkor a Gyurkó irányítása alatt működő kiskunhalasi ezredparancsnok utasítása ebben az időben már a dezertálás esetére bírósági eljárás nélküli, a helyszínen való kivégzés kérdését is felvetette, s a források szerint az utasítás kiterjedt az elfogott felkelőkre is. A források szerint csak a 37. lövészezred legalább három elfogott felkelőt kivégezett, de maga Gyurkó is beszámol ilyen esetről. Ugyanakkor a Tényfeltárási Bizottság jelentése arra is kitér, hogy Baján és Kalocsán az ottani csapatok megtagadták a tűzparancs teljesítését, azonban Szegeden október 26-án egy áldozatot követeltek a riasztólövések.

1956. október 27-én Kiskőrösön Gyurkó parancsára a 62. vadászrepülő-ezred két gépét is bevetették, itt a két pilóta magatartása akadályozta meg a haláleseteket, de öten így is megsebesültek a repeszeztől. Gyurkó Lajos Tiszakécskére is kivezényelt két vadászrepülőt, és bár a kiérő vadászgép pilótája jelentette, hogy Gyurkó értesülései ellenére a tömeg nem akarja felakasztani a tanácselnököt, a hadtestparancsnok mégis tüzet vezényelt. A vadászgépet vezető Takács Géza bevetésének tizenhét halálos áldozata és száztíz sebesültje volt. Kalocsán az első megghiúsult parancsot követően olyan csapatok léptek fel, amelyek hajlandók

voltak a tömegbe löni, így itt ketten meghaltak és öten megsebesültek, de Kiskunhalason, illetve Kecelen is ketten-ketten meghaltak az ottani tömegoszlítás során. Az újabban feldolgozott jelentésekből az is kiderült, hogy a korábban ismertett berzencei eseményeknél is Gyurkó Lajos adta ki a parancsot. Baján 1956. október 28-án több olyan sortüzet is leadtak, amelyek szintén halálos áldozatokat követeltek. Szabadszálláson három halott, tizenöt súlyos és harminc könnyű sebesültje volt annak az esetnek, amikor kézigránáttal oszlatták fel a tüntető tömeget. Összegzésképpen megállapítható, hogy Gyurkó Lajos és csapatainak fellépése nem volt eredményes, a forradalom vidéken is győzött, ezért maga Gyurkó – aki később Kádár János méltatását is kiérdemelte – 1956. október 31-én a Szovjetunióba menekült, ahonnan csak a november 4-i szovjet bevonulással együtt tért vissza.

Megtorlás a forradalom résztvevői ellen a jogtörténet tükrében

Annak ellenére, hogy Kádár János 1956. november 4-én és a következő hetekben békét, nyugalmat és – ami a legfontosabb – a dolgozók számára amnesztiát helyezett kilátásba, ezeket az ígéreteit nem tartotta be. A következő néhány évben 21 668 embert ítéltek el a polgári és a katonai bíróságok, közülük 4961-en felfüggesztett szabadságvesztést kaptak büntetésként. Bírói ítélettel 1963-ig hozzávetőleg 228 embert végeztek ki. Emellett tízezrek kerültek közbiztonsági őrizetbe, életpályákat törtek meg elbocsátásokkal és egyéb diszkriminációval. A Kádár-rendszer szavakban a munkásokra építette a legitimitációját, a valóságban azonban az öngazgatási szervezeteiket, a munkástanácsokat rövid időn belül erőszakkal feloszlatta. Bár maga Kádár elhatárolódott elődei „szektás, dogmatikus hibáitól”, de ettől függetlenül ennek a „törvényes rendnek”, valamint az osztálybírászkodásnak a folytatójaként lépett fel.

A megtorlás személyi feltételeit elsősorban a karhatalom gyors újjászervezése teremtette meg. A karhatalom a megtorlás jogon felüli eszközeként működött, célja a lakosság megfélemlítése és a bosszú volt. A rendőrség, az ügyészség és a bíróságok személyi állományát is ennek megfelelően „tisztogetták”. A megtorlást mint elvárás Münich Ferenc az 1957. február 4-i országos ügyészi eligazításon egyértelműen megfogalmazta: „A karhatalom ellen sok panasz fut be. Szeretnénk az ügyészségről is ilyen híreket hallani [...]” Ennek megfelelően a Belügyminisztérium (BM) II. főosztálya készített egy tervezetet, amelynek alapján mindenkin meg kell torolni a forradalomban való részvételt, bár ez a retorzió

különböző mértékű lehet. A megtorlást az MSZMP vezetése végig szoros figyelemmel kísérte. Az előzőekben leírtakhoz igazodó módon alakult át a bíróságok állománya, a Legfelsőbb Bíróságról huszonhat bíró távozott, az IM pedig összesen százharminc bírót bocsátott el, miközben az ügyészség létszáma nyolcvannégy fővel csökkent.

A büntetőeljárás átalakítása is az ismertetett elvárásokhoz igazodott, ami azt jelentette, hogy bevezették a rögtönbíráskodást, amely 1956. december 15-től 1957. november 3-áig tartott. Ennek során a négyszázöt elítéltből hetvenet végeztek ki. A gyorsított bíráskodás alapjául szolgáló jogszabályokat az évtizedekkel korábban a kommunisták ellen alkalmazott jogszabályok mintájára fogadták el. Lehetővé tették a tizenhat év feletti fiatalkorúak esetén is a halálbüntetés kiszabását és alkalmazását. Bevezettek egy új bírósági és tárgyalási formát is, a népbírósági tanácsot, a hírhedt 1957. évi 34. törvényerejű rendelettel. Ez egészen 1961-ig volt hatályban, és gyakorlatilag omnipotens, minden politikailag ide utalt ügyben eljáró bírósággá tette a négy népi ülnökből és egy szakbíróból álló, öttagú tanácsokban ítélkező népbíróságot. Ez azt jelentette, hogy az esélyét is elvették a független bíráskodásnak (az ülnökök egy része a forradalom sértettje volt), miközben a népbírósági tanács még jogerős ügyek felülvizsgálata során is eljárhatott. Az igazságszolgáltatás tehát az osztályharc eszköze lett, és visszatért az osztálybíráskodás bolsevik álláspontjához, mint ez a belső, titkos utasításokból ki is derült.

Egy 1957. március 4-i, a Legfelsőbb Bíróságon tartott értekezleten kiderült az is, hogy a Kádár-kormány korábban büntethetőséget megszüntető okként alkalmazott ígérete a megbocsátásról a továbbiakban nem érvényesülhet. A bűnösség kérdését már a forradalom szerveiben való részvétel eldöntötte, csakúgy, mint katonák esetében a szovjet fegyveres erőkkal szembeni ellenállás. Az úgynevezett Sziklai-ügyben hat embert ítélték ártatlanul halálra, két ítéletet végre is hajtottak. Kádár egyébként később maga beszélt arról, hogy egy idő után ő állította le a halálos ítéletek kiszabását. Büntetőeljáráson kívüli eszközökkel is több ezer emberrel szemben léptek fel, például elvették a gépkocsivezetők egy részének jogosítványát, továbbá 2500-3000 pedagógust ért hivatását érintő munkajogi hátrány, 6923 honvédtiszt pedig nem írta alá a hűségnyilatkozatot, így az ő pályafutásuk is véget ért. Sőt a forradalomban részt vevők gyermekeit is büntették, például a felsőoktatási felvételi eljárások során. A forradalom barikádharcosait az 1963-as közkegyelem sem engedte szabadon, az ő számuk a Tényfeltárási Bizottság jelentése alapján hatszáz körül lehetett.

A menekültáradat

Érdemes nagyon röviden ismertetni a Tényfeltáró Bizottságnak a magyar–osztrák határ forradalom alatti eseményeivel kapcsolatos vizsgálatait is. Az ezzel kapcsolatos dolgozat Pálmány Béla munkája, aki az anyagot az Osztrák Állami Levéltárban gyűjtötte.⁴¹³

Közvetlenül a forradalom előtt, 1956 májusában kezdődött meg a műszaki zár, azaz az aknasáv eltávolítása a magyar oldalon. A forradalom és szabadságharc ideje alatt Ausztria mindkét irányból, tehát Keletről és Nyugatról is gondosan ügyelt semlegességére, és nem engedte fegyveres csapatok felvonulását. Ugyanakkor a menekültáradat 1956. november 4. után meredeken nőtt, így 1956 végére már több mint 165 ezer magyar menekültet regisztráltak Ausztriában, majd ez a szám 1958. május 1-jéig 178 900 főre nőtt. Ezenkívül Jugoszláviába is majdnem húszezer magyar menekült ebben az időszakban. A menekültek ezekből az államokból jellemzően továbbutaztak, a legtöbben az USA-ba és Kanadába távoztak, az összes menekült közel harminc százaléka választotta az utóbbi országokat.

November 4. után a Kádár-kormány egyre komolyabb figyelmet fordított a nyugati határ fokozott őrizetére. Az osztrák beszámolók szerint a magyar belügyi határőröknek mindenre, így nőkre és gyermekekre is lőniük kellett, ha a határt ötszáz méterre megközelítették. Ezen akciók közben gyakran megsértették az osztrák felségterületet is a menekültekre való vadászat során. Osztrák archívumokból tudható, hogy a határt orosz katonák is őrizték, és a TTB jelentésében is több eset szerepel, amikor ők sértették meg az osztrák felségterületet. 1956 vége és 1958 októbere között a katonai és a polgári bíróságok 4026 tiltott határátlépőt ítélték el.

⁴¹³ Kahler Frigyes közlése nyomán.

A 6. lövészhadtest és tevékenysége az 1956-os forradalom és szabadságharc első szakaszában – a harmadik jelentés

A Tényfeltáró Bizottság harmadik, elsősorban a hadsereggel kapcsolatos jelentésének főbb megállapításai a következők.⁴¹⁴

Mivel a Magyar Néphadsereget 1956-ban átszervezték, ezért ebben az állapotában csak bizonyos korlátozásokkal volt alkalmazható. Mindez részben cáfolja azt a korábbi megállapítást, amely szerint a politikai vezetés tudott az őszi forradalmi előkészületekről, és fel is készült az elhárításukra. A Magyarországon jelen lévő szovjet csapatok ugyanakkor moszkvai utasításra már 1956 nyarától készültek egy nagyobb fegyveres beavatkozás lehetőségére. Szovjet források szerint a forradalom első napjaiban 31 500 főt és 1130 harckocsit, valamint önjáró löveget, továbbá 616 tüzérségi löveget és aknavetőt vetettek be. Ezenkívül 159 vadászpilóta és 122 bombázó várt a bevetési parancsra. A szovjet hadsereg „segítségül hívásával” párhuzamosan a kommunista vezetés a Magyar Néphadsereget is riadókézsületségbe helyezte. A források alapján a forradalom első napjaiban a pártvezetés gyors és hatékony fellépését nagyban akadályozta egyebek mellett a Katonai Bizottság és a Nagy Imre által vezetett csoport közötti nézeteltérés.

A hadsereg zavara már 1956. október 23-án megmutatkozott, amikor a 6. hadtesthez tartozó piliscsabai ezredet bevetették a Magyar Rádiónál, azonban az ezred egy része a rádió karhatalmista őrzőivel vette fel a harcot, az ezred másik része pedig az Astoriánál a forradalmárok oldalára állt. Néhány nappal később, amikor a felső vezetés értékelte a helyzetet, számukra is világossá vált, hogy a forradalommal szembeni küzdelem során a rendőrséghez hasonlóan a hadseregre is csak mérsékelten vagy egyáltalán nem építhetnek. A forradalmárok kezdeti sikereiben szerepet játszott a kommunisták taktikájának „rossz megválasztása” is.

A magyar hadsereg katonái a szovjetekkel kialakított munkamegosztásnak megfelelően elsősorban objektumok és laktanyák védelmét kapták feladatul. A bizonytalanság és a káosz azonban totálissá vált a kialakult helyzet – a honfitársak elleni küzdelem nehéz lelki terhe és az egymásnak gyakran (általában rövid időn belül) ellentmondó parancsok – miatt. 1956. október 23. és október 25. között a hadsereg egyes csoportjai átálltak, mások bizonytalanul kivártak, de akadtak a forradalom ellenében fellépő seregrészek is. A következő napokban a

⁴¹⁴ Lásd Kahler (szerk.) 1996.

konfliktus kódolt volt a magukat a néphadsereg fegyverraktáraiból felfegyverkezni akaró civilekkel. Így számos összecsapásra is sor került. 1956. október 24. és október 29. között több mint ötven helyszínen, hetven-nyolcvan esetben ment végbe ilyen jellegű összetűzés. Végül Kecskeméthez hasonlóan több vidéki városban, így Székesfehérváron és Keszthelyen is katonai diktatúrát vezettek be, ám az október 28-i politikai fordulat, az események forradalommal minősítése, az amnesztia és a szovjet csapatok kivonásáról szóló tárgyalások megkezdése az egész országban megváltoztatta a helyzetet.

Az Igazságügyi Minisztérium által felállított, 1993 és 1995 között működött Tényfeltáró Bizottság három jelentésben összegezte megállapításait. A három jelentés sorrendben, 1993-ban, 1994-ben és 1996-ban jelent meg. A TTB feladata az volt, hogy feltérképezze a kormányzati hivatalok irattárainak 1956-tal, illetve a forradalom leverésével összefüggésbe hozható sortűzekkel foglalkozó iratait. 1995. január 1-jével a Horn-kormány a 2128/1994. (XI–XVI.) számú határozatával feloszlatta a bizottságot, de annak tagjai folytatták munkájukat. Ennek eredménye lett a harmadik jelentés.⁴¹⁵ A három jelentést az elkövetkező évtizedekben számos kutatás idézte, használta forrásként, így a Tényfeltáró Bizottság munkája tudományos és ismeretterjesztő szempontból fontos, meghatározó dokumentum(sorozat) hozott létre.

⁴¹⁵ Kahler 2015, 86.

A SÓLYOM-BIZOTTSÁG

Az átvilágítási törvények sorsa 1990–2002 között

Magyarország átvilágítási törvényeinek hányatott sorsát egészen 1990-től 2002-ig követhetjük nyomon.⁴¹⁶ Az előző rendszer „titkos ügynöklistájának” nyilvánosságra hozatala először az 1989-ben kirobbant Dunagate-botrány kapcsán merült fel az Országgyűlésben, amikor napvilágot láttak olyan dokumentumok, amelyekből kiderült, hogy az ellenzéki pártok tagjait a rendszerváltás idején is megfigyelték, továbbá fény derült arra, hogy a III/III-as szolgálatok tömeges iratmegsemmisítést végeznek.⁴¹⁷ A tényeket két párt, a Szabad Demokraták Szövetségének és a Fiatal Demokraták Szövetségének képviselői közös sajtótájékoztatón hozták nyilvánosságra, majd ugyanazon a napon feljelentést is tettek hivatali visszaélés miatt a Fővárosi Főügyészségen.⁴¹⁸ A két párt arra jutott, hogy szükség van egy átvilágítási törvény kidolgozására, és kezdeményezték ennek megalkotását. Az Országgyűlés 1990. január 31-én létrehozott egy vizsgálóbizottságot „a belső biztonsági szolgálat tevékenységének kivizsgálására”.⁴¹⁹ A bizottság igen rövid ideig állt fenn, és nem jutott számottevő következtetésre, csupán a meghallgatott személyek elmondásaiból vont le konzekvenciákat. Így „helyel-közzel” megállapította, hogy majd másfél ezer dosszié semmisült meg, illetve nem állítható helyre, továbbá, hogy a számítógépeken tárolt adatokról és azok sorsáról nincs tudomása. A fél évvel később létrehozott nemzetbiztonsági bizottság

⁴¹⁶ A köznyelvben és a sajtóban ezekre a jogszabályokra sokszor csak a hamis látszatot keltő „ügynöktörvény” kifejezés volt használatos.

⁴¹⁷ Varga László 2000.

⁴¹⁸ 1990. január 5-én Demszky Gábor, Fodor Gábor, Magyar Bálint és Szájer József részvételével sajtótájékoztatót tartottak a Graffiti moziban.

⁴¹⁹ Lásd 29/1990. (III. 13.) OGY határozat a Belügyminisztérium belső biztonsági szolgálatának tevékenységéről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=12829.18380, 2015. július 20.

– amely már a demokratikusan megválasztott Országgyűlés állandó bizottságaként jött létre – e témában ugyancsak nem járt számottevő sikerrel.

Az első érdemi törvényjavaslatot Demszky Gábor és Hack Péter SZDSZ-es képviselők nyújtották be „a Belügyminisztérium egykori III/III-as ügyosztályának állományába tartozó, illetve nyilvántartásában szereplő »szigorúan titkos« állományú tisztek és hálózati személyek adatainak kezeléséről” címmel.⁴²⁰ Az Országgyűlés napirendre sem vette a törvényjavaslatot. Azonban érdemes megjegyezni, hogy a törvény célul tűzte ki a „szigorúan titkos tisztii állományba tartozó” és az úgynevezett hálózati személyek adatainak (nevének) nyilvánosságra hozatalát, ugyanakkor a közéleti, politikai szereplők számára biztosítékot kívánt nyújtani azzal, hogy felkínálta a lemondás lehetőségét a nyilvántartásban szereplőknek, akiknek az adatait, ha élnek a lemondással, államtitokként kezelik tovább. Ellenkező esetben a köztársasági elnök – figyelmeztetést és hatvannapos határidőt követően – nyilvánosságra hozta volna az érintett nevét. Láthatjuk tehát, hogy a javaslat csupán a közvélemény által is létezni vélt „ügynöklista” nyilvánosságáról rendelkezett, de „szankciókat”, komolyabb következményeket nem fogalmazott meg.⁴²¹

Az első átvilágítási törvényt a rendszerváltást követően jelentős késedelemmel, 1994. március 8-án fogadta el a parlament a Boross-kormány előterjesztése nyomán, amely nyilvánosságra hozatal helyett csupán a politikai közszereplők átvilágításáról rendelkezett.⁴²² Az 1994. évi XXIII. törvény az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről (a továbbiakban: Etv.) a preambulum értelmében a „demokratikus államélet tisztaságának előmozdítása érdekében” jött létre.⁴²³ Az Etv. lényegében öt szempontot határozott meg, amelyek alapján a fontos tisztséget betöltő személyeket ellenőrizni kellett:

- hivatásos állományú tisztként teljesítettek-e szolgálatot a volt BM III/III. Csoportfőnökségnél, a III/III-as osztályoknál, illetve elődeiknél az erre vonatkozó, 1990. február 14-én lezárt és a Belügyminisztériumban őrzött nyilvántartás szerint;
- adtak-e, illetve kaptak-e állambiztonsági jelentést;

⁴²⁰ Varga László 2000, 127.

⁴²¹ Lásd a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról szóló T/542. sz. törvényjavaslat 10. §-át, illetve az ehhez benyújtott T/542/17. sz. módosító javaslat 14. §-át.

⁴²² *Az ügynöktörvény története 1990-től 2002-ig.*

⁴²³ 1994. évi XXIII. törvény egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről (a továbbiakban: Etv.).

- teljesítettek-e 1956–1957-ben karhatalmi alakulatban szolgálatot;
- olyan politikai vagy állami tisztséget töltöttek-e be, amelyben az a) pontban meghatározott szervek feladatkörébe tartozó adatokról döntéseikhez tájékoztatást kaptak;
- tagjai voltak-e a Nyilaskeresztes Pártnak.

A felsoroltak közül lényegében két kategória feleltethető meg valóban a törvény céljának: „ügynök” az, aki „a hálózati feladatok ellátására irányuló nyilatkozatot saját kezűleg írta alá”, jelentett vagy e tevékenységéért ellenszolgáltatást kapott, és az „állambiztonsági jelentések olvasója”.⁴²⁴ A törvényalkotók másik két alpontban a karhatalmistákra – az 1956–57-ben szolgálatot teljesítettek – , illetve a Nyilaskeresztes Párt volt tagjaira is kiterjesztették a törvény hatályát.⁴²⁵ Az utóbbi történeti értelemben nem teljesen értelmezhető, hiszen a nyilasmozgalom számos pártot ölelt fel, és a Szálasi-féle párt többször is nevet változtatott – arról nem is beszélve, hogy a nyilas pártok, egyes időszakoktól eltekintve, jogállami körülmények között, törvényesen működő politikai formációként léteztek. Valószínűleg itt az 1944-es fegyveres, karhatalmi jellegű pártszolgálatra gondolhattak, amely időszakban a párttagság lényegében egyet jelentett a fegyveres pártszolgálattal. Sokan megkérdőjelezték ez utóbbi rendelkezés értelmét és magával törvényjavaslat egészével való összhangját, nem beszélve arról, hogy a korábbi Demszky–Hack-féle törvényjavaslat benyújtása óta számos új dologra derült fény. A karhatalmistákra utalással azonban kifejezett céljuk volt a benyújtóknak: hogy Horn Gyulát, a Magyar Szocialista Párt miniszterelnök-jelöltjét, aki nyíltan is beszélt 1957-es kommunista karhatalmista múltjáról, eltávolítsák a közéletből.⁴²⁶

A törvény nem burkolt célja volt továbbá, hogy az újságírók – nemcsak a főszerkesztők és helyetteseik, hanem a beosztottak szintjén –, továbbá az egyházi tisztséget betöltő személyek körében is vizsgálódjon.⁴²⁷ A vizsgálódást két-három bíróból álló bizottság végezte. A bírójelöltek tekintetében az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottsága folytatta le az ellenőrzést. Mind a bírákból álló bizottság, mind pedig a nemzetbiztonsági bizottság betekintést nyerhetett az ellenőrzött személlyel kapcsolatos iratokba – nyilvántartásokba –, illetőleg adatokat kérhettek a belügyminisztertől.⁴²⁸ A törvény nem mutatott újdonságot a

⁴²⁴ Varga László 2002.

⁴²⁵ Uo.

⁴²⁶ Uo.

⁴²⁷ Etv. 2. §, 4. §.

⁴²⁸ Uo. 7. § és 8. §.

tekintetben sem, milyen következményeket vont maga után az, ha egy személyről bebizonyosodik, hogy szerepel a nyilvántartásokban.

Az 1990-es Demszky–Hack-féle törvényjavaslathoz hasonlóan a jogalkotó itt sem alkalmazott „tényleges” szankciókat. Ha az ellenőrzés alá vont személy nem jelent meg a bizottság előtt, és álláspontját írásban sem nyújtotta be, a bizottság megvizsgálta azt, hogy végzett-e az illető a törvény 1. §-ában megjelölt tevékenységet. Amennyiben igen, de az ellenőrzött személy nem mondott le a tisztességéről, vagy nem kezdeményezte felmentését, a bizottság tájékoztatta, hogy „döntését a 30 napot követő 15. nap elteltével nyilvánosságra hozza”.⁴²⁹ A döntéssel szemben jogorvoslatért a Fővárosi Bírósághoz lehetett fordulni, a bíróság a jogerős ítéletet közölte a bizottsággal. Ha a bizottság a tisztességről való lemondásra vagy felmentés kezdeményezésére szólította fel az érintettet, azonban az a törvényi határidőn belül nem élt egyik lehetőséggel sem, a bizottság nyilvánosságra hozta a döntést, egyben a belügyminiszterhez fordult az adatok titkosításának megszüntetéséért.⁴³⁰ Amennyiben az ellenőrzés alá vont személy eleget tett a felszólításnak, és lemondott a tisztességéről, vagy kezdeményezte felmentését, és erről tájékoztatta a bizottságot, a bizottság nem hozta nyilvánosságra a döntést, és hosszú időre titkosította az adatokat.⁴³¹

A törvény kapcsán a legvitatottabb az átvilágítandók köre volt, hiszen a közvélemény úgy vélte, sérült a jogegyenlőség elve azzal, hogy a fontosabb tisztségek helyett az újságírók minél alaposabb ellenőrzésére fókuszáltak.⁴³² Az Alkotmánybíróság is megvizsgálta a törvényt, és jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata és alkotmányellenes mulasztás megállapítása iránt benyújtott indítványok nyomán indított eljárást, és semmisítette meg a törvény több pontját. A 60/1994. (XII. 24.) AB határozatban olyan fontos megállapításokat is tett a testület, amelyek később a 2002-es T/541. számú és a T/542. számú törvényjavaslatra is kihatottak.⁴³³ A határozat első pontja tartalmazta a legfontosabb megállapítást, amely szerint „a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek” azzal kapcsolatos adatai, hogy folytattak-e a törvényben meghatározott tevékenységet, vagy valamely említett szerv

⁴²⁹ Etv. 18. § (1) bekezdés.

⁴³⁰ Uo. 21. §.

⁴³¹ Uo. 20. § (1) bekezdés.

⁴³² Varga László 2002.

⁴³³ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3CE3AC41D7375EDCC1257ADA00527D8D?OpenDocument>, 2015. augusztus 1.

tagjai voltak, közérdekű adatok. Az Alkotmánybíróság az érvelését az akkor hatályos alkotmány 61. §-ából vezette le.⁴³⁴

Az alkotmánybírósági határozat kimondta azt a fontos és meghatározó tételt is, hogy a törvény következtében sérült az érintettek információs önrendelkezési joga: a jogalkotó ugyanis alkotmányellenesen szabályozta azt a mentesülési lehetőséget, amely szerint ha valaki önként lemondott tisztségéről, vagy felmentését kezdeményezte, akkor az adatait titkosították, szemben azzal, aki a bizottság tájékoztatása ellenére sem volt hajlandó e „kérésnek” eleget tenni. A törvény a személyes adatok elhatárolására nem alkalmazta következetesen „ugyanazt az ismérvet, s ez, az azonos ismérveknek megfelelő személyi köröket tekintve, az ellenőrzés alá eső, illetve attól mentes csoportok között alkotmányellenes megkülönböztetésre” vezetett.⁴³⁵ Az Alkotmánybíróság részleges alkotmányellenességet állapított meg, és kimondta, hogy az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el, amikor nem biztosította az információs önrendelkezési jog gyakorlását, „különösen az érintett jogát a személyes adataiba való betekintéshez és ezek törléséhez ama személyek vonatkozásában”, akikről adatot gyűjtöttek, illetve akikről jelentettek.⁴³⁶

Az Országgyűlésnek 1995. szeptember 30-ig kellett volna e kötelességének eleget tenni, ám erre csak 1996 nyarán került sor, az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1996. évi LXVII. törvény elfogadásával és hatálybalépésével. Az alkotmánybírósági határozatnak a törvény végrehajtására szolgáló jogszabályokkal kapcsolatos rendelkezéseire tekintettel a belügyminiszter az 5/1995. számú utasításával létrehozta a Belügyminisztériumi Iratfeltárási Bizottságot, amelyet történészek és levéltárosok alkottak. A bizottság a jelentésében többek között javasolta, hogy „az 1990. május 23-a előtt keletkezett maradandó értékű iratok egységes kezelésére” miniszteri megbízottat jelöljenek ki, valamint kezdeményezte a Központi

⁴³⁴ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság alkotmánya 61. § (1): A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. (2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát. (3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. (4) A közszolgálati rádió, televízió és hírügyenökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

⁴³⁵ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

⁴³⁶ Uo.

és Történeti Irattár összevonását és egy „állambiztonsági történeti hivatal” létrehozását.⁴³⁷

Az állambiztonsági történeti hivatalról már az említett 1996. évi LXVII. törvény is rendelkezett, amely az 1994. évi XXIII. törvényt módosította az átvilágítandó személyi kör szűkítésének érdekében. Az ellenőrzés alá vonható személyek közül kikerültek többek között a sajtó és a média tisztviselői, alkalmazottai, az ügyészek és a bírák (a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész, valamint helyetteseik kivételével), a helyettes államtitkárok, a polgármesterek, a táborno-
kok és a nagykövetek.⁴³⁸

A törvény továbbra is rögzítette a közérdekű adatok titkosítását, korlátozva ezzel az információs önrendelkezési jog gyakorlását is. A törvénymódosítás részlegesen rendelkezett a Történeti Hivatal létrehozataláról is, amely az állambiztonsági szervek meghatározott iratainak megőrzésére és kezelésére volt hivatott. A törvény kötelezte az állambiztonsági szolgálatokat, hogy minden iratot, amely „feladataik ellátásához nem szükséges”, adjanak át a hivatalnak. A hivatalban kutathatóvá váltak bizonyos anyagok. Legtöbb esetben azonban az adatok titkos minősítést kaptak, így csak korlátozott mértékben valósulhatott meg a kutathatóság.

Az Alkotmánybíróság a 23/1999. (VI. 30.) AB határozatával kimondta, hogy a törvény „25/G. § (4) bekezdés c) pontjának »kutathatók és« szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti”.⁴³⁹ A törvény értelmében ugyanis a titkosítás ideje alatt az iratok nem voltak kutathatók, csupán a minősítési idő leteltét követően.

Az Alkotmánybíróság határozatát követően Majtényi László adatvédelmi biztos az Etv. rendelkezéseivel kapcsolatban ajánlásokat fogalmazott meg. A biztos az ajánlásában röviden kitért arra, hogy már 1995-ben is fogalmazott meg javaslatot a jogalkotó számára. Ebben arra hívta fel a figyelmet, hogy el kell ismerni az érintettek információs önrendelkezési jogát, ideértve a negatív információs önrendelkezés biztosítását, vagyis azt, hogy ha valaki személyes döntése alapján nem kívánja megismerni a róla szóló jelentéseket, illetőleg azt, miszerint jogosult megtiltani, hogy mások megismerjék azokat.⁴⁴⁰

⁴³⁷ Belügyminisztériumi Iratfeltáró Bizottság jelentése, 1995. június 30. <http://www.nyilvanossagklub.hu/kozjogi/kozjogi19950630.shtml>, 2015. szeptember 3.

⁴³⁸ Révész (összeáll.) 2010.

⁴³⁹ 23/1999. (VI. 30.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A6F437DEA6262AF6C1257ADA0052A07F?OpenDocument> 1. pont, 2015. szeptember 3.

⁴⁴⁰ 54/2000. (VI. 16.) OGY határozat az adatvédelmi biztos beszámolójának elfogadásáról. 137. <http://www.naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamoloja-1999.PDF>, 2015. szeptember 6.

Az adatvédelmi biztos az 1999-es ajánlásában kitért arra a fontos kérdésre, hogy a hozzátartozók milyen mértékben gyakorolhatják az iratmegismerés jogát. Mint fogalmazott: „Az iratkezelők többnyire [...] a »nemo plus iuris« elvével összhangban alkalmazva biztosítják a hozzátartozók iratmegismerési jogát. Ezt a jogot ugyanakkor nem szabad az iratban szereplő megfigyelt személy iratmegismerési jogával azonos terjedelműnek tekinteni.”⁴⁴¹ Vannak tehát olyan információk, amelyeket az iratkezelő nem jogosult megosztani az elhunyt hozzátartozójával, ezt az érvelést Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos is alkalmazta 2003-as jelentésében. Ez is mutatja, hogy Majtényi ajánlását végül nem ültette át a jogalkotó az Etv.-be. A '99-es ajánlásban Majtényi felvázolta azokat a „jó megoldásokat”, amelyeket a volt szocialista országokban iratmegismerés és -kezelés terén alkalmazott a törvényhozó.

Újabb törvénymódosítás követte az Alkotmánybíróság 1999-es határozatát, méghozzá a 2001. évi XLVII. törvény az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény módosításáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról. A jogszabály ismét megerősítette azt a korábbi és pontatlan szabályozást, amely szerint az állambiztonsági szerveknek a feladataik ellátásához nem szükséges irataikat átadniuk: úgy fogalmazott, hogy 1996. július 31-én „feladatai ellátása céljából már nem voltak szükségesek”, tehát határidőként funkcionált a korábbi törvénymódosítás elfogadásának időpontja. Felháborodást keltett emellett, hogy a Történeti Hivatalt szaklevéltárrá minősítették.⁴⁴²

Közvetlen előzmény: a Medgyessy-ügy

2002. június 18-án nagy port kavart a *Magyar Nemzet* Titkos ügynök a kormány élén című cikke.⁴⁴³ A napilap arra hivatkozva, hogy bizonyító erejű dokumentumok kerültek a birtokába, leleplezte Medgyessy Péter akkori szocialista minisz-

⁴⁴¹ 54/2000. (VI. 16.) OGY határozat az adatvédelmi biztos beszámolójának elfogadásáról. 139. <http://www.naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamolaja-1999.PDF>, 2015. szeptember 6.

⁴⁴² 2001. évi XLVII. törvény az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény módosításáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról. 9. §.

⁴⁴³ *Titkos ügynök a kormány élén. A D-209-es számú elvtárs kiemelt főoperatív beosztásban.*

terelnök ügynökmúltját. A cikkben ismertették, hogy a kormányfő hol végezte egyetemi tanulmányait, majd hogyan került kapcsolatba a Belügyminisztérium III/II.-7. osztályával, és ott milyen tisztséget töltött be; D-209-es számon tartották nyilván mint szigorúan titkos állományú tisztet. A hír bombaként robbant, és az átvilágítási törvények kérdésével együtt felmerült az is, hogy a *Magyar Nemzet* az iratok megszerzésével és nyilvánosságra hozásával államtitkot sértett-e.

Később fény derült arra is, hogy a bizonyító dokumentumok már 1994 óta a Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH, jelenlegi nevén Alkotmányvédelmi Hivatal, AH) főigazgatójának irattárában „pihentek”, hiába tagadta mind a BM, mind az NBH ezek létezését.⁴⁴⁴ A dokumentumok ráadásul 1996 óta már nem voltak titkos minősítésű iratok, így a napilap nem követett el államtitoksértést. Mindezek fényében az is felmerült, hogy a *Magyar Nemzet* akár már a kampány időszakában is tudhatott a papírok létezéséről, csupán „nem használta fel” azokat. Mindenesetre az ügynevezett Medgyessy-ügy volt az első olyan eset, amelyben az ügyészség vizsgálatot indított, a miniszterelnök pedig polgári jogi eszközökkel beperelte a napilapot. Utóbbi esetben a bíróság jogerősen megállapította: a *Magyar Nemzet* „azt a hamis látszatot keltette, hogy Medgyessy Péter készítette, írta alá a közölt dokumentumot, illetve valótlanul híresztelte, hogy a miniszterelnök III/III-as jelentéseket készített”.⁴⁴⁵

A miniszterelnök múltjának feltárására parlamenti bizottság alakult 2002. július elején.⁴⁴⁶ Medgyessy Péter az őt ért vádak miatt nyilvános meghallgatását is kérte a miniszterelnök titkosszolgálatokkal összefüggő tevékenységének és múltjának tényeit, valamint következményeit vizsgáló bizottságban. Elmondásából nem igazán derült fény múltjának valamennyi – vagy inkább fontosabb – tényezőjére.⁴⁴⁷ A bizottság egy hónap leforgása alatt befejezte a vizsgálatot, Medgyessy pedig új átvilágítási törvény kidolgozását siettetette. A miniszterelnök végül 2004 augusztusában nyújtotta be lemondását Mádl Ferenc köztársasági elnöknek, de erre nem az ügynökügy közvetlen következményeként került sor.⁴⁴⁸

⁴⁴⁴ Varga László 2002.

⁴⁴⁵ *Medgyessy jogerősen pert nyert a Magyar Nemzet ellen.*

⁴⁴⁶ A miniszterelnök múltjának feltárására létrehozott bizottság mellett, kormánypárti kezdeményezésre, létrejött a rendszerváltást követő kormányok tagjainak titkosszolgálati múltját vizsgáló bizottság is Mécs Imre vezetésével (Mécs-bizottság). Ennek az alkotmányellenesen létrehozott testületnek a felállítását az indokolhatta, hogy a miniszterelnök mellett az egész vizsgált időszak politikai elitjére is kiterjeszhetővé vált a felelősség, jelentéktelenítve ezzel a kormányfő szerepét. A bizottságokról lásd részletesen e kötet vonatkozó fejezetét.

⁴⁴⁷ Reakciók a bizottsági ülések után.

⁴⁴⁸ *Medgyessy Péter lemondó beszéde.*

A 2003. évi III. törvény az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról⁴⁴⁹

A T/541. számú törvényjavaslat

A 2002 júliusában eredetileg T/461-es számon benyújtott, majd visszavont és T/541. számon újra benyújtott törvényjavaslat az előterjesztők szándéka szerint egy újabb lépcsőfok volt az állampárti rendszer teljesebb feltárásához és az 1990 előtti állambiztonsági szolgálat tevékenységének megismeréséhez vezető úton.⁴⁵⁰ A javaslat célja az volt, hogy élesen elhatárolja a pártállami időszakban és a demokráciában működő nemzetbiztonsági és állambiztonsági szolgálatokat, továbbá a javaslat kinyilvánította, hogy 1990. február 14-e egy történelmi határvonal, amikor végbement a szocialista időszak állambiztonsági szolgálatának, valamint a BM III. Főcsoportfőnökség tevékenységének felszámolása.

A törvényjavaslat lehetőséget kívánt adni az áldozatoknak és hozzátartozóiknak, hogy betekintést nyerhessenek a róluk készült iratokba, s ezáltal az őket megillető információs önrendelkezési jog keretei között erkölcsi kárpótlást kapjanak.

A törvényjavaslat alapján a tudományos kutatók szintén széles betekintési jogot kapnak a diktatúra során működött állambiztonsági mechanizmusok feltárására, valamint a nyilvánosság számára is megismerhetővé válik az akkor működött állambiztonsági szolgálatok szerepe. A javaslat fő szabályként kimondta, hogy az előző korszak titkosszolgálati iratai elvesztik korábbi minőségüket, vagyis a továbbiakban nem tekinthetők államtitoknak. A teljes körű megismerésüket a személyes adatok védelme korlátozza. A törvényjavaslat taxatív felsorolta az iratokban szereplő adatok teljes feltárását akadályozó tényezőket, amelyek két csoportra oszthatók. Az egyik az a meghatározott személyi kör, amelynek tagjai az 1990. február 15-én létrejött nemzetbiztonsági szolgálatok állományá-

⁴⁴⁹ Lásd 2003. évi III. törvény az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=73495.287077, 2014. május 10.

⁴⁵⁰ Lásd T/541 sz. törvényjavaslat az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról. <http://www.parlament.hu/irom37/0541/0541.htm>, 2015. szeptember 10.

ba tartoztak vagy tartoznak, és személyazonosságuk felfedése nemzetbiztonsági érdekeket sértene. A másik csoportot pedig az állam működési kérdéseit érintő adatkörök alkotják.

Az alkotmánybírószági gyakorlat szerint a személyes adatok védelme akkor korlátozható, ha a kívánt cél másképp nem érhető el, vagyis szükséges, arányos és egyben alkalmas módon kerül rá sor. Az Alkotmánybírószág 60/1994. (XII. 24.) számú határozata szerint a titkosszolgálat működése során keletkezett adatok nyilvánosságára vonatkozóan az Országgyűlésnek tág tere van a mérlegelési lehetőségek tekintetében.⁴⁵¹ Ebben az esetben az iratokban szereplő megfigyelték információs önrendelkezési joga, valamint a múlt megismerése olyan alapvető értékek, amelyek csak bizonyos indokolt esetekben korlátozhatók, például a nemzetbiztonsági érdekek érvényre jutásának és a demokratikusan működő szolgálatok feladatai ellátásának a javára.

A törvényjavaslat a Történelmi Hivatal jogutódjaként létre kívánta hozni az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltárát, amelynek működését az Országgyűlés elnöke irányítja és felügyeli. A levéltár élén főigazgató áll, akit az Országgyűlés elnöke nevez ki hét évre.

A törvényjavaslat azt is lehetővé kívánta tenni, hogy megismerhető legyen a közszereplők múltja, ezért úgy rendelkezett, hogy bárkinek joga van anonimizálás nélkül nyilvánosságra hozni azokat az adatokat, amelyeket nyilvános rendezvényen rögzítettek, amelyek hivatásos alkalmazott és hálózati személy azonosításához szükségesek, és amelyeknek a megismeréséhez az érintett írásban hozzájárult.

A T/542. számú törvényjavaslat

A közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról szóló T/542. számú törvényjavaslatot 2002. július 5-én a kormány nevében az igazságügyi miniszter, Bárándy Péter terjesztette az Országgyűlés elé.⁴⁵² A javaslatot eredetileg július 1-jén T/471-es számon nyújtották be, de azt az előterjesztő visszavonta, és T/542. számon újra benyújtotta.

⁴⁵¹ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

⁴⁵² Lásd T/542 sz. törvényjavaslat a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról. <http://www.parlament.hu/irom37/0542/0542.htm>, 2015. június 8.

A javaslat célja a jogállam nélkülözhetetlen feltételeinek, az átláthatóságnak, a jogbiztonságnak az előmozdítása, a közélet tisztaságának az elősegítése, valamint a közérdekű adatokkal való politikai visszaélések megakadályozása volt. A törvényjavaslat célul tűzte a múltfeltárás folyamatának felgyorsítását és kiszélesítését, ennek érdekében bővítette a vizsgálandó elemek körét mind a személyi, mind az állambiztonsági tevékenységek vonatkozásában.

Ezen célok mielőbbi elérését szolgálta tehát az a törvényjavaslat, amelyet azon közéleti szerepet betöltő személyek nevének nyilvánosságra hozatala érdekében nyújtottak be, akik részt vettek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében. A törvényjavaslat 1. §-a pontosan meghatározta a feltárandó tevékenységi kör időbeli hatályát az 1944. december 21. és 1990. február 14. közötti időszakra. Továbbá a tevékenységi kört kiterjesztette a Belügyminisztérium III-as Főcsoportfőnökségének tevékenységén túl az állambiztonság minden szolgálatára, még a jogállami keretek között szükségszerűen működőkre is. A szélesebb körű átláthatósági igényeknek megfelelően a személyi kört is sokkal tágabban határozta meg a törvényjavaslat 2. §-a. A diszkrimináció kiküszöbölésének érdekében egységes mérce szerint az átvilágítandók sorába utalt minden közéleti, politikai, illetve olyan szereplőt, aki részt vesz a közéleti véleményformálásban. Olyan státusok viselői kerültek így módon az ellenőrzés alá vonható személyek közé, mint az egyházi vezetők, a polgármesterek, az országos köztestületek és az állami közalapítványok vezetői. A jogállam alapkövetelménye az állam működésének az átláthatósága, ennek következtében az információszabadság biztosítása a politikai életben részt vevők magánszférájának a korlátozásával érhető el.

A javaslat értelmében a törvény előírásait egy Tényfeltáró Bizottság hajtaná végre, amelynek tagjait az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok, részben pedig az igazságszolgáltatás, illetve a kormány képviselői delegálnák. A bizottságot a munkájának ellátásához betekintési jog illetné meg a szükséges adatokba és iratokba, ezek alapján hozná meg a döntését, amelyet határozat formájában nyilvánosságra hozna. A határozattal szemben ugyanakkor jogorvoslatnak lenne helye a Fővárosi Bíróság előtt.

A Sólyom-bizottság jelentése

Az egykori miniszterelnök, Medgyessy Péter által felkért nyolctagú bizottság az állambiztonsági múlt feltárásával kapcsolatos törvényjavaslatok, az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálá-

tok Történeti Levéltárának létrehozásáról szóló T/541. számú, valamint a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról szóló T/542. számú törvényjavaslat megvizsgálására jött létre (a továbbiakban e fejezetben: Sólyom-bizottság). A bizottságot Sólyom László vezette, tagjai Bence György filozófus, egyetemi tanár, Boross Péter volt miniszterelnök, Gálszécsy András, az Antall-kormány titkosszolgálatokat felügyelő minisztere, Gecsényi Lajos, a Magyar Országos Levéltár főigazgatója, Györgyi Kálmán volt legfőbb ügyész, Hack Péter, az Országgyűlés alkotmány- és igazságügyi bizottságának volt elnöke, valamint Majtényi László korábbi adatvédelmi biztos voltak. A bizottság jelentése 2002. augusztus 21-ére készült el, és azt a sajtó útján hozták nyilvánosságra.

A bizottság alkotmányossági és célszerűségi szempontból vizsgálta a törvényjavaslatokat, és tette meg elvi és rövid megjegyzéseit rájuk vonatkozóan.⁴⁵³ A bizottság alapállítása, hogy Magyarország a rendszerváltás előtt nem volt jogállam, ezért a titkosszolgálatok működése sem zajlott jogállami keretek között, ebből kifolyólag nem lehet egyes személyek titkosszolgálati múltját arra hivatkozással titokban tartani, hogy az összeegyeztethető a jogállammal.

Alkotmányos követelmény, hogy az érintett megfigyelt személyeknek biztosítani kell az információs önrendelkezési jogaikat, valamint hogy a közhatalmat gyakorló személyek múltját feltáró adatok nyilvánosak legyenek. A megfigyelték információs önrendelkezési jogból levezethető megismerési jogának kiterjesztése a személyükkel kapcsolatos összes titkos adatra alkotmányosan igazolható. Az azonban, hogy az átvilágítandó személyi kört kiterjesztik a közéleti szerepet betöltő személyekre, nem hozható összhangba az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) határozatával, amely kimondja, hogy csak a közhatalmat gyakorló politikai szereplő adatainak esetében alkotmányos a nyilvánosságra hozatal.⁴⁵⁴

Ami a titkosszolgálati adatok hiányosságát és hitelességi problémáját illeti, a bizottság azt ajánlotta, hogy a máshol található, kapcsolódó dokumentumokat is vonják be a feltárásba, de minden esetben megfelelő forráskritikával kezeljék a csonka anyagokat. A bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy az anyagok megismerhetőségét és nyilvánosságra hozatalát más alkotmányos cél indokolja,

⁴⁵³ A Sólyom-bizottság jelenlegi ismereteink szerint nem formálisan működő testület volt, vagyis nem kormányhatározattal, hanem a miniszterelnök által felkért tagok konkrét együttműködése révén jött létre. Formálisan működő testületek jelentéseit sem teszik minden esetben közzé hivatalos formában, de a nyilvánosságra hozatal számtalan módon lehetséges előbbi esetben is. A Sólyom-bizottság jelentését lásd A Sólyom-bizottság megállapításai az ügynöktörvényről.

⁴⁵⁴ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

ezért ezeket külön kell szabályozni. Vannak olyan szempontok, amelyek alapján a teljes megismerés nem foglalja magába a teljes nyilvánosságra hozatalt is. Ilyen szempontok közé tartozik a mások személyes adatainak védelme. A bizottság megállapította, hogy a tudományos kutatónak az ilyen széles körű betekintési lehetősége alkotmányosan kifogásolható, mivel a törvénytervezet által meghatározott igazolást a tudományos kutatói minőséghez bárki megszerezheti.

A bizottság kiemelte, hogy a formális érintettség és a tényleges tevékenység között különbséget kell tenni, mert nem ítéhető meg ugyanazon mércé szerint az, aki csupán szerepel a nyilvántartásban, de tevékenységével nem járult hozzá a titkosszolgálat munkájához, mint azok a hálózati személyek, akik jelentéseikkel segítették a titkosszolgálat működését. Így a T/542. számú törvényjavaslat szerinti érintettség, a „hálózati nyilvántartásban szereplés” alkotmányos megítéléséhez annak pontos meghatározása szükséges.

A bizottság megállapította, hogy az adatok megismerését, de főleg nyilvánosságra hozatalát a nemzetbiztonsági érdek mellett más alapvető jogok is korlátozhatják alkotmányosan. A legmagasabb szintű állami vezetőkre ez a kivétel nem vonatkozik, mert akkor egy alkalmassági feltételnek nem felelnének meg.

A testület felhívta a figyelmet arra, hogy sérti a jogbiztonságot a törvényjavaslatok azon megállapítása, miszerint a kivétel feltételeinek meglétét a Tényfeltáró Bizottság állapítja meg szabad mérlegeléssel, hiszen a kivételek megállapítására garanciális eljárás lenne szükséges. A T/542. számú törvényjavaslat rendelkezése alapján a jelölt kérheti az előzetes tényfeltárás mellőzését, de ez ellentétes azzal az alapkövetelménnyel, hogy a választópolgároknak joguk van tudni, kikre szavaznak.

A bizottság kiemelte, hogy a javaslatoknak az adatok államtitok voltát érintő rendelkezései a jogbiztonság elvébe ütköznek, valamint ellentétben állnak az államtitok törvényi fogalmával. A testület alkotmányosan aggályosnak tartotta a T/542. számú törvényjavaslatban átvilágítani rendelt személyek körét, ugyanis a javaslat az átvilágítandók körét kiterjesztette az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvényben, illetve 1996 utáni módosításaiban meghatározottakhoz képest, azonban a köztisztviseltekbe és közalapítványokba delegált személyek, valamint az egyházak vezetői nem tartoznak a politikai közélet szereplői közé. A bizottság problémásnak tartotta továbbá a T/542. számú törvényjavaslat által előírányzott, széles személyi körre kiterjedő, határidőre lezajló alapos és jogszerű átvilágítást, ezért célszerűségi szempontból az összes polgármester esetében átgondolandónak tartotta az átvilágítás szükségességét.

*A T/541. és a T/542. számú törvényjavaslat együttes általános vitája*⁴⁵⁵

A Sólyom-bizottság jelentésének a birtokában kezdődött meg a törvényjavaslatok elfogadási eljárása, amelyhez a kormány sürgős tárgyalást kért és kapott. A törvényjavaslatok általános vitájára 2002. szeptember 11-én és 25-én került sor. Bárándy Péter igazságügyi miniszter az expozéjában kiemelte, hogy a vita során egyensúlyt kell teremteni négy, egymással ellentétes irányba ható alkotmányos érték, az áldozatok információs önrendelkezési joga, a közélet átláthatósága, a múlt történelmi megismerhetősége és a nemzetbiztonsági érdek között.

A bizottság elemzése rávilágított arra a tényre, hogy 1989 októbere előtt Magyarország nem volt jogállam, ezért az állambiztonsági szervezet tevékenysége sem lehetett jogállami. Ennek okán egyes személyek titkosszolgálati múltja nem összeegyeztethető a jogállammal, ezért a hatályos törvény koncepciója nem tartható, miszerint csak a III/III. Csoportfőnökség tekintendő állambiztonsági szervnek. Felhívta a figyelmet arra, hogy az adatok megismerhetőségét, nyilvánosságra hozatalát alkotmányosan korlátozhatja a jogállam nemzetbiztonsági érdeke. A nem jogállami titkosszolgálatok adatainak titokban tartását emellett az is megalapozhatja, ha a nyilvánosságra hozatal alkotmányos jogokat veszélyeztet. Az adat megismerhetősége és a nyilvánosságra hozatala két különböző fogalom, ezért szigorú szétválasztást igényel. Az igazságügy-miniszter hangsúlyozta, hogy a törvény megalkotása során szükségszerű az alkotmányos értékek közötti fontossági sorrend felállítása.

A törvényjavaslat kiemelt célja a közéleti szereplők átláthatóságának biztosítása volt, az átvilágítás helyett a tényfeltárást tartva kívánatosnak, vagyis annak megállapítását, hogy a közszereplő összefüggésbe hozható-e állambiztonsági iratokkal. A javaslat nem szankcionált – az esetek, élethelyzetek közti óriási különbségek miatt sem képzelhetők el normatív minősítések –, csupán az állampolgárokat kívánta tájékoztatni.

A hiányosan fennmaradt titkosszolgálati anyagok problémájának kezelésére a miniszter javasolta a kapcsolódó dokumentumok bevonását, az irategyesítést, amellyel csökkenthető az alkotmányossági aggályok mértéke. Vita tárgya volt a tényfeltárás személyi hatálya, azaz a feladatszerű politikai véleményformálók körének meghatározása. A miniszter, a Sólyom-bizottság álláspontját ismertetve, kétségesnek vélte a közbizalom kialakulását egy újonnan megalakuló Tényfeltárási Bizottság iránt, ezért – a javaslattal ellentétben – az átvilágítóbirói testület fenn-

⁴⁵⁵ *Országgyűlési Napló, 1990–2010.*

maradását támogatta. Végül Bárándy a politikai indulat mellőzésére, konstruktív vita lefolytatására szólította fel a képviselőket, alapvető célként szem előtt tartva az információs kárpótlást és a közélet átláthatóságát.

A bizottsági álláspontok

A bizottsági munkában a képviselők az általános házszabályi rendelkezések szerint a képviselőcsoportok közötti létszamarányoknak megfelelően vettek részt, így a bizottságokban a kormánypárti delegáltak voltak többségben.

A nemzetbiztonsági bizottság többségi véleményének ismertetőjéből csupán a szavazás végeredménye derült ki; a bizottság 6 „igen” és 5 „nem” többségi véleménnyel ajánlotta általános vitára a törvénytervezeteket, és javasolta a szakjogi észrevételben foglalt felvetések megfontolását. Az álláspontot Érsek Zsolt (MSZP) ismertette.

A bizottság kisebbségi véleményének ismertetője, Demeter Ervin (Fidesz) nehezményezte, hogy a bizottságban nem alakult ki polémia a kormánypárti és az ellenzéki képviselők között, ugyanis a többségi képviselők egyetlen szóval sem járultak hozzá a vitához. A bizottság kisebbségi oldala egyrészt azt vizsgálta, hogy alkalmas-e a törvénytervezet a kitűzött társadalompolitikai cél megvalósítására, másrészt megfelel-e az alkotmánynak és a hatályos jogszabályoknak. Negatívumként említette, hogy nehéz eligazodni a kormány álláspontján, mert több javaslat létezik, továbbá a törvényjavaslatok nem alkalmasak a kitűzött társadalompolitikai célok megvalósítására. A bizottsági ülésen megválaszolatlanul maradtak olyan kérdések, mint például az, hogy miért változik az eljárási rend, miért bővül a tevékenységi kör, és hogy mi okozza a Történeti Hivatal megszüntetését. A felszólaló szerint egyértelmű, hogy a törvényjavaslat általános vitára alkalmatlan, és több helyen alkotmányossági aggályt vet fel, ennek ellenére Demeter Ervin aktív részvételi szándékát jelezte a törvényalkotói munkában.

Az emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság előadója, Kósáné Kovács Magda (MSZP) megállapította, hogy a törvényjavaslatok kényszerhelyzetben – manipulációs és törvénytértséggyanús körülmények között – születtek. A bizottsági ülés előtt fél órával kapták kézhez az adatvédelmi biztos elemzését, amelyből kiderült, hogy az információs szabadság védelmét szolgáló két dokumentum alkotmányos aggályokat vet fel. A felszólaló szerint a bizottság kormánypárti tagjai ekkor szünetet kértek, majd az adatvédelmi biztossal és a tárcát képviselő közgazgatási államtitkárral folytatott konzultáció után elfogadták azok álláspontját.

Az ellenzéki képviselők a javíthatóság és korrigálhatóság szellemében döntöttek a javaslatok általános vitára való ajánlása mellett. Úgy gondolták, hogy az információs önrendelkezési jog korlátozása összhangban van az alkotmányos céllal, az arányosságában azonban még vita várható, csakúgy, mint a jogállamisággal ellentétes tevékenység definiálásában. A felszólaló szerint meg kell akadályozni az újabb sérelmek keletkezését, ezért óva int a tisztázatlan feltételek melletti nyilvánosságra hozataltól. A bizottság a T/541. számú törvényjavaslatot 11 igen, 1 nem és 3 tartózkodás ellenében, a T/542. számú törvényjavaslatot 11 igen és 2 tartózkodás mellett általános vitára alkalmasnak tartotta.

A kulturális és sajtóbizottság kisebbségi véleményét megfogalmazó előadó, Homa János (Fidesz) szerint az igazságügyi miniszter által benyújtott, a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának létrehozásáról szóló törvényjavaslat (T/542.) és az ellenzéki, fideszes képviselők által benyújtott T/409. számú tervezet közötti fő különbség az volt, hogy míg az előbbi egy következmény nélküli javaslat, addig az utóbbi számol a következményekkel is.⁴⁵⁶ A kisebbségi vélemény előadója feleslegesnek vélte az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának létrehozását, mert a Történeti Hivatal jól ellátja funkcióját. A bizottság ellenzéki tagjai 5 ellenszavazattal és 1 tartózkodással nem tartották vitára alkalmasnak a kormány által beterjesztett törvényjavaslatokat.

A honvédelmi bizottság többségi előadója, Keleti György (MSZP) szerint a T/541. számú törvényjavaslatról (a titkosszolgálati tevékenységek feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának létrehozásáról) nem alakult ki nagyobb vita, kizárólag az ellenzék és az Igazságügyi Minisztérium képviselője között folyt polémia. A T/542. számú törvényjavaslat vitája szintén szűkre korlátozódott, ezt a felszólaló azzal magyarázta, hogy a döntés meghozatalakor nem voltak birtokában a különbizottság és az adatvédelmi biztos által megállapított információknak. A bizottság tagjai közül tizenegyen támogatták a javaslatokat, míg tízen ellene szavaztak.

A honvédelmi bizottság kisebbségi véleményét Körömi Attila (Fidesz) és Nyitray András (Fidesz) ismertette. Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának létrehozásáról szóló törvényjavaslatot (T/541.) az ellenzéki képviselők nem tartották alkalmasnak általános vitára, mert a benyújtásnak nem társadalompolitikai céljai, hanem aktuálpolitikai okai voltak. A törvényjavaslatot azért sem

⁴⁵⁶ Lásd a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról szóló T/542. sz. törvényjavaslat 10. §-át és az ehhez benyújtott T/542/17. sz. módosító javaslat 14. §-át.

támogatták, mert szaklevéltárként létezik a Történeti Hivatal. Feltételezésük szerint ha társadalompolitikai oka lett volna a javaslat benyújtásának, akkor a Történeti Hivatal tevékenységét ki lehetett volna egészíteni – ehhez elegendő lett volna a hatályban levő törvény módosítása –, és az előterjesztőnek nem kellett volna új hivatal létrehozásában gondolkodnia. Az ellenzéki képviselők semmilyen formában nem találták elfogadhatónak a T/542. számú törvényjavaslatot. A későbbiekben felmerülő aggályokat előre láthatónak, a következménynélküliséget, illetve az átvilágítandók köréből fontos célcsoportok kihagyását kezelhetetlennek nevezték. A teljesen alkalmatlannak minősített javaslat elkészítését Medgyessy Péter múltjának kiderülésével magyarázta a felszólaló.

Az általános vita: vezérszónoki felszólalások

Az MSZP vezérszónoka, Dávid Gyula azt állította, hogy megismerhetővé kell tenni a múlt állambiztonsággal összefüggő iratait, és ehhez az ellenőrzött nyilvánosság az egyetlen járható út. Két alapkérdéssel foglalkozott, egyrészt a nemzetbiztonság érdekeivel, másrészt a közéleti szereplők átvilágításának szükségességével. Hangsúlyozta, hogy az iratok feltárásakor szem előtt kell tartani a nemzetbiztonsági érdekeit és a nemzetközi kapcsolatrendszer védelmét. Figyelmeztetett, hogy a teljes állambiztonsági múltra vonatkozó átvilágítás sok probléma forrása lehet, és, bár mindenütt felmerül a múlt rendezése iránti igény, tökéletes megoldás nincs. Az előadó úgy fogalmazott, hogy a törvénytervezeteken még finomítani kell, mivel a T/541. számú törvényjavaslat hatályosulása esetén az állambiztonsági iratok elveszítik titkos minőségüket. A javaslat szerint vagy az egyén maga ismeri meg és hozza nyilvánosságra a rá vonatkozó adatokat, vagy azok a tudományos kutatók közreműködésével válnak elérhetővé. Az 1994. évi – azóta többször módosított – átvilágítási törvény és a benyújtott javaslat sok mindenben különbözött. Az érintett személyi kör szélesebb lett, és nemcsak a III/III. Csoportfőnökséget, hanem az egész III. Főcsoportfőnökség alá tartozó tevékenységekben való érintettséget is lefedi. Emellett nem volt hivatalvesztési szankció, mert a tervezet alapján az állampolgárok véleményére hagyatkoztak. Bővült a kötelező tényfeltárás alá vont tisztségek felsorolása, a korábbi listán pedig kívül estek például a polgármesterek és az egyházak vezető tisztségviselői. A Tényfeltáró Bizottság a javaslat szerint az iratok alapján csak határozatot hozhatott volna. A bizottság tehát csak feltárhatja, megállapíthatja a tényeket, valamint tájékoztathatja az állampolgárokat.

A Fidesz vezérszónoka, Demeter Ervin sérelmezte, hogy az Igazságügyi Minisztérium tétlen a Mécs-bizottság eljárásával szemben, mivel a bizottság ugyanolyan tartalmú országgyűlési határozat alapján végezte a munkáját, mint amilyen a benyújtott törvényjavaslatban is szerepelt. Ezt követően részletesen ismertette az állambiztonsági szervek működésének, kialakulásának történetét. 1964-ben jött létre a végleges struktúra, „a főcsoportfőnökség közvetlenül a belügyminiszter alá tartozott, irányítását a főcsoportfőnök, azaz az állambiztonsági miniszterhelyettes látta el, aki a belügyminiszter mellett a pártvezetés és a kormány tájékoztatásáért is felelt. A főcsoportfőnök vezetésével ülésezett a III-as főcsoportfőnökség véleményező és tanácsadó szerve, ezen jelen voltak a BM pártbizottságának a mindenkori titkárai”.

Demeter Ervin megállapította, hogy akkoriban az állam biztonsága egyet jelentett az államhatalmat gyakorló társadalmi csoportok politikai uralmának a biztosításával. A felszólaló szerint a törvényjavaslatok előkészítését az tette szükségessé, hogy Magyarország miniszterelnökéről kiderült: D-209-es számon a politikai rendőrség tisztje volt. Már az 1994-es átvilágítási törvénynek is az volt a célja, hogy az előző rendszer állambiztonsági szerveivel együttműködőket kiszorítsák a politikai közéletből, azonban a későbbi, 1996-os, Kuncze Gábor által előterjesztett tervezetben és a Demszky–Hack-féle javaslatban csak a III/III-as osztályra irányult az átvilágítás. A kormány változtatni szándékozott ezen a körön, a vizsgálatot ki kívánta terjeszteni a teljes III. Főcsoportfőnökségre, ezzel a Fidesz is egyetértett. Ugyanakkor csökkenteni kívánták az átvilágítandók körét az 1956–57-ben karhatalmi tevékenységet végzettekkel, véleményük szerint Horn Gyula személye miatt. A javaslat mindemellett módosította a megállapítástétel eljárási rendjét. „Az átvilágító bírák helyett egy tényfeltáró bizottsági testület hoznak létre – amely kísértetiesen hasonlít a népbíróságra –, melynek tevékenységét már nem minden esetben kell az államigazgatási eljárás szabályai szerint lefolytatni, és az érintettség megállapításához elég, ha a nyilvántartásokban szerepel valaki.” A Fidesz a problémát a Mécs-bizottság működésében látta, mert törvénnyel egyező szintű eljárási rendet léptetett életbe egy országgyűlési határozattal, amely eljárás törvénytelen és tisztességtelen. A Fidesz a tevékenységnek a demokratikus közélettel való összeegyeztethetlenségét állította a vita során.

Az SZDSZ vezérszónoka, Fodor Gábor kiemelte, hogy a párt a kezdetektől érzékenynek és fontosnak tekintette az „ügynökkérdést”. 1990-ben az SZDSZ terjesztette be az úgynevezett Demszky–Hack-féle törvényjavaslatot, amely a III/III. Csoportfőnökségre vonatkozott (volna). A liberálisok elmondása alapján az 1990-es években a bekerülő képviselők többsége nem rendelkezett semmiféle ismeretanyaggal a szervezetek működéséről, ezért foglalkozott a javaslat kizá-

ról a III/III-as ügynökökkel, azóta viszont „belátták”, hogy bővíteni szükséges a vizsgálándók körét.

Az SZDSZ is amellet foglalt állást, hogy nem lehet az egyes személyek titkoszolgálati múltját arra hivatkozással titokban tartani, hogy a szolgálatok tevékenysége összeegyeztethető volt a jogállammal. Az iratok teljes körű megismerhetőségét nem helyettesítheti az átvilágítási eljárás, a múlt megismerhetőségét sokkal szélesebb körben kell értelmezni, az adatok megismerésének a nyilvánosság bevonásával kellene történnie. A törvényi szabályozás eddig a volt ügynökök és tisztek érdekeit tartotta szem előtt, míg a jelenlegi javaslat az áldozatokat vette figyelembe. Az SZDSZ nem tartotta helytállónak az adatok hiányosságára való hivatkozást, mert ami megismerhető, azt meg kell ismerni, és abból kell dolgozni. A párt megvizsgálta azt a kérdéskört, hogy az adatok nyilvánossága jelenthet-e joghátrányt, és arra jutottak, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény 19. §-a kimondja: az állami feladatot ellátó szerv hatáskörében eljáró személyek neve és beosztása, ha a törvény másként nem rendelkezik, bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat.⁴⁵⁷ E rendelkezés miatt lehetséges az, hogy nagyobb védelemben részesül egy volt ügynök, állambiztonsági tiszt, mint a jelenlegi tisztségviselők.

Az MDF vezérszónoka, Dávid Ibolya szerint az igazságügyi miniszter három dolgot ígért: minőségi jogalkotást, pártpolitika-mentességet és szakmai munkát, ennek ellenére a benyújtott javaslatok sem formai, sem tartalmi, sem alkotmányossági szempontból nem feleltek meg a kívánalmaknak. A felszólaló szerint a miniszteri expozéban egy új kategória körvonalazódott, a véleménynyilvánító törvényjavaslat, amelyről az országgyűlési képviselők véleményt nyilvánítanak, ugyanakkor a hibák és a politikai felelősség áthárul az Országgyűlésre. Az előadó megjegyezte, hogy a javaslatot nagyobb gondossággal és célszerűséggel kellett volna előkészíteni. A Történelmi Hivatal szaklevéltárként jól működött, mindazokkal a jogositványokkal és lehetőségekkel bír, amelyeket az új hivatalnak szántak. Véleménye szerint a Mécs-bizottság működésével kapcsolatosan az a tapasztalat, hogy nem tudott kulturáltan, jogszabályszerűen eljárni. Az MDF szerint a javaslat veszélyhelyzetet teremthet azzal, ha az iratok megnyílnak a nyilvánosság előtt, mert szabad utat enged a valótlán tényeknek és adatoknak, továbbá a nemzetközi következményekkel sem számol.

⁴⁵⁷ Lásd 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

Az együttes általános vita további részletei

Az MDF egyhangú véleménye az volt, hogy a törvény-előterjesztések általános vitára alkalmatlanok, ezért a törvényjavaslatok visszavonására szólította fel az előterjesztőt. A párt szerint a javaslat egyik legfőbb hibája, hogy a törvény hatályát érintő történelmi határvonalat 1990. február 14-ével húzta meg (a III/III. Csoportfőnökség ezen a napon szűnt meg jogutód nélkül). A felszólalók kritikus szemmel nézték azt, hogy a javaslat nem biztosítja a nemzetbiztonsági szolgálatok, a hírszerzés, a kémelhárítás és a katonai elhárítás tevékenységének folytonosságát, miután a nyilvánosságra kerülő adatok veszélybe sodorhatják működésüket. Ezek a szervek tevékenységüket folyamatosan végezték, ebből a szempontból semmi közük a III/III-as belső elhárítás megszűnéséhez. A tervezet alapján a törvény hatálya alá tartozó iratokban található adatok a törvény erejénél fogva veszítik el minőségüket. Az MDF szerint az iratok hozzáférhetővé tétele felelőtlenység. A javaslat meghatározta a fő szabály alóli kivételeket is, arról azonban nem rendelkezett, hogy az államtitok körében maradó kivételeket ki fogja megállapítani. Ellentmondás állt fenn az államtitokról és szolgálati titokról szóló törvénnyel szemben.

Az MDF helytelenítette, hogy amit a hatályos törvény államtitoknak minősít, az a jelenlegi tervezet szerint nem lesz az. A javaslat alapján a „megfigyelt személy megismerheti és nyilvánosságra hozhatja a vele kapcsolatba hozható, hivatalos állományú alkalmazottról és hálózati személyről az annak azonosításához szükséges adatokat”. A tervezet mentesítette a megfigyelt személyt az államtitoksértés jogkövetkezménye alól, ezért következmény nélkül nyilvánosságra hozhat államtitkot képező anyagot. „Anonimizált” formában bárki megismerheti és nyilvánosságra hozhatja az e törvény hatálya alá tartozó iratokat, tehát külföldi állampolgárok és külföldi titkosszolgálatok is.

A T/542. számú törvényjavaslat nem vizsgálta az 1956–57-es karhatalmistákat, ellenben az 1990. február 14-e előtt működő magyar hírszerzői, kémelhárítói, katonai hírszerzői hálózat teljes állományáról „lerántotta a leplet”. A javaslat az átvilágítandók köréből kivette a legfelső szintet, a pártállami döntéshozókat, de lefelé szélesített, többek között polgármesterekre, alpolgármesterekre, helyi lapok szerkesztőire, internetes újságok szerkesztőire terjesztette ki az átvilágítást. Az MDF álláspontja szerint ezáltal kivitelezhetetlen és betarthatatlan lesz a törvény. A párt ugyanakkor bővítené az átvilágítandók körét olyan nemzeti vagy állami tulajdonú intézmények vezetőivel, mint a Magyar Posta, a Magyar Államvasutak vagy a paksi atomerőmű. További aggályként fogalmazták meg, hogy az érintettség megállapításához elegendő, ha valaki szerepel a hálózati nyilvántartásban,

mert nem vizsgálják az érdemi besúgói tevékenységet. Az MDF kiállt amellett, hogy következmény nélkül nincs értelme a javaslatnak. A 2. §-ban megnevezett beosztású személyek múltját hosszú és költséges lett volna felülvizsgálni, sőt az eredményhez nem fűződött volna következmény, ezért az ügynöki múltja miatt senkinek nem kellett volna lemondania.

Az MDF szerint az állambiztonsági múlt tényét megállapító módszer hagyott kívánnivalót maga után, az igazság ténye nem független az esetet vizsgáló és elemző személyek véleményétől. „Az előterjesztésben javasolt egyszerűsített eljárás lényege az, hogy megfigyelteket, áldozatokat többségi szavazás révén ügynökgyanúba hozhatnak, illetve a volt ügynököket szintén többségi szavazás révén tisztára moshatják.” Emellett a törvényjavaslat alkotói megkerülték az átvilágítóbírákat és a jogorvoslati lehetőségeket. A vizsgálóbizottságok tagjainak a többségét a kormánypártok jelölték volna, így vélelmezhetően politikai vetületű döntések születtek volna. A felszólaló szerint a javaslat számtalan rendelkezése jogszabály- és alkotmányellenes. A tényfeltárás tevékenysége nem folyhatott volna a teljesség igényével a rendszerváltás körüli iratmegsemmisítés miatt, emellett a törvényjavaslat elfogadása bizalmi válságot teremthetett volna a nemzetközi szervezetek vonatkozásában és a titkosszolgálatok külföldi társszerveiben.

Az SZDSZ előadója szerint az állambiztonsági szervekkel való kapcsolatot fel kell tární, de ítéletet csak a magyar állampolgárok hozhatnak. Mécs Imre az általános vita elnapolását kérte annak céljából, hogy a módosító törvényjavaslatokon még dolgozni tudjanak. Az SZDSZ számára a Fidesz lusztrációs javaslata azért nem volt elfogadható, mert alkalmazása esetén a választópolgárok jogait csorbítanák, és a választhatóság (passzív választójog) korlátozása a választók ellen irányulna.

A Fidesz szerint a kormány azért nyújtotta be a törvényjavaslatokat, amelyek enyhébbek a jelenlegi szabályozásnál, mert kiderült Medgyessy Péter miniszterelnök állambiztonsági múltja. A párt képviselője úgy vélte, hogy a jelenlegi szabályozás rendezi az áldozatok megismerési és információs önrendelkezési jogát, és a kutatásnak is megfelelő jogszabályi háttérrel biztosít. A Fidesz szerint a két törvényjavaslat általános vitára alkalmatlan, ugyanakkor a jelenleg érvényben lévő törvények módosításra szorulnak, ezért a felszólaló módosító javaslatot nyújtott be a korábbi törvények módosítására.

A T/541. számú törvénytervezet súlyosan veszélyeztette az államvédelmi szolgálatok működését: elfogadása esetén a korábbi titkosszolgálatok iratai nem tekinthetők államtitoknak, noha az előző korszaknak lehet ma is érvényes és ma is fontos államtitka. Az 1989–90-es évek fordulóján eltűnt egy a mai napig is feltá-

ratlan mennyiségű irat, ezért semmilyen biztosíték nincs arra, hogy a törvény a hatálybalépésével megakadályozza a kompromittáló iratok előkerülését.

A felszólaló szerint a T/541. javaslat azért is felesleges, mert a Történeti Hivatalnak megvannak mindazon jogosítványai és lehetőségei, amelyeket az új hivatalnak szánunk. Átírás és javítás helyett a törvényjavaslatok visszavonására szólítottak fel.

A Fidesz továbbá nehezményezte, hogy a Tényfeltáró Bizottság olyan iratok alapján vizsgálódik, amelyeknek a birtokosai ugyanazok voltak a megsemmisítéskor, mint akik a javaslatok benyújtásának idején kormányoznak. A felszólaló felhívta a figyelmet arra, hogy nemcsak a minősített iratokban lévő személyeknek kell utánanézni, hanem a közéletben szereplő minden olyan személy tevékenységét fel kell tární, aki valamilyen módon része volt a hatalmi gépezetnek.

A Fidesz súlyos hibának tartotta kivenni az átvilágítandók köréből az '56–57-es karhatalmistákat, akik az előző rendszer irányítói, működtetői, legfelső szintű felelősei voltak. A párt szerint a független átvilágítóbírák intézményének megszüntetését ki kell venni a törvényjavaslatból, mert a tervezett bizottságba valószínűleg 5-4 arányban kormánypárti delegáltak kerülnének. A jelenlegi testület független, hozzáértő bírákból áll, a kormány javaslata azonban politikai értékrend alapján szelektálna. A felszólaló azzal érvelt, hogy ha a jelenlegi szabályozási rendnél nincs jobb, akkor maradjon a jelenlegi: a hatályos szabályozásban arra irányul a jogalkotó szándéka, hogy távozzon a közéletből az, aki a törvényben meghatározott tevékenységet végezte. Ha lemond, akkor eltekint a vizsgálat további folytatásáról és a nyilvánosságra hozástól. Ha nem teszi, akkor az átvilágítóbizottság lemondásra szólítja fel, de a lemondás nem kényszeríthető ki.

A fideszes felszólaló kihangsúlyozta, hogy a kormánypárti és az ellenzéki javaslat abban különbözik egymástól, hogy az utóbbi következményeket fűz a vizsgálat eredményéhez. A Fidesz az elmarasztalást az elmúlt és elnyomó rendszer működésében vállalt szereppel arányosan javasolta, mert a demokratikus közélettel összeférhetetlen, ha valaki részt vett az állambiztonsági elnyomó rendszerben. A felszólaló nem tartotta kizártnak, hogy a kívánt cél eléréséhez kétharmados törvény vagy az alkotmány módosítása szükséges.

Emellett a Fidesz két képviselője új szempontokat hozott a vitába, az egyik felvetés az áldozatok kárpótlására hívta fel a figyelmet. A kárpótlást a titkos ügyosztályi gépezet fizetné az általuk megfigyelteknek, a másik elképzelés az ügyvédi kamarák kollaboráns szerepét vizsgálná. A felszólaló felháborítónak tartotta, hogy „jogvézgett emberek hajlandók voltak egy életen át a jogtalanságból megélni”. Érveit azzal a ténnyel támasztotta alá, hogy az ügyvédek kamarákba kényszerítve dolgozhattak, amelyeket a diktatúra irányított és ellenőrzött.

A javaslattevő szerint a leendő törvénynek át kell világítania az ügyvédi kamarák vezetőit, azok helyetteseit, tisztségviselőit és az ügyvédi munkaközösségek vezetőit is. A közéletnek meg kell tisztulnia, ki kell szűrnie azokat, akik a Kádár-rendszert és előtte a sztálinista diktatúrát kiszolgálták, azzal együttműködtek.

Az MSZP olyan törvények megalkotása tűzte ki célul, amelyek összhangot teremtenek a személyes adatok védelme, a közérdekű adatok nyilvánossága és az államtitok megóvása között. E három alkotmányos érdek egyidejű érvényesítése jelentette a jogalkotás nehézségét. A Sólyom-bizottság tételmondata az, hogy a rendszerváltás előtti Magyarország nem volt jogállam, ezért a titkosszolgálatok működése sem lehetett jogállami, ugyanakkor a nem jogállami titkosszolgálat adatainak titokban tartását nemzetbiztonsági érdek alkotmányosan indokolhatja.

A felszólaló úgy fogalmazott, hogy a nyolcvanas évek közepétől-végétől az akkori állambiztonsági szolgálatok már olyan feladatokat láttak el, amelyek a javaslatok benyújtásának idején is vállalhatók. Az MSZP javasolta továbbá az iratok csoportosítását aszerint, hogy mikor és hol keletkeztek. Az egyik csoport az elmúlt rendszer működésével, fenntartásával, a hatalom politikai rendőri tevékenységével összefüggésben keletkezett iratokat fedte le, amelyek így a történeti levéltárba kerültek volna. A másik csoport a klasszikus hírszerzés, elhárítás és katonai biztonsági szolgálat területét érintette, így azon iratok megőrzését, védelmét a jövőre nézve is szükségesnek tartotta. A felszólaló szükségszerűnek vélte a Történeti Hivatal megszüntetését és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának létrehozását. Kihangsúlyozta, hogy más a feladat, más az intézmény, még ha vannak is hasonlóságok. A javaslat értelmében a parlament elnöke által, pályázati elbírálás útján kinevezett elnökről volt szó, míg a Történeti Hivatalnál kormányzati kinevezésről. Az MSZP abban látta a tényfeltárás lényegét, hogy a meglévő irattári anyagok alapján utólag ne lehessen zsarolhatóvá tenni a képviselőket a múltjukkal kapcsolatban.

A T/542. számú törvényjavaslat alapvető céljaként fogalmazódott meg, hogy megakadályozzák a közszereplők állambiztonsági múltjával kapcsolatos visszaéléseket. A tervezet alapján a felülvizsgálat eredménye nem járt szankcióval, egyetlen következménnyé a közvélemény értékítéletét tették. Az MSZP szerint a Fidesz törvényjavaslata a funkciót betöltőket kívánta összeférhetetlenség jogcímén kiiktatni a közéletből, mert a visszaható hatályú kötelezettséggel meg akarta fosztani passzív választójoguktól azon személyeket, akik az alkotmány 70. § (4) bekezdése alapján annak betöltésére jogosultak.

A felszólaló nemzetközi példákkal élt, többek között Németországban és Csehországban sem zárták ki a közéletből az előző rendszerben politikai funk-

ciót betöltőket. Az MSZP az átvilágítandók körének szűkítését alkotmányossági és racionális megfontolással magyarázta, a szűkítés a törvény végrehajthatóságát növelte volna. Ennek értelmében csak a közélet szereplői lennének átvilágítva, és az 1956–57-es karhatalmisták kikerülnek az átvilágítási körből, mert korukból kifolyólag csak kivételesen fordulhatnak elő közhatalmi pozícióban.

Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy Horn Gyula korábbi miniszterelnök a törvényjavaslat tárgyalásakor országgyűlési képviselő volt. Hornnal kapcsolatban többször felmerült – saját maga sem vitatta – az '56-os forradalom és szabadságharc idején betöltött karhatalmista tevékenysége. A felszólaló szerint a törvényjavaslat módosítással javítható, ezért ígéretet tett arra, hogy az MSZP a módosító indítvány kidolgozásakor érvényesíteni fogja az alkotmányos felvetéseket.

*A T/541. számú előterjesztés részletes vitája*⁴⁵⁸

A részletes vitára 2002. december 4-én került sor. A T/541-es törvényjavaslatot az MDF továbbra is javíthatatlannak minősítette, ennek okán nem nyújtott be módosító indítványt. A párt felszólalója a bizottsági ajánlás 1. és 7. számú pontjaira hívta fel a figyelmet, amelyek a Történeti Hivatal további fennmaradását javasolták, továbbá, a 12. pont alatt szereplő módosító indítvánnyal támogatta az elfogadását.

A Fidesz sem értett egyet a törvényjavaslat koncepciójával, módosító javaslatokkal többek között a szankcionálást, az átvilágítandók köréből kivett személyek visszahelyezését, valamint a Történeti Hivatal fennmaradását kívánták elérni. A Fidesz kiemelte, hogy az ellenzék által benyújtott, preambulomot módosító indítványt nem az ellenzéki képviselők, hanem a kormánypártiak szavazták le. A javaslat felvetésével egyetértenek, a párt felszólalója úgy fogalmazott, hogy az államnak voltak és jelenleg is vannak olyan titkai, amelyeket meg kell óvni. Azonban a felvázolt hármaskövetelmény végrehajtása nehézségekbe ütközik, az információs önrendelkezés és a titok megóvása pedig ellentétes elvárás.

Az MSZP képviselője a 2. szám alatt benyújtott preambulumra vonatkozó módosító indítvány fenntartása mellett érvelt, és kérte annak támogatását. A preambulum nem pontosan fejezte ki a törvényalkotói szándékot, mert hi-

⁴⁵⁸ Országgyűlési Napló, 1990–2010.

ányzott belőle a nemzetbiztonsági érdekek védelme, ezért kapcsolódó módosító indítványt terjesztettek elő a legfontosabb nemzetbiztonsági iratok védelmének céljából.

A benyújtott javaslat alapján a közhatalmi funkciót betöltőknek vállalniuk kellett volna a nyilvánosságot, így az 541/16. számú módosító indítvány a bekezdés elhagyását javasolta, ugyanis a nyilvánosságra hozatal kérdését a T/542. számú törvényjavaslat rendezi. Nem közszereplők esetén a megfigyelt, illetve a harmadik személynek joga lett volna megismerni, hogy ki végezte a megfigyelési tevékenységet, és a törvényjavaslat alapján nyilvánosságra is hozhatta volna az adatokat. Az 541/13. számú módosító javaslat éppen ezért arra irányult, hogy élesen elkülönítse egymástól a megismerhetőséget és a nyilvánosságot. A megismerhetőség ezáltal nem jelentett volna nyilvánosságra hozatalt, mert az érintettek a „magánszférában ténykednek jelenleg, nincs értelme és nincs jogalapja annak, hogy a nagy nyilvánosság értesüljön státuszukról, illetőleg tevékenységükről”.

Az MSZP egy másik módosító indítványa foglalkozott a tudományos kutatás lehetőségével. Ennek alapján a kutató hozzájuthat a munkájához szükséges iratokhoz, de biztosítani kell, hogy tevékenysége ne sértsen nemzetbiztonsági érdekeket. A kapcsolódó módosító indítvány meghatározta azon iratok körét, amelyek – védve a nemzetbiztonsági érdekeket – továbbra is a szolgálatoknál maradtak, így nem kerülnek át az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárába. A javaslat alapján egy kijelölt bizottság végezte volna a szelektálást.

*A T/542. számú előterjesztés részletes vitája*⁴⁵⁹

A szintén december 4-én zajló részletes vitában az MSZP értelmezése szerint a tényfeltárás alá esők körét érintő módosító és kapcsolódó módosító indítványnak „az volt a lényege, hogy a lehető legszűkebb kör essen a törvény hatálya alá, e kör esetében azonban ne nyíljon arra lehetőség, hogy a tényfeltárás bármilyen okra, szempontra hivatkozva elmaradjon”. A javaslat a 13. §-ban megjelölt kivételek törlését célozta meg, így a tényfeltárás csak a tényleges közhatalmat gyakorló közszereplőkre korlátozódott, és a közhatalmi tevékenységet nem végző közvélemény-alakítók nem estek a törvény hatálya alá.

⁴⁵⁹ Országgyűlési Napló, 1990–2010.

Az MSZP másik módosító javaslatában a tényfeltárást végző bizottság összetétele és tevékenysége eltért az eredeti javaslatban szereplő, delegáltakból álló bizottságtól. A tényfeltáró munkát a javaslat alapján bírákból álló testület végezte volna, a bizottság megalakulását ugyanakkor pályázat útján kívánták megoldani.

Az MSZP nevében felszólaló képviselő nyomatékosította, hogy a párt nem járul hozzá olyan javaslathoz, amely bővítené a kört – jelen esetben a Fidesz ügyvédi kamarák elnökeinek, elnökhelyetteseinek átvilágítására irányuló előterjesztéséhez –, hiszen elképzelésük szerint a módosító javaslatok a kör szűkítését célozzák meg. A 60/1994. számú alkotmánybírósági határozat alapján hangsúlyozta, hogy „egységes ismérvet kell alkalmazni a csoportosítás során, ezért nem állná ki az Alkotmánybíróság próbáját, mert az kiemeli az ügyvédeket a közbizalmi körből”. Továbbá az ügyvédek önkéntes átvilágítását sem támogatta, mert az lehetőséget biztosítana a visszaélésre és a zsarolásra.

Az MSZP még részletesebben foglalkozott az ellenzéki képviselők által benyújtott, 47. sorszám alatti módosító indítvánnyal. Az előterjesztés hét törvény módosítását javasolta, emellett összeférhetlenségi szabályt alkotott: az elmúlt rendszerben együttműködők nem lehetnek országgyűlési képviselők, államtitkárok, állami számvevők, országgyűlési biztosok, alkotmánybírósági tagok, polgármesterek. A képviselő szerint az összeférhetlenség kimondása szemben áll a ma hatályos alkotmányos rendelkezésekkel, mert míg a jogi, gazdasági és hivatali összeférhetlenségek megszüntethetők, addig a javaslatban szereplő összeférhetlenségek megszüntethetetlenek. „A megválasztott személyeknek utólag ilyen ismérvek alapján történő eltávolítása az egész demokratikus jogállamiság alapelveivel szemben áll, hiszen ezeket a személyeket megválasztották.” Az MSZP a javaslat háttérében a Fidesz kormányváltási kísérletét látta.

Az összeférhetlenség mellett másik fontos kérdés volt a szankciórendszer problémaköre. Az 1994-es törvény és a 2002-es javaslat közös jellemzője az, hogy a szankció a nyilvánosság ereje, ugyanis ha az átvilágítóbírák felszólítanak lemondásra, annak nincs semmiféle jogkövetkezménye. A Fidesz a törvény erejénél fogva megjelenő szankciót kívánt beemelni, ezt az MSZP feleslegesnek vélte, mivel az 1994. évi XXIII. törvény szankciórendszere sem működött. Az MSZP szerint az ő szankciójuk a választói akarathoz kötődött, ezért alapvető célként jelölték meg a nyilvánosság tájékoztatását a közszereplők múltjáról.

A Fidesz hármas követelmény szellemében fogalmazta meg módosító javaslatainak lényegi elemeit: az „állambiztonsági szolgálatokkal, politikai rendőrséggel ténylegesen együttműködők köre kerüljön megállapításra”, az államigazgatási eljárás törvényes keretek között menjen végbe, megfelelő jogorvoslattal, továbbá az átvilágítás eredményének legyen következménye.

A Fidesz felszólalójának kiegészítő módosító javaslata az ügyvédi kamarák elnökeinek és elnökhelyetteseinek, valamint az ügyvédi munkaközösség vezetőjének átvilágítására irányult.⁴⁶⁰ Ahol a titkosszolgálat nem volt jogállami, ott a bíróság, az ügyészség és az ügyvédség sem működhetett jogállami keretek között. A felszólaló nem értette, mi az oka annak, hogy az alkotmány- és igazságügyi bizottságnak az egyharmada sem támogatja a javaslatát. Azzal érvelt, hogy a húsz ügyvédi kamara elnöke, elnökhelyettese körülbelül negyven személyt tesz ki, a vizsgálat lefolytatásával pedig hét-nyolcezer ügyvédet lehetne megnyugtatni.

A Fidesz által benyújtott 1. számú módosító a törvényjavaslat címének megváltoztatásáról szólt, amely „magában hordoz tartalmi és szemléletbeli változásokat” is. Az eredeti javaslat a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságáról, míg a módosító indítvány az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvéleményt formáló tevékenységet betöltő személyek ellenőrzéséről szólt. Míg az eredeti javaslat a nyilvánosságra hozatal mellett állt, addig az akkor hatályos törvény alá eső tevékenységet végzőket az átvilágítóbírák szólították fel a lemondásra.

A Fidesz 2. pontban szereplő módosító javaslata szerint nem elég a III. Főcsoportfőnökségre kiterjeszteni a kört, hanem a teljes gépezet működtetésében részt vevőket kell átvilágítás alá helyezni, az általuk viselt felelősség arányában. Ez szemben állt az MSZP felszólalójának véleményével, aki a lehető legszűkebb körre kívánta korlátozni az eljárás alá esők körét. Az akkor hatályos szankciórendszert a kormánykoalíció enyhíteni, míg a Fidesz szigorítani kívánta. „Jelenleg is van szankció: az a szankció, hogy lemondásra szólítják fel az átvilágítóbírák, amikor az átvilágítás eredményeként megállapításra kerül, hogy együttműködött az egykori állambiztonsági szolgálatokkal.”

A 2. számú módosító javaslatban foglaltak szerint nem elég a nyilvántartásban szereplés ahhoz, hogy bebizonyosodjon az együttműködés az állambiztonsági szervezetekkel és szolgálatokkal. A bizonyosság érdekében az érdemi tevékenységet vizsgálták volna, például, hogy a személy adott-e jelentést, kapott-e juttatást. Az 1994-es törvény alkotmánybírósági iránymutatását hívták segítségül a kérdés kezelésére: a jó hírnévhez való jog mindenkit megillet, ezért – a hiányos, elveszett iratok miatt – több feltétel együttes fennállása esetén lehetett volna megállapítani az együttműködést.

A bizottsági ajánlásban 32. sorszámmal jelzett javaslat a hatályos eljárási rendet tartotta kívánatosnak, e szerint az akkori szabályozás megváltoztatásá-

⁴⁶⁰ Lásd T/542/48. sz. ajánlás 9. oldal 9. sorszámú kiegészítő javaslat.

ra nem volt szükség, mert az érintettek jogorvoslatban részesülnek. A javaslat kiegészült a bírák ellenőrzésével, amelyet a nemzetbiztonsági bizottság végezne. A kormánykoalíció által benyújtott javaslatból – amely a bizottság összetételére és a bírói testület kiválasztásának szempontjaira irányult – a Fidesz számára nyilvánvalóvá vált, hogy a többségi frakció akarata érvényesül. Ugyanis az a nemzetbiztonsági bizottság javasolja a tagokat, amelyben a kormánypártiak többségben vannak.

Módosító javaslatok és a zárószavazások

A T/541-es törvényjavaslatához 46 módosító és 13 kapcsolódó módosító javaslatot nyújtottak be. Az 1. és 2. pontban a címet és a preambulomot érintő javaslatok, az 5–29. szám alatt pedig a titkosszolgálati tevékenységgel kapcsolatos adatokkal és azok nyilvánosságra hozatalával összefüggő indítványok szerepeltek. A 30–59. pontok tartalmazták a történeti levéltár feladatkörére és működésére vonatkozó szabályok módosítását indítványozó javaslatokat.

A T/542. számú törvény-előterjesztéshez negyvenegy módosító javaslat és nyolc kapcsolódó módosító javaslat érkezett. A 2–5. pontokhoz tartoztak az ellenőrzés szempontjait érintő módosító javaslatok, a 6–15. szám alatt pedig az érintett személyi kör megváltoztatását, illetve kiegészítését kezdeményező előterjesztések szerepeltek. A Tényfeltáró Bizottság működésére és határozatára vonatkozó rendelkezések és az azokhoz benyújtott módosító javaslatok a 18-tól 44-ig terjedő számok alatt futottak. A 45. és 47. ajánlási pontok a hatályba léptető, illetve záró rendelkezések módosítását célozták.

A zárószavazásokra 2002. december 23-án került sor. Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az állambiztonsági szolgálatok történeti levéltárának létrehozásáról szóló T/541. számú törvényjavaslatot az Országgyűlés 196 „igen”, 161 „nem” szavazattal, 2 tartózkodás ellenében az egységes javaslat szövege (T/542/63.) szerint elfogadta, és az azt következő év januárjában 2003. évi III. törvényként ki is hirdették.

A közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról szóló T/542. számú törvényjavaslatot 174 „igen” és 198 „nem” szavazattal, 2 tartózkodás mellett viszont elutasította – erre úgy kerülhetett sor, hogy míg húsz SZDSZ-es képviselő az előbbi előterjesztést megszavazta, utóbbira tizenkilencen nemet mondtak, így az nem kapta meg a jelen lévő képviselők felének támogató szavazatát.

Az adatvédelmi biztos kapcsolódó ajánlása

Az előbbiek szerint kihirdetett 2003. évi III. törvény és az információs önrendelkezési jog, valamint általában az információs szabadság érvényesülése kapcsán az adatvédelmi biztos a jogszabály elfogadását követően vizsgálatot folytatott, majd vonatkozó ajánlást tett közzé.⁴⁶¹ A biztos három szempont alapján vizsgálta a 2003. évi III. törvényt (a továbbiakban: Ásztltv.):

- a törvény személyi hatálya alapján;
- a közszereplőkre és adataikra vonatkozóan;
- az iratok milyen mértékben és hogyan kutathatók.

Az első körbe tartozó kérdés kapcsán a legfontosabb megállapítás, amelyet Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos tett, hogy az Etv.-hez képest az Ásztltv. szűkíti az egykori megfigyelték számára az iratmegismerési jogot. A 2003-as törvény ugyanis úgy fogalmaz, hogy az érintett számára a „kizárólag vele kapcsolatba hozható” adatok ismerhetők meg – szemben a korábbi „rá vonatkozó” megfogalmazással. A kifejezés önmagában is egyenlőtlenséget teremt, amellet hogy az iratbetekintési jogokkal élők az Etv. alapján több információhoz jutottak, mint az új törvény alapján. A biztos szerint a személyi hatály körében problémát okozhat a gyakorlatban az is, hogy amennyiben „több azonos fedőnevű, azonos nevű” hálózati személyről, operatív kapcsolatról, hivatásos alkalmazottról van szó, az iratmegismerés körében a kérelmező olyan adatokhoz is hozzájut vagy juthat, amelyekre a törvény nem jogosítja fel.

A törvény tehát szűkítette a személyi kört, ezzel ellentétben a korábbi szabályozáshoz képest bővítette a közszereplők körét. Az Ásztltv. úgy fogalmaz, hogy „közszereplő az a személy, aki közhatalmat gyakorol, gyakorolt vagy közhatalom gyakorlásával járó tisztségre jelölték, illetve aki a politikai közvéleményt feladat-szerűen alakítja vagy alakította”. A meghatározás az Alkotmánybíróság már említett 60/1994. (XII. 24.) AB határozatához képest a jelöltségre is kiterjesztette a közszereplői kört, bár arról nem rendelkezett, hogy mit ért pontosan a jelöltségen.⁴⁶²

⁴⁶¹ Az adatvédelmi biztos beszámolója 2003, 240–246.

⁴⁶² Az „arra vonatkozó adatok, hogy a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, a közhatalom gyakorló és a politikai közélet résztvevői tekintetében – köztük azok vonatkozásában is, akik a politikai közvéleményt feladat-szerűen alakítják – az alkotmány 61. § szerinti közérdekű adatok”. 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

A biztos az ajánlásában azt is kifogásolta, hogy a törvény nem tartalmaz eljárási szabályt arra az esetre, ha már nem élő személy adatainak a megismeréséről van szó. Az Ásztltv. ugyanis a 6. § (2) bekezdésben így fogalmaz: „A megfigyelt vagy harmadik személy halálát követően az e törvény szerint őt megillető jogokat az elhunyt hozzátartozója gyakorolhatja, kivéve, ha azt az elhunyt írásban megtiltotta vagy azt törvény kizárja.”

A hozzátartozó kérelmezési joga annak ellenére azonos az elhunyt személy jogával, hogy 1999-ben Majtényi László akkori biztos az ajánlásában kifogásolta ezt a szabályozást. Majtényi szerint „a szuverén egyénnek a vele bármilyen szoros hozzátartozói kapcsolatban álló személy előtt is lehetnek vagy lehetnek olyan titkai, melyek az állambiztonsági szolgálat előtt ismertek voltak ugyan, ez azonban nem jogosítja föl az irat kezelőjét arra, hogy azt az érintett halála után a hozzátartozóval megismertesse”.⁴⁶³

A megfogalmazással Péterfalvi is egyetértett, és felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy a hozzátartozó iratmegismerési joga nem az információs önrendelkezési jogon, hanem információs kárpótláson alapult. Ugyanez vonatkozik, vonatkozna a házastársra is, viszont a törvény nem szabályozza, hogy „a volt házastársnak is biztosítani kell a jogot arra, hogy az életközösség fennállása alatt keletkezett iratokba betekinthesse”.⁴⁶⁴

A kérdéses szabályok körében említette a biztos, hogy azon államtitoknak nyilvánított adatok minősítése tartható fenn, amelyek alapján a korábbi Etv. értelmében az eljárás alanya lemondott, vagy felmentését kezdeményezte. Mint ismert, az említett iratok megismerését harminc évre zárolták a honatyák, így ez a szabály nem értelmezhető.⁴⁶⁵

Végül az iratok kutathatóságát vizsgálva a biztos összegegyeztetetetlennek találta az alkotmány 70/G. §-ával (a tudományos és művészeti élet szabadsága) azt a szabályt, amelynek értelmében csak az kutathatja az iratokat, aki „a már korábban megkezdett és szakmai publikációkkal alátámasztott kutatásaihoz

⁴⁶³ Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáráról szóló 2003. évi III. törvény alapján az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság érvényesülésével kapcsolatban lefolytatott vizsgálat eredményét összegző adatvédelmi biztos ajánlás. <http://www.abtl.hu/node/55>, 2015. július 5.

⁴⁶⁴ Az adatvédelmi biztos beszámolója 2003, 244. <http://www.naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamolaja-2003.PDF>, 2015. július 7.

⁴⁶⁵ Meg kell jegyezni, hogy a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXLI. törvény 39. §-a szerint hatályát veszti ez a rendelkezés [Ásztltv 2. § (2) e)]. Így elvben a hivatkozott iratok minősítése 2014. január 1. óta feloldható.

kívánja az adatokat megismerni”.⁴⁶⁶ A kutatónak kell igazolnia, hogy a kutatáshoz „valóban elengedhetetlenül szükséges” a kért adatok megismerése.⁴⁶⁷ Az említett alkotmányos jog gyakorlását sérti a törvényi rendelkezés, amely szűkíti a tudományos kutatáshoz való jogot, hiszen egyenlőtlenséget teremt az egyes kutatók között. A biztos az ajánlásában felhívja a jogalkotót, hogy biztosítson azonos feltételeket a kutatók számára. Péterfalvi valamennyi vitatott kérdésben módosításra szólította fel a törvényalkotót – összesen nyolc pontban, amelyek az ajánlás végén található – ,erre azonban nem került sor. Ennek lett a következménye (többek között) a jogszabály több pontját is alkotmányellenesnek nyilvánító alkotmánybírói döntés.⁴⁶⁸

A 37/2005. (X. 5.) AB határozat⁴⁶⁹

A törvény elfogadását követő években „több olyan, a jogalkalmazást nehezítő pontatlanságra vagy szabályozási következetlenségre derült fény a Törvénnyel kapcsolatban, amelynek kijavítására mind az adatvédelmi biztos, mind a Levéltár főigazgató-helyettese felhívta a figyelmet; a Javaslat e kérdéseket is megnyugtatóan próbálja rendezni” – állt annak a T/14320. számú törvényjavaslatnak az indokolásában, amelyet több MSZP-s képviselő egyéni indítványként terjesztett az Országgyűlés elé 2005. február 4-én.⁴⁷⁰ Tehát az említett ombudsmani ajánlás hatására is a jogalkotó a 2003. évi III. törvény módosítására szánta el magát. Az általános, majd a részletes vitát követően, illetve a bizottsági szakasz során lényegében csak a kormánypártok, azon belül is az MSZP-s módosító javaslatok (Wiener György és Donáth Lászlóé) kaptak támogatást, az SZDSZ által javasoltak (Fodor Gábor és Mécs Imre) csak elenyésző mértékben. Ennek ellenére

⁴⁶⁶ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság alkotmánya 70/G. § (1): „A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát. (2) Tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”

⁴⁶⁷ Az adatvédelmi biztos beszámolója 2003, 245.

⁴⁶⁸ Uo. 246.

⁴⁶⁹ A 37/2005. (X. 5.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4263027EEDB93AFCC1257ADA0052812E?OpenDocument>, 2015. július 7.

⁴⁷⁰ T/14230. sz. törvényjavaslat az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról.

sürgős tárgyalásban, az MSZP-s és az SZDSZ-es képviselők közös támogatásával 2005. május 30-án végül elfogadták a javaslatot, amelyet azonban Mádl Ferenc államfő nem írt alá, hanem június 16-án, alkotmányossági vétóval élve, megküldte az Alkotmánybíróságnak.⁴⁷¹

Ennek folyományaképpen az Alkotmánybíróság a 2005. október 4-én kelt, 37/2005. (X. 5.) számú határozatában megállapította „az elmúlt rendszer titkos-szolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés 2005. május 30-i ülésnapján elfogadott törvény 2. § (1) bekezdésének, valamint a 8. §-ának” alkotmányellenességét. Az államfő ugyanis alkotmányellenesnek vélte a korábban anonim adatkör módosítását, miszerint „nem kell anonimizálni c) az operatív kapcsolat, a hálózati személy és azon hivatásos alkalmazott, akinek a személyi anyaga a Levéltár kezelésében van” azonosításához és működésének megismeréséhez kapcsolódó adatokat.⁴⁷² Tehát a levéltár anyagaiban az említett iratok bárki számára hozzáférhetőek lennének, és bárki nyilvánosságra hozhatná azokat. Az Alkotmánybíróság szerint ez a rendelkezés az alkotmány 59. § (1) bekezdésében megfogalmazott személyes adatokhoz való jog sérelmét okozza. Az a kérdés is felmerült, hogy a hatályos törvény azon szabálya is korlátozza e jogot, amelyben „a közszereplő hivatásos alkalmazott, a közszereplő operatív kapcsolat és a közszereplő hálózati személyek azonosításához szükséges adatai bárki által megismerhetők és nyilvánosságra hozhatóak”.⁴⁷³ A már korábban is sokat hivatkozott 60/1994. (XII. 24.) AB határozat azt állapította meg, hogy az operatív kapcsolatok, hálózati személyek vagy hivatásos alkalmazottak tevékenységével kapcsolatos adatok személyes adatok, és akkor válnak megismerhetővé, ha az illető személy közszereplő. A köztársasági elnök aggályosnak tartotta azt a jogalkotói célt, amellyel az ügynökmúlttal rendelkezők adatainak esetenként előforduló jogsértő nyilvánosságra hozatalát azzal kívánja elkerülni, hogy valamennyi ilyen személyes adatot nyilvánosságra hozna. A különböző ügynöki, beszerzői tevékenységet folytató személyek egészen eltérő indíttatásból látták el e tevékenységeiket, vagy előfordult, hogy nem is

⁴⁷¹ T/14230/48. számon benyújtott egységes javaslat. <http://www.parlament.hu/irom37/14230/14230-0048.pdf>, 2015. július 10.

⁴⁷² Lásd T/14230. sz. törvényjavaslat, illetve 37/2005. (X. 5.) AB határozat.

⁴⁷³ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság alkotmánya 59. § (1): „A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

jelentettek. Így alkotmányosan nem igazolható, hogy az említett személyek adatait egységesen kezeljék.⁴⁷⁴

A köztársasági elnök szerint a kérdéses rendelkezések – 2. § (1) bekezdés és 8. § – az alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való joggal is ellentétesek.⁴⁷⁵ Úgy vélte ugyanis, hogy a „más hatósági döntések” kategóriájába beleférhet olyan állami szerv, amely jogszabályi felhatalmazás alapján egyedi döntést hozhat. Ám az Alkotmánybíróság e kérdésben nem értett egyet az államfővel: „Minthogy a jogorvoslathoz való jog csak a hatósági döntésekre terjed ki, a Levéltár anyagában történő kutatásra vonatkozó törvényi rendelkezések nem hozhatók összefüggésbe a jogorvoslathoz való alapvető joggal. Nem a jogorvoslathoz való jogot, hanem a személyes adatok védelméhez való jogot sérti az olyan törvény, amely személyes adatok kellő védelme [...] nélkül tesz kutathatóvá személyes adatokat is tartalmazó anyagokat [...]”⁴⁷⁶

Az Alkotmánybíróság tehát részben megállapította a köztársasági elnök által vitatott törvényi rendelkezések részleges alkotmányellenességét, tekintettel arra, hogy a vonatkozó paragrafusok (például az anonimizálás szükségletlenségének előírása) az érintettek számára nem biztosították megfelelően az alkotmányban is kinyilvánított, személyes adatok védelméhez való jogot. Így a módosító törvény e rendelkezései nem léptek hatályba, a többi azonban beépült a 2003. évi III. törvény szövegébe.

⁴⁷⁴ „Az Alkotmánybíróság a működése kezdetétől a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként. Mivel a megfigyeltek a ÁSZTLtv. hatályos 3. § (2) bekezdése alapján is megismerhetik a velük kapcsolatba hozható operatív kapcsolatáról, hálózati személyről, hivatásos alkalmazottról az azonosításukhoz szükséges adatokat, az ezzel összefüggő információs önrendelkezési jog érvényesítéséhez (és az »információs kárpótláshoz«) nincs szükség ezeknek a személyes adatoknak a teljes nyilvánosságra hozatalára.” 37/2005. (X. 5.) AB határozat.

⁴⁷⁵ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság alkotmánya 57. § (5): „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták észszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

⁴⁷⁶ 37/2005. (X. 5.) AB határozat.

Módosító törvények

A törvény az ezt követő években – így 2009-ben, 2010-ben és 2011-ben – többször is módosult (például a minősített adatok védelméről szóló új törvénnyel vagy a levéltári törvény módosításával összefüggésben), de átfogó, koncepcionális módosítására e törvényekben nem került sor.

2013-ban azonban a Nemzeti Emlékezet Bizottságát létrehozó törvénnyel összefüggésben született módosítások komoly változást hoztak a törvény szövegébe.⁴⁷⁷ A 2013. évi CCXLI. törvény mint a módosítás technikai eszköze a törvényt hat paragrafusban módosította, bővítve a megfigyelték jogait és a tudományos kutatás lehetőségét. A megfigyelték visszakapták ugyanis azt a jogukat, amelyet a törvény eredeti formájában elvett tőlük. A megfigyelték joga a tekintetben csorbult, hogy teljes egészében megismerhessék azokat az iratokat, amelyeket az irat keletkezésekor megismerhettek volna. Ilyen iratok a büntetőeljárás alá vont személyek vonatkozásában a nyomozati iratok.⁴⁷⁸ A módosításnak köszönhetően a megfigyelték korlátozás nélkül megismerhetik a személyes érintkezéseikkel kapcsolatos anyagokat, ami ugyancsak a 2003-ban elfogadott törvény miatt volt problematikus.⁴⁷⁹ A módosítás lehetővé tette azt is, hogy a megfigyelték az általuk megismert adatokat – más megfigyelt és harmadik személy személyes adatainak kivételével – nyilvánosságra is hozzák, vagyis az iratokban szereplő hivatasos alkalmazottakon felül nyilvános lehet a velük kapcsolatba hozható hálózati személyek és operatív kapcsolatok kiléte is.⁴⁸⁰

A Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló törvény (a továbbiakban: NEBtv.) A tudományos kutatók munkáját is megkönnyítette azzal, hogy az egészségügyi adatok vonatkozásában feloldotta az addig a védelmi időn belüli kutatás abszolút tilalmát arra az esetre, ha az egészségi állapotra vonatkozó adat összefüggésbe hozható az állambiztonsági tevékenységet végző szervek működésével. Ez a változtatás azért volt előrelépés, mert végre lehetővé vált a kínzások vizsgálata az érintett halálát követő harminc, ha ez nem ismert, akkor a születését követő kilencven, illetve ha az sem ismert, akkor az iratkeletkezésétől számított hatvan év elteltét megelőzően is a levéltárban lévő iratanyagban.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ Lásd 2013. évi CCXLI. törvény a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról.

⁴⁷⁸ NEBtv. 33. § (1) által módosított Ásztltv. 3. § (1) b).

⁴⁷⁹ NEBtv. 33. § (1) által módosított Ásztltv. 3. § (1) a).

⁴⁸⁰ NEBtv. 33. § (1) által módosított Ásztltv. 3. § (2) és NEBtv. 33. § (2) által beillesztett Ásztltv. 3. § (4).

⁴⁸¹ Lásd NEBtv. 34. § által módosított Ásztltv. 4. § (3) b).

A SZAKÉRTŐI BIZOTTSÁG (ELSŐ KENEDI-BIZOTTSÁG)⁴⁸²

Bevezető

2007. július 13-án a kormány a 190/2007. (VII. 23.) számú rendeletével „az érintettek információs önrendelkezési jogának garantálása és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jog érvényesülése érdekében szükséges intézkedések megalapozása céljából az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékelésére” szakértőkből álló bizottságot (a továbbiakban: Szakértői Bizottság) állított fel, amely a későbbiekben közkeletűen az „első Kenedi-bizottság” elnevezést kapta elnöke, Kenedi János után.

A bizottság többször meghosszabbított mandátuma 2008. június 30-ig tartott, az elkészült jelentést viszont csak szeptember 11-én adták át Szilvássy György akkori polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő miniszternek.

Jelen fejezet a bizottság jelentését is felhasználva követi nyomon a testület tevékenységét, munkájának előzményeit, megalakulásának körülményeit, vizsgálva természetesen magát a jelentést és annak – illetve magának a bizottságnak is – az utóéletét.

⁴⁸² Megjegyzés: tekintettel arra, hogy a Szakértői Bizottságot kormányrendelettel hozták létre, parlamenti vitákat, jegyzőkönyveket és egyéb hasonló forrásokat mellőznünk kellett az elemzés írása során. Ennek következményeként a fejezet megírásakor legfőképpen a bizottsági jelentésre – Kenedi János (elnök), Palasik Mária, Ripp Zoltán, Sipos Levente, Ungváry Krisztián, Varga László (tagok): *A Szakértői Bizottság jelentése 2007–2008* –, annak megállapításaira, az abban foglalt, korábban már nyilvánosságra hozott dokumentumokra és annak részjelentéseire támaszkodtunk, illetve ezeket használtuk fel. Ezenkívül egyéb források mellett internetes portálokon és politikai napilapokban megjelent cikkeket dolgoztunk fel.

A Szakértői Bizottság véleménye a „magyarországi helyzetről”

Az első Kenedi-bizottság jelentésében Ungváry Krisztián történész foglalta össze magyarországi tapasztalatait, és vetette össze azokat – illetve az akkor hatályos magyar szabályozást – más, régióbeli államok vonatkozó szabályozásával és gyakorlatával.⁴⁸³ Az összegzés megállapításai szerint a volt szocialista országokban az állambiztonsági dokumentáció hozzáférhetőségét legtöbb esetben az állambiztonsági nyilvántartások vagy azok rekonstruálása segítette elő. Ezen iratok feldolgozásának módjában azonban a Varsói Szerződés egykori országai különböző megoldási módokat választottak.

Az összesítésből az tűnik ki, hogy például Oroszország vagy éppen Szerbia nem tette kutathatóvá a titkosszolgálati iratokat, míg Bulgáriában a titkosszolgálati iratok minősítésének felülvizsgálata és a megfelelő intézményes háttér kialakítása még a kétezres évek közepén is javában tartott. A jelentés ezen része szerint Magyarország többek között Németországhoz, Szlovákiához és Lengyelországhoz hasonlóan létrehozott olyan intézményeket, amelyeknek a feladata a kommunista múlt feldolgozása és az állambiztonsági iratok kutathatóvá tétele volt. Ezen intézmények többségében (a magyar intézményeket is beleértve) nem állt rendelkezésre a fennmaradt és az adott országon belül maradt teljes iratanyag, ugyanis a szolgálatok vagy jogutódaik egy még ma sem meghatározható, de vélhetően tetemes mennyiséget mindegyik országban visszatartottak vagy egyenesen megsemmisítettek.

A témában kutató és számos tudományos, illetve közéleti írást közzétevő Ungváry – aki mindig is a fennálló magyar szabályozás bírálója volt – összegzése szerint a magyarországi irathozzáférés a nyilvánosság tétele és a kutathatóság, de leginkább a feltárhatóság szempontjából a „kevésbé fejlett” országokéhoz hasonlítható. Szerinte hazánkban olyan törvényi szabályozás alakult ki, amely többségében nehezen teljesíthető feltételekhez (például hogy az adott ügyben rendelkezésre álljon a szervezési nyilatkozat aláírása; anyagi juttatás átvételének aláírt igazolása; stb.) köti az állambiztonsági együttműködés tényének nyilvánosságra hozatalát.⁴⁸⁴

⁴⁸³ A bizottságot az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről szóló 190/2007. (VII. 23.) sz. Korm. rendelet hozta létre.

⁴⁸⁴ Minderről részletesen lásd Ungváry (2008).

A Szakértői Bizottságot megelőző bizottságok tevékenysége

*Belügyminisztériumi Iratfeltáró Bizottság*⁴⁸⁵

Az első Kenedi-bizottság munkáját összefoglaló jelentésből is kiolvasható, hogy annak egyféle „előzményeként” a Belügyminisztériumi Iratfeltáró Bizottság tekinthető. Az Iratfeltáró Bizottság létrehozásának indoka pedig az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) határozata volt. A testület e döntésében az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvényt alkotmányellenesnek nyilvánította, és annak módosítására kötelezte az Országgyűlést. Az Alkotmánybíróság döntésének legfőbb oka az volt, hogy a törvény nem rendelkezett az érintettek (áldozatok) információs önrendelkezési jogáról.⁴⁸⁶ A döntés hatására a Belügyminisztérium meg is kezdte a szükséges jogalkotási tevékenység előkészítését.

Az első Kenedi-bizottság jelentése hosszasan ki is tér az Iratfeltáró Bizottság megalakulásának okaira, előzményeire, valamint az általa letett jelentésre is. Az „előkészület előkészületeként” a BM az új törvényjavaslat megszövegezésének és az iratok felmérésének érdekében „megkereste a Magyar Országos Levéltárat, az MKM [Művelődési és Közoktatási Minisztérium] Levéltári Tanácsát, a Magyar Levéltárosok Egyesületét, az Önkormányzati Levéltárak Tanácsát, az MTA Történettudományi Intézetét, az MTA Jelenkorkutató Bizottságát, az 1956-os Forradalom Történetének Dokumentációs és Kutató Intézetét, Budapest Főváros Önkormányzatát és a Nyilvánosság Klubot, hogy delegáljanak egy-egy szakértőt az általa létrehozni tervezett bizottságba”.

Az 5/1995. számú belügyminiszteri utasítás alapján 1995-ben létrehozott Iratfeltáró Bizottság tevékenysége főként a Belügyminisztérium irattárolási és iratképzési gyakorlatának vizsgálatára irányult. Az utasítás szerint „a Belügyminisztérium és a jogelőd szervezetei működési körében 1990. május 31-e előtt keletkezett, a Magyar Országos Levéltárnak át nem adott és jelenleg a Belügyminisztériumban vagy a belügyminiszter irányítása alatt álló szervezeteknél tárolt

⁴⁸⁵ Lásd Varga László 2007–2008.

⁴⁸⁶ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

iratoknak a jogszabályok előírásainak megfelelő és szakszerű rendben történő megőrzése érdekében, az alkotmányos alapjogok gyakorlásához és ezen belül is hangsúlyozottan a tudományos kutatás elősegítése céljából” hozták létre a bizottságot.⁴⁸⁷

Az Iratfeltárási Bizottság elnöke a Szakértői Bizottság későbbi tagja, Varga László volt.⁴⁸⁸ A tagok között volt található továbbá Kenedi János történész is, aki később ugyancsak a Szakértői Bizottságban tevékenykedett mint a testület elnöke. Rajtuk kívül még Bikki István, G. Vass István, Hajdú Tibor, Hegedűs B. András, Markó György, Rainer M. János és Tyekvicska Árpád alkották a bizottságot, a titkári feladatokat pedig a BM képviselőjében Baczoni Gábor, a BM Adatfeldolgozó Hivatal Történeti Irattárának vezetője látta el.

Az Iratfeltárási Bizottság 1995. június 30-án keltezett jelentése javaslatokat és aggályokat fogalmazott meg a minisztérium iratkezelési gyakorlatával kapcsolatban. Megemlítette többek közt az iratraktárak felújításának, az irategyüttesek restaurálásának és az iratörzök szakszerű rendezésének szükségességét. A jelentés állítása szerint a titokvédelem gyakorlatának „köszönhetően” az iratképzés, az irattárolás és -selejtezés áttekinthetetlené vált, s emiatt is hiányoztak nagymértékben a Belügyminisztérium szervezetében működő hivatalok, szervezeti egységek iratanyagai.

Az Iratfeltárási Bizottság javaslatot tett a BM irataiban való kutatás újraszabályozására, beleértve ebbe többek közt a másolatkészítés rendjének újraszabályozását, a személyes adatok védelmére bevezetett gyakorlat megszüntetését, valamint az iratörzés és a kutatószolgálat szervezeti elkülönülésének megszüntetését.

Az Iratfeltárási Bizottság a jelentésében – amelyhez öt mellékletet is csatoltak – arra a következtetésre jutott, miszerint „nem lehet tovább halogatni annak a ténynek a deklarálását, hogy a Belügyminisztérium nem vállalja a folytonosságot a korábbi rendőr-minisztériummal. Semmifajta minisztérium és titkolódzás nem övezheti, mert nem végez olyan titkos feladatokat, amelyek a jogállam előtti BM-et jellemezték”.⁴⁸⁹ Vélelmezhető tehát, hogy a Iratfeltárási Bizottság foglalkozott a rendszerváltás után elsőként azzal, hogy szisztematikusan számba vegye az elmúlt rendszerben megfigyelt körét, de – jellegeből adódóan – „csak” az állambiztonsági szolgálat központi operatív nyilvántartójával foglalkozott. Az min-

⁴⁸⁷ A belügyminiszter 5/1995. utasítása a Belügyminisztériumban és szerveinél őrzött iratok felméréséről. http://www.nyilvanossagklub.hu/kozjogi/klink19950630_1.shtml, 2015. május 30.

⁴⁸⁸ Varró 2007.

⁴⁸⁹ Belügyminisztériumi Iratfeltárási Bizottság: *Jelentés (Összefoglalás)*. <http://www.nyilvanossagklub.hu/kozjogi/kozjogi19950630.shtml>, 2015. május 30.

denképpen a bizottság tevékenységének pozitívumaként értékelendő, hogy a testület javaslatának hatására (is) hozták létre 1996-ban a Történeti Hivatalt.

A 2003. évi III. törvény végrehajtását felügyelő bizottság (Gálszécsy-bizottság)

Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvényt 2002 decemberében, karácsony előtt egy nappal fogadta el az Országgyűlés, és 2013. január 22-én lépett hatályba.

A törvény 12. §-a szerint a hatálybalépéstől számított kilencven napon belül bizottságot kellett létrehozni, amely a törvény hatálya alá eső iratoknak az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának (ÁBTL) való átadását felügyeli. A törvény hatálya pedig kiterjedt azokra az iratokra, amelyek 1944. december 21. és 1990. február 14. között az állambiztonsági tevékenységet végző magyar állami szervek működésével összefüggésben a Belügyminisztérium III. Főcsoportfőnökségénél, annak területi és helyi szerveinél, illetve elődeiknél, a Belügyminisztérium Határőrség Felderítő Osztályánál, a Honvédelmi Minisztérium Katonapolitikai Osztályán, a Honvédelmi Minisztérium Katonapolitikai Csoportfőnökségén, a Honvédelmi Minisztérium Katonai Elhárító Főcsoportfőnökségén, a Honvédelmi Minisztérium IV. Főcsoportfőnökségén, a Magyar Néphadsereg Vezérkara 2. Csoportfőnökségén, a Belügyminisztérium Külügyi Osztályánál, a Belügyminisztérium Nemzetközi Kapcsolatok Osztályánál, a Belügyminisztérium Belbiztonsági Osztályánál, a Belügyminisztérium Állambiztonsági Operatív Nyilvántartó Osztályánál és a Belügyminisztérium Személyzeti Főosztályánál keletkeztek a Belügyminisztérium III. Főcsoportfőnökségének alkalmazottaival és a „titkos”, illetve a „szigorúan titkos” állományú munkatársaival kapcsolatban, illetőleg az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyeket ellenőrző bizottságnál keletkeztek, illetve előbbiek irattári anyagába tartoztak. A bizottság tagjai az iratkezelő szerveknél korlátozás nélkül betekinthettek ezen iratokba, a dokumentumok átadásáról pedig jelentést kellett készíteniük az Országgyűlés elnöke számára.⁴⁹⁰

⁴⁹⁰ Lásd 2003. évi törvény az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának létrehozásáról.

Az előbbiek szerint igen széles iratbetekintési joggal felruházott felügyelőbizottság tagjait a kormány, a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Történelmi Társulat elnökének javaslatára az Országgyűlés elnöke nevezte ki. Így lett tag Gálszécsy András, az Antall-kormány egykori, titkosszolgálatokat felügyelő minisztere, illetve Vida István (Magyar Történelmi Társulat) és Sipos Levente (Politikatörténeti Intézet, MTA) történészek.

A felügyelőbizottság 2003. április 1-jén, a törvény végrehajtását szabályozó 43/2003. (III. 31.) számú Korm. rendelet hatálybalépésével kezdte meg a működését.⁴⁹¹ Elsődleges feladata a törvény iratátadással kapcsolatos rendelkezései végrehajtásának ellenőrzése volt. A házelnök számára megírt, említett jelentésből kiderül, hogy a bizottság nemcsak a törvény, hanem a teljes jogszabályi környezet vizsgálatával, valamint a sajtó, a publicisztikák és a szakirodalom tanulmányozásával törekedett az 1945 és 1990 közötti állambiztonsági iratok megőrzésével és kutathatóságával kapcsolatos lépésekről tájékozódni.

A bizottság munkáját segítő tájékoztató olyan iratkezelő szerveknél zajlott, mint például a Nemzetbiztonsági Hivatal, az Információs Hivatal, a Katonai Biztonsági Hivatal, a Katonai Felderítő Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Belügyminisztérium Igazgatási Főosztálya, a Határőrség Országos Parancsnoksága, valamint az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára.

A bizottság testületként dolgozva minden iratörző helyen egyhangú vagy többségi álláspontot alakított ki azokról az iratokról, amelyeknél felmerült a minősítés törlésének lehetősége. A felügyelőbizottság érveinek és észrevételeinek többségét tartalmi és szemléleti szempontból is elfogadták az iratörző intézmények, és a bizottság által kezdeményezett „csoportos eszmecekeret” is tartottak 2003 novemberében a Miniszterelnöki Hivatal Nemzetbiztonsági Irodáján a vitás kérdések megoldása és a tapasztalatok összegzése céljából. Jelentésében a bizottság azt is leszögezte, hogy a Miniszterelnöki Hivatal jó munkafeltételeket biztosított a számára.

Az első Kenedi-bizottság jelentése mindazonáltal kritikával illette a felügyelőbizottság jogköreit konkrétan meghatározó kormányrendeletet. Annak értelmében ugyanis a bizottság nem kapott döntési jogkört, nem hozhatott kötelező érvényű minősítési határozatot, mindössze írásbeli jelzéssel fordulhatott a szolgálat főigazgatójához, s ha a kapott szóbeli indokolás után is fenntartotta

⁴⁹¹ 43/2003. (III. 31.) Korm. rendelet az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény végrehajtásáról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=74919.269619, 2015. május 30.

a visszaminősítési javaslatát, erről az iratkezelő szerv vezetője köteles volt tájékoztatni a belügyminisztert. A rendelet azonban az első Kenedi-bizottság szerint semmire sem kötelezte a minisztert. A törvény következményét, vagyis a minősítés alól feloldott iratok mennyiségét és a jogszabály alapján létrehozott felügyelőbizottság munkáját Kenediek mégis úgy értékelték, hogy „az mind az információs kárpótlás, mind – és főleg – a tudományos kutatás, a kommunista múlt megismerése szempontjából nagy előrelépést jelent”, és hogy „a bizottság érdembeli befolyást gyakorolt az irat-felülvizsgálati folyamatra”.⁴⁹²

A Szakértői Bizottság egyéb előzményei

*A Kenedi kontra Magyarország ügy*⁴⁹³

1998 szeptemberében Kenedi János – mint kutató történész – egy, a kommunista titkosszolgálatokról készítendő, átfogó írás elkészítése kapcsán olyan iratokat szándékozott tanulmányozni, amelyek akkor a Belügyminisztériumnak és szerveinek a kezelésében voltak. Ezért indítvánnyal fordult a tárcához, hozzáférést kérve az ott tárolt iratok egy részéhez. Az év végén a BM megtagadta a kérés teljesítését, amit Kenedi bíróságon támadott meg. 1999 januárjában a bíróság kimondta, hogy lehetővé kell tenni a betekintést a kért iratokba. A minisztérium 1999 novemberében felajánlotta a betekintés lehetőségét, de ezt csak titoktartási nyilatkozat aláírásának kritériumával engedélyezte volna. Kenedi János ezt elutasította, és kérte a számára kedvező bírósági ítélet érvényesítését. A bíróság egy évvel később el is rendelte, azonban a belügyi tárca ezután is akadályozta, hogy a történész közzétehesse az iratokból nyerhető információt. A minisztériumnak többször is bíróságot kellett fizetnie, mert nem hajtotta végre a bíróság ítéletét. Végül az iratokat – egy kivételével, amelyhez Kenedi ezt követően sem

⁴⁹² A Szakértői Bizottság jelentése, 2007–2008. 46.

⁴⁹³ Kenedi Magyarország elleni ügye (31475/05). <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/kenedi-magyarorszag-elleni-ugye-3147505>, 2015. június 2.

kapott korlátlan hozzáférést – 2003 decemberében átszállították a Magyar Országos Levéltárba, és ezzel nyilvánossá váltak.

Kenedi az ügyet később az Emberi Jogok Európai Bírósága elé vitte, a strasbourgi bíróság pedig megállapította, hogy tekintettel arra az egy dokumentumra, amelyet nem bocsátottak a történész rendelkezésére, az ügy immár tíz és fél éve húzódik elintézetlenül, és ez az eljárás túlzott elhúzódásának minősíthető.⁴⁹⁴ A bírósági ítélet kimondta, hogy az ügyben az eljárás túlzott elhúzódásával sérült a panaszosnak a tisztességes eljáráshoz fűződő joga, a Belügyminisztérium folyamatos ellenállásával pedig a véleménynyilvánítás szabadsága. A bíróság nem vagyoni jellegű kárként hatezer eurót, a felmerült költségek megtérítése címén pedig hétezer eurót ítélt meg Kenedi Jánosnak.

A történész az ítéletet követően így nyilatkozott: „Azt gondolom, hogy a történelmi múlt feltárásának akadályait meg kell szüntetni, különben az állam úgymint jár póru, mint ahogy ezt a strasbourgi bíróság ítélete tartalmazza.”⁴⁹⁵ Hozzátette: igaz ugyan, hogy a döntés tizenkét év után született meg, de álláspontja szerint az időnek nincsen olyan nagy szerepe, mert ez előmozdítja az elmúlt ötven év aktanyilvánosságának ügyét, továbbá jó hatással lesz a dossziétörvény megalkotására. Az eset bizonyára nagy hatással volt Kenedi személyes tapasztalataira, amelyeket az általa vezetett Szakértői Bizottság tevékenysége során is hasznosíthatott.

Az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára

A kilencvenes években az állambiztonsági iratokat – illetve azok egy részét – a titkosszolgálatoktól a Történeti Hivatal vette át. A 2003. évi III. törvény által létrehozott Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára a jogszabály értelmében a hivatal jogutódjaként működött.⁴⁹⁶

⁴⁹⁴ Case of Kenedi v. Hungary. Judgment. Strasbourg, 26 May 2009. [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["kenedi"\],"documentcollectionid2":\["Grandchamber","Chamber"\],"itemid":\["001-92663"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), 2015. június 2.

⁴⁹⁵ *Nem lehet garázdálkodni a történelmi múlt visszatartott irataival.*

⁴⁹⁶ Az 1996. évi LXVII. törvény által létrehozott Történeti Hivatal azt a célt szolgálta, hogy az állambiztonsági iratok hozzáférhetősége révén biztosítsa az információs önrendelkezési jog gyakorlását és a tudományos kutatást.

E szervek rendelkezésre álló irataival kapcsolatban Baráth Magdolna az első Kenedi-bizottság jelentésében leszögezte, hogy a magyarországi állambiztonsági szervek a működésük során jelentős mennyiségű, eltérő típusú iratanyagot „termeltek”, különböző okokból ezeknek azonban csak egy része maradt fenn, és került 1997-ben és az azt követő években a Történeti Hivatalba, illetve az ÁBTL-be.⁴⁹⁷ A szolgálatoktól a levéltárnak való iratátadást az előbbieken tárgyalt felügyelőbizottság követte nyomon.⁴⁹⁸ A bizottság a működése során a törvényi rendelkezéseknek megfelelően elkészítette a jelentését, majd megszűnt.⁴⁹⁹

A törvény értelmében a levéltár biztosította és biztosítja az érintett állampolgárok számára a róluk nyilvántartott adatok megismeréséhez való jog gyakorlását, és biztosítja a kutatási tevékenység folytatását. Ezenkívül ellátja a közokiratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvényben meghatározott egyéb feladatokat, valamint részt vesz az őrizetében lévő anyag feltárásában, publikálásában és az azt keletkeztető szervek történetének és működésének kutatásában.⁵⁰⁰

Az első Kenedi-bizottság jelentésének vonatkozó részében Varga László történész kritikával illette az ÁBTL-t, pontosabban azt a jogszabályi környezetet, amelynek keretei között működik az intézmény, és amely behatárolja tevékenységét. Bár Varga javaslata szerint az „ÁBTL-t be kellene olvasztani a Magyar Országos Levéltárba”, hogy az egybetartozó iratok együtt legyenek, az bizonyos, hogy az ÁBTL létezése, tevékenysége és működése, már csak törvényi státusa okán is, erőteljesen befolyásolta és meghatározta a Szakértői Bizottság munkáját.

⁴⁹⁷ *A Szakértői Bizottság jelentése, 2007–2008.* 122.

⁴⁹⁸ *Megszűnik a Kenedi-bizottság.*

⁴⁹⁹ Ebben az időszakban – 2003 – több, a múlt rendszert kutató történész állította: a titkosszolgálatoknál még mindig található olyan iratok, amelyeket a törvények szerint át kellett volna adni az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának. Ekkor derült ki, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal olyan számítógépes adatbázisokkal is rendelkezik, amelyeket az előző rendszer titkosszolgálati állítottak össze. Ezekről az iratátadást felügyelő, Gálszécsy András által irányított bizottság tagjai nem tudtak. Lásd *Heten erednek a rejtett ügynöktől nyomába.*

⁵⁰⁰ Lásd Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának honlapja. http://www.abtl.hu/gyakori_kerdések#feladat, 2015. május 10.

*Demszky Gábor és Hack Péter törvényjavaslata és egyéb indítványok*⁵⁰¹

Az első Kenedi-bizottság jelentése arról is beszámolt, hogy az állambiztonsági szervek által kezelt iratok nyilvánossága, illetve az „ügynökügy” kapcsán milyen jogalkotói kezdeményezések történtek. Az első ciklusban a rendszerváltás utáni első ilyen irányú „próbálkozást” az „ügynökügyben” Demszky Gábor és Hack Péter SZDSZ-es országgyűlési képviselők tették meg: ők egyéni képviselői indítványt nyújtottak be 1990. szeptember 3-án „a Belügyminisztérium egykori III/III-as ügyosztályának állományába tartozó, illetve nyilvántartásában szereplő „szigorúan titkos” állományú tisztek és hálózati személyek adatainak kezeléséről”.⁵⁰² A törvényjavaslat célja bizonyos személyek politikai-közéleti szereplésének korlátozása volt. A javaslat kizárólag a Belügyminisztérium III/III. Csoportfőnökségének kötelékébe tartozó titkos állományú tisztekre és hálózati személyekre vonatkozott volna, akik az elmúlt politikai rendszerben tevékenykedtek.

Az első Kenedi-bizottság jelentése szerint a Demszky–Hack-féle javaslatot az Országgyűlés azért nem vette tárgysorozatba, mert azzal „párhuzamosan” az Antall-kormány 1991. május 2-án egy hasonló tartalmú és irányú törvényjavaslatot nyújtott be 2294-es számon, „A Belügyminisztérium volt III/III. Csoportfőnöksége hivatásos, valamint szigorúan titkos állományú tisztjei és hálózati személyei adatait tartalmazó 1990. február 14-én lezárt nyilvántartásának, továbbá az egykori államvédelmi szervek és karhatalmi alakulatok tisztjei adatainak felhasználásáról” címmel.

Úgy a Hack–Demszky-féle indítvány, mint a kormányjavaslat egyféle „magyar lusztrációs törvény” lehetett volna, ugyanis lényegében mindkettőnek az volt a célja, hogy amennyiben a törvényjavaslatokban meghatározott közjogi-közéleti funkciók betöltőiről bebizonyosodott volna, hogy korábban „ügynökök” voltak, akkor az erre jogosultak (miniszterelnök, köztársasági elnök stb.) felszólíthatták volna őket lemondásra. Ha nem mondanak le, akkor ügynöki múltjukat nyilvánosságra hozták volna.

A kormány-előterjesztést azonban egy hónapos vita után, az ahhoz benyújtott módosítók szokatlanul magas száma miatt, a kormány nevében előterjesztő belügyminiszter (akkor Boross Péter, a későbbi miniszterelnök) átdolgozásra viszszaakértte (lásd a következőkben).

⁵⁰¹ A Szakértői Bizottság jelentése, 2007–2008. 19.

⁵⁰² 482. sz. törvényjavaslat.

Az első parlamenti ciklusban ezenkívül még három képviselői önálló indítvány született a témával kapcsolatban, ám az Országgyűlés egyiket sem tűzte napirendre. Az Ómolnár Miklós (FKGP) és Pásztor Gyula (FKGP), illetve Ómolnár Miklós és Kocsenda Antal (FKGP) képviselők által benyújtott indítványok „csupán” az országgyűlési képviselők vizsgálatát tűzték ki célul, míg Fodor István, Király Zoltán és Pozsgay Imre képviselők olyan javaslatot terjesztettek elő, amely kilencven évre zárolni kívánta a hivatásos tisztek és hálózati személyek egykori iratait, valamint a karhatalmi tevékenységre vonatkozó iratokat.

*Az 1994. évi XXIII. törvény*⁵⁰³

A kormány 1993 őszén terjesztette be az újabb törvényjavaslatot Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről címmel. A 8955. számon beterjesztett és végül 1994. március 8-án elfogadott törvény felsorolta azoknak a személyeknek a körét (kormánytagokat, MNB-elnököt, rendőrkapitányokat stb., lényegében az összes „fontosabb” közjogi funkciót is betöltő közéleti szereplőt, ideértve a közmédia vezetőit is), akiknél ellenőrizni kellett, hogy végeztek-e a törvény 1. §-ában felsorolt tevékenységet, illetve teljesítettek-e ilyen szolgálatot. Ezen 1. § azt irányozta elő, hogy az esetlegesen érintett személyek „hivatásos – nyílt vagy »szigorúan titkos« – állományú tisztként teljesítettek-e szolgálatot a volt BM III/III. Csoportfőnökségnél, a budapesti vagy a megyei rendőr-főkapitányságok III/III-as osztályainál, illetve elődeiknél; vagy az említett szervek részére adtak-e a hálózati feladatok vállalására vonatkozó, saját kezűleg aláírt nyilatkozatot, és adtak-e jelentést vagy kaptak-e tevékenységükért illetményt, prémiumot, illetőleg kedvezményt; esetleg teljesítettek-e szolgálatot 1956–1957-ben karhatalmi alakulatban; betöltöttek-e olyan politikai vagy állami tisztséget, amelyben előbbiekben meghatározott szervek feladatkörébe tartozó adatokról döntéseikhez tájékoztatást kaptak; illetve esetlegesen tagjai voltak-e a Nyilaskezes Pártnak”.

⁵⁰³ 1994. évi XXIII. törvény egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről (hatályban: 1994. április 5./július 1. – 2005. december 31.). Utóbb a 2000. évi XCIII. törvény a címét a következőképp módosította: „...egy fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról”.

A jogszabály értelmében – és ezt emeli ki az első Kenedi-bizottság jelentése is – az ellenőrzést az Országgyűlés által választott bírákból álló bizottságok végezték. A törvény azt irányozta elő, hogy ha az ellenőrzést lefolytató bizottság döntésének értelmében az ellenőrzött személy végzett a törvényben meghatározott tevékenységet, akkor a bizottság felszólítja, hogy harminc napon belül mondjon le a tisztségéről. Ha ennek a felszólításnak nem tett eleget, akkor a bizottság az érintett személy tevékenységéről szóló megállapításait nyilvánosságra hozta.

A törvény azonban nem határozott az állambiztonsági iratok sorsáról és hozzáférhetőségéről, továbbá megkerülte az információs önrendelkezési jog érvényesülésének problémáját is, annak ellenére, hogy ez alkotmányos követelmény volt (lásd még a jelen tanulmány „átvilágítási törvényre” vonatkozó fejezetét).

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretein belül már 1994. december 22-én megsemmisítette a törvény több fő pontját, illetve a hozzá kiadott belügyminisztériumi utasítást. Az AB határozatának rendelkező része szerint „a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az alkotmány 61. § szerinti közérdekű adatok”.⁵⁰⁴ Ugyanakkor azt is rögzítették, hogy „a nem jogállami rendszerben keletkezett politikai rendőrségi nyilvántartások titkosságának fenntartása a nem közérdekűnek nyilvánított adatok tekintetében sem korlátozhatja az érintettek információs önrendelkezési és az érdekeltek egyéb jogait”.⁵⁰⁵

Az Alkotmánybíróság részéről több kifogás is felmerült a törvénnyel kapcsolatban.⁵⁰⁶ Ilyen kifogás volt például az, hogy a törvény nem tartalmazott szabályozást a „személyes adatok alanyai szempontjából”, az ügynökökkel kapcsolatos szabályokról pedig az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a titkosítás alkotmányosan nem elégséges megoldás.

A másik lényeges kifogás arra a mulasztásra utalt, hogy az Országgyűlés a törvényben „nem biztosította az információs önrendelkezési jog gyakorlását, különösen az érintett jogát a személyes adataiba való betekintéshez és ezek törléséhez ama személyek vonatkozásában, akikről a Törvény 1. § a)–b) pont-

⁵⁰⁴ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

⁵⁰⁵ Uo.

⁵⁰⁶ Lásd uo.

jabán megjelölt szervek és személyek adatot gyűjtöttek, vagy a jelentéseikben szerepelnek”.⁵⁰⁷

Az Alkotmánybíróság határozata arra is rámutatott, hogy a törvény „a közérdekű és a személyes adatok elhatárolására nem alkalmazza következetesen ugyanazt az ismérvet, s ez az azonos ismérveknek megfelelő személyi köröket tekintve az ellenőrzés alá eső, illetve az az alól mentes csoportok között alkotmányellenes megkülönböztetést tesz”.⁵⁰⁸

Az AB az egyes törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezése mellett jogalkotási kötelezettséget írt elő az Országgyűlés számára, amelynek az Országgyűlés az évek során „fokozatosan” eleget is tett. A törvényt nyolc alkalommal módosították. Az egyik fontos módosítás 2001-ben történt, amikor a Történeti Hivatalt állami szaklevéltárrá minősítették, és a hivatal elnökét felhatalmazták, hogy az államtitokról és a szolgálati titokról szóló törvény szabályai szerint minősítést végezzen. Ezzel egyidejűleg a Történeti Hivatalban kezelt és őrzött iratok körét is bővítették a nemzetbiztonsági szolgálatok levéltári anyagaival.⁵⁰⁹

Az 1994. évi XXIII. törvény végül 2005. december 31-től veszítette teljes egészében hatályát. A törvény „hányattatott” sorsa miatt pedig az abban előírt bizottság nem tudta betölteni helyét a demokratikus magyar jogrendben, azonban a hozzá kapcsolódó jogalkotási és alkotmánybírói tevékenység bizonyára tanulságokkal szolgált az első Kenedi-bizottság számára is.

A titokvédelmi, a levéltári és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvények

A Szakértői Bizottság jelentése említést tett a pártállami múlt megismeréséhez szükséges levéltári kutatások szabályozásának három alapvető törvényéről.⁵¹⁰ Ezek közül legkorábban az (immáron „korábbi”) adatvédelmi törvény lépett ha-

⁵⁰⁷ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

⁵⁰⁸ Uo.

⁵⁰⁹ Lásd 2001. évi XLVII. törvény az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény módosításáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról.

⁵¹⁰ *A Szakértői Bizottság jelentése, 2007–2008.* 30–31.

tályba, 1992. november 17-én.⁵¹¹ Ezt követte az Országgyűlés által 1995. június 27-én elfogadott, államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (titoktörvény), valamint a közokiratokról, közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (levéltári törvény).⁵¹² E jogszabályok közül már csak az utóbbi van hatályban, ugyanis az Országgyűlés 2009-ben új „titoktörvényt”, 2011-ben pedig új „infotörvényt” fogadott el.⁵¹³

A levéltári törvény szerint a közlevéltár illetékességébe tartozik a közfeladatot ellátó szervek iratainak védelme, az irattári selejtezés és az iratkezelés ellenőrzése. A törvény deklarálja, hogy a közlevéltárakban bárki ingyenesen folytathat kutatást, ugyanakkor védelmi időt szab meg az iratok kutathatóságára. Általános szabályként kétféle határidőt ír elő: az 1990. május 2-a előtt keletkezett iratok esetében tizenöt, a később keletkezettekénél harminc évet. A törvény kivételeket is meghatároz, így például nem esnek időbeli korlátozás alá a már nyilvánosságra hozott iratok.⁵¹⁴

A levéltári törvény „évében” fogadta el az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt is, amely meghatározta – és ma is meghatározza – a titkosszolgálatok rendszerének felépítését, az öt szolgálat feladatait és működésük szabályait.⁵¹⁵ A jogszabály úgy rendelkezett, hogy a szolgálatok nem őrizhetnek olyan adatot, amelyet a törvények erejénél fogva nem is kezelhetnek. Az adatkezelés törvényességének garantálása céljából pedig az adatvédelmi biztos betekintést nyerhetett a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkezelésének szervezetére és működésére vonatkozó belső szabályzatokba és utasításokba. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény továbbá definiálja a „nemzetbiztonsági érdek” fogalmát, miszerint nemzetbiztonsági érdek Magyarország szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme.⁵¹⁶

⁵¹¹ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról (Avtv.).

⁵¹² 1995. évi LXV. törvény az államtitokról és a szolgálati titokról (titoktörvény). <http://mkogy.jogtar.hu/page=show&docid=99500065.TV>, 2015. május 18.; 1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=23938.287218, 2015. május 18.

⁵¹³ Lásd 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=126195.323131, 2015. május 20.; 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139257.322945, 2015. május 20.

⁵¹⁴ Lásd 1995. évi LXVI. törvény.

⁵¹⁵ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=24361.323236, 2015. május 20.

⁵¹⁶ Lásd *uo.*, illetve *A Szakértői Bizottság jelentése, 2007–2008.* 31–32.

Tekintettel arra, hogy az említett „törvények általános érvényű rendelkezéseket tartalmaznak a kutatás szabadságáról, feltételeiről és korlátairól”, nagyban meghatározták az első Kenedi-bizottság mozgásterét is.

A Szakértői Bizottság megalakulásának visszhangjai a közéletben

2004 decemberében az SZDSZ képviselői (Mécs Imre és Fodor Gábor) egyéni képviselői indítványként egy az 1994. évi XXIII. törvényhez hasonló, de annál szélesebb múltbéli tevékenységi és érintetti kört felölelő törvényjavaslatot nyújtottak be. Bár a javaslat akkor még az általános vitáig sem jutott el – a nemzetbiztonsági bizottságban az MSZP-s képviselők leszavazták koalíciós partnerük indítványát –, érezhető volt, hogy egyes szabad demokrata képviselők számára fontos a téma. Ezen törekvéseknek (is) kívánt Gyurcsány Ferenc akkori miniszterelnök eleget tenni a Kenedi-bizottság felállításával, egyféle engedményt gyakorolva a régi-új koalíciós partner felé. A testület létrehozását az a koalíciós szerződést kiegészítő dokumentum rögzítette, amelyet 2007. július elején írt alá az MSZP és az SZDSZ.⁵¹⁷

A két párt az iratátadás ellenőrzésével foglalkozó bizottság létrehozására július 15-i határidőt határozott meg. Az ügynökügy rendezésének egyik politikai felelőseként Gulyás József szabad demokrata politikust „jelölték ki”. A bizottságot létrehozó 190/2007. számú kormányrendelet megszületése után a kormányfő többször is kijelentette, hogy a bizottság politikailag semleges, független testületként fog funkcionálni.⁵¹⁸ Ezt a kijelentést és az ezt alátámasztani kívánó kormányzati kommunikációt az akkori ellenzék élesen támadta, megkérdőjelezve a bizottság valódi független mivoltát.

⁵¹⁷ *Mindenbe belenyúl egy kicsit a kormány.*

⁵¹⁸ 190/2007. (VII. 23.) Korm. rendelet az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk07097.pdf>, 2015. május 21.

Ellenzéki vélemények

Az első Kenedi-bizottság létrehozását erős ellenzéki kritikák kísérték. Demeter Ervin fideszes képviselő, az első Orbán-kormány titokminisztere – már ellenzéki képviselőként – kifejezetten hiányolta annak a lehetőségét, hogy az összes parlamenti párt delegálhasson szakértőt a testületbe, lévén, hogy egy „elvieken” független bizottságról volt szó, ennek ellenére csak két párt döntötte el, kik vehetnek részt az 1944–1990 közötti hálózati iratok kutatásában.⁵¹⁹

A képviselő álláspontja szerint a héttagú testületbe számos olyan ember kapott meghívást, akik kötődtek a szocialista-szabaddemokrata kormányhoz, vagy annak holdudvarába tartoztak. Magát a bizottság megalakítását pedig pótcselekvésnek nevezte. Továbbá amiatt is aggodalmát fejezte ki, hogy a kormány számára kedvezőtlen információk esetleg nem kerülnek majd nyilvánosságra. Demeter Ervin ennek kapcsán név szerint említette a bizottsági tagok közül Ripp Zoltánt és Varga Lászlót is. Míg Ripp Zoltánnak korábban a *Népszava* biztosított fórumot a Fidesz politikájának kritizálására, addig Varga László a Kuncze Gábor korábbi belügyminiszter által felállítani rendelt 1995-ös Iratfeltárási Bizottság elnöke volt.⁵²⁰ A tagok közül Ripp Zoltán mellett Sipos Levente is a Politikatörténeti Intézet munkatársa volt, amely szervezetet Földes György vezette, aki korábban az MSZP választmányi elnöki tisztségét is betöltötte.

A már említett felügyelőbizottság egykori elnöke, a szintén extitokminiszter Gálszécsy András úgy fogalmazott, hogy „kizárólag az MSZP és az SZDSZ által delegált, függetlennek semmiképpen nem nevezhető tagjai vannak az úgynevezett ügynökbizottságnak”. A bizottság elnökéről, Kenedi Jánosról Végvári József, a kommunista szerveknél dolgozó egykori örnagy így nyilatkozott: „Az SZDSZ soraiban is voltak hálózati személyek, ők azonban átcsúsztak az átvilágításon. Úgy eshetett meg a dolog, hogy az MDF annyira dilettáns volt, hogy elmulasztotta lajstromba venni a megmaradt iratokat. Ez Kuncze Gábor belügyminisztersége alatt történt meg, éppen Kenedi János segítségével.”⁵²¹

Szijjártó Péternek, a Fidesz akkori szóvivőjének közleménye szerint az MSZP–SZDSZ-kormányok öt éven keresztül egyetlen lépést sem tudtak tenni az úgynevezett ügynökkérdés megoldása felé, és szerinte az újabb bizottság létrehozása is csak a tehetetlenség leplezését szolgálja. Szijjártó hozzáfűzte, hogy a vizsgálatot

⁵¹⁹ S[ándor] 2007.

⁵²⁰ Ahol együtt dolgozott Kenedi Jánossal.

⁵²¹ *Civil a szupertitkos iratok között*. 3.

azért egy kormány által felkért bizottság végzi, hogy a szocialisták számára kellemtelen iratok ne kerülhessenek nyilvánosságra.⁵²²

Bizottsági vélemények

Kenedi János az ellenzéki kritikákra reagálva kijelentette, hogy ő személyesen azt tartaná jó megoldásnak, ha a feltárt állambiztonsági iratokat – például iktatókönyveket és lajstromkönyveket – amerikai vagy éppen szlovák mintára az interneten közzé lehetne tenni. Egy interjúban azt is elmondta, az a célja, hogy ezek az iratok a demokrácia törvényeinek és az információszabadság kívánalmainak megfelelően kerülhessenek fel az világhálóra. Egy, az *Élet és Irodalomban* megjelent írásában kifejtette, hogy az ügynökök és a magánbűnök helyett az állami szintű bűnözésre kíván koncentrálni. Mint írta, „az állam semmilyen listát nem állíthat össze, se ügynökökről, se nyílt állományú tisztekről. Ezek a személyek azonban kivétel nélkül megismerhetők a dossziékból és a III. Főcsoportfőnökség és valamennyi jogelődjének, társzervezetének irataiból”.⁵²³ A bizottság vezetője ebben az írásban értekezett az állambiztonsági iratokból megismerni kívánt „tettesekről” is, akik alatt a pártállami vezetőket, operatív tiszteket és hálózati személyeket (például informátor, ügynök) értette, „akik tevékenysége nyomán az ÁBNYO [a Belügyminisztérium Állambiztonsági Nyilvántartó Osztálya] nyilvántartását feltöltötték”.

Kenedi ugyancsak az *Élet és Irodalom* hasábjain fejtette ki véleményét az állambiztonsági iratok sorsával kapcsolatban a 2005-ös, *Az ágytál* című írásában.⁵²⁴ Szerinte a személyes adatok védelme és a köziratok, közérdekű adatok nyilvánossága közti arány felbillent az újkori magyar demokrácia jogrendszerében, ennek következtében a köziratok nyilvánosságának rovására túlhangsúlyozták a személyes adatok védelmét.⁵²⁵ Egy, a *Magyar Narancsnak* adott interjúban kifejtette, hogy nem ért egyet azzal a szemlélettel, miszerint a történelmi múltat le kell zárni. Szerinte épp arra van szükség, hogy a társadalom megismerhesse az elmúlt fél évszázadot, és kiegyezhessen vele. A bizottság előtt álló legfontosabb

⁵²² *Megvan az ügynökbizottság névsora.*

⁵²³ *Ügynökök helyett ügyek.*

⁵²⁴ Lásd Kenedi 2005.

⁵²⁵ Uo.

feladatok között említette az iratok teljességének megállapítását, illetve az egyéb államigazgatási szervek iratainak felmérését is. A célokról szót ejtve megemlítette, hogy nem a manuális keresés felgyorsítása a bizottság célja, hanem egy olyan adatbázis létrehozása, amely önmaga leegyszerűsíti a keresést a bevitt adatok alapján. Mint mondta: „Célom az is, hogy az iratok kikerüljenek az állam kezéből. Az átvilágítás idejét múlta, szükség van viszont egy kemény nyilvánosságtörvényre, amely nem a titoktörvényt puhítja.”⁵²⁶

Varga László a bizottság előtt álló munkával kapcsolatban így nyilatkozott: „A feladat igazán »egyszerű«, be kell fejeznünk, amit Kenedivel (meg Rainerral, Tyekvicskával és másokkal) 12 éve BM-iratfeltáróként megkezdtünk, a diktatúra elnyomó szervei iratainak a teljes feltárását, egyesítését és nyilvánosságát.”⁵²⁷

A Szakértői Bizottság összetétele

Az állambiztonsági iratok átadását vizsgáló Szakértői Bizottság vezetésére 2007. július közepén kérte fel a miniszterelnök Kenedi Jánost. A bizottságot történészek, kutatók alkották: Varga László, a Fővárosi Levéltár volt főigazgatója, Ungváry Krisztián, az 1956-os Intézet munkatársa, Sipos Levente, a Politikatörténeti Intézet tudományos tanácsadója, Ripp Zoltán, a Politikatörténeti Intézet osztályvezetője, Palasik Mária, a Történeti Levéltár tudományos kutatója és Reisz T. Csaba, a Magyar Országos Levéltár általános főigazgató-helyettese, akinek helyét korai kiválása miatt Baráth Magdolna töltötte be. A bizottság összes tagja C típusú nemzetbiztonsági átvilágításon esett át.

⁵²⁶ Varró 2007.

⁵²⁷ Varga László 2007.

A Szakértői Bizottság tevékenysége

A Szakértői Bizottság rendeltetése, céljai és feladatai

A bizottságot az akkori kormány az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről szóló 190/2007. (VII. 23.) számú rendeletével hozta létre. A testület a C típusú nemzetbiztonsági átvilágítás elhúzódása és a nyári szabadság miatt a tervezettnél később, 2007. szeptember elején kezdte meg működését. Tagjai addig a vonatkozó jogszabályokat és az előzményeket tanulmányozták. A kormányrendelet azon célból állította fel a bizottságot, hogy az szakmai szempontból értékelje az állambiztonsági iratok átadásának teljesítését, és arról jelentést is készítsen. A célok közt szerepelt még bizonyos javaslatok megfogalmazása a kutathatóság feltételeinek javíthatóságával, illetve a szabályozás esetleges módosításával kapcsolatban.

Budai Bernadett akkori kormányzóvivő 2007 júliusában ennek kapcsán úgy nyilatkozott: a bizottság felállításával a kormány azt kívánta elérni, hogy választ kapjanak arra a kérdésre: az állambiztonsági szervek jogutódai vajon minden olyan 1990 előtt készült iratot átadtak-e, amelyek nem jelentenek nemzetbiztonsági kockázatot. A Szakértői Bizottság rendeltetése kizárólag a szakmai értékelés volt, felügyeleti és ellenőrzési jogosítványok nélkül. A szakmai értékeléséről jelentést is készített a kormány számára, amelyben a javaslatait is megfogalmazta.

A 190/2007-es kormányrendelet szerint a bizottság feladata kettős volt. Egyrészt megállapította a 2003. évi III. törvény által meghatározott, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának még át nem adott iratok őrzési helyeit, azok mennyiségét, valamint az azokban szereplő adatok minősítését. Másrészt javaslatokat is tett az állambiztonsági iratok kutathatóságának, az adatokhoz való hozzáférésnek és azok nyilvánosságra juttatása feltételeinek javítására. A kormány számára készített jelentés tartalma ebben a két pontban volt meghatározva. A rendelet szerint a bizottság eredeti mandátuma 2007. október 1-jéig szólt, amelyet a 251/2007. (IX. 26.) Korm. rendelet 2008. március 31-ig meghosszabbított, annak ellenére, hogy korábban a kormány azt közölte, „tartani lehet a szeptember 30-i dátumot”.⁵²⁸ A dátum megváltoztatását később azzal

⁵²⁸ Lásd 251/2007. (IX. 26.) Korm. rendelet az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről szóló 190/2007. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról, valamint: „A szóvivő szerint nem csúszik az ügynökbizottság munkája”.

magyarázta a kormányzóvivői iroda, hogy a határidő csak „jelzésértékű” volt a bizottság számára, s addig csupán döntést kellett hoznia arról, hogy az addigi tapasztalatok fényében be tudja-e fejezni a munkát 2007 októberéig, vagy a mandátum meghosszabbítása szükséges.⁵²⁹

Történeti tényekre utalva a testületet vezető Kenedi János azt nyilatkozta, hogy az 1944 és 1990 között keletkezett politikai rendőrségi iratok felkutatásával (is) foglalkozó bizottság az áldozatokról és a tettesekről is készített összegzést. Mint írta, „az államvédelmi szervek 1954-ben valamivel több, mint 1,5 millió emberről vezettek nyilvántartást, 1960-ban 600 ezerről, 1966-ban 186 ezerről, 1989 júniusában pedig 164 900-ról”.⁵³⁰

A Szakértői Bizottság jelentése

Az előbbieken már többször idézett és tárgyalt jelentés deklarálta, hogy a 190/2007-es kormányrendelet által megszabott eredeti határidő (szeptember 30.) túl rövid volt ahhoz, hogy a bizottság maradéktalanul el tudja végezni az eltervezett munkát. Ezt látva a bizottsági tagok a megbízatás meghosszabbítását javasolták a kormánynak, emellett egy előzetes jelentést is elkészítettek, amely öt különböző témát ölelt fel, és a további működésre vonatkozó javaslatokat is tartalmazott.

Az elkészített tervezet megvitatására végül a kormány nem tartott igényt, de a bizottság kérésének eleget téve 2008. március 31-re, majd 2008. június 30-ra módosította a határidőt. A feltárandó iratok köre és az érintett iratképző szervek tekintetében a jelentés is utalt rá, hogy a 2003. évi III. törvény hatálya széles körre, tehát azokra az iratokra és adatokra terjedt (és terjed) ki, amelyek 1944. december 21. és 1990. február 14. között az állambiztonsági tevékenységet végző magyar állami szervek működésével kapcsolódnak össze. Ez a mindenkori államvédelmi, állambiztonsági, az azok tevékenységét „tükröző” és ahhoz kapcsolódó iratokat jelentette.

⁵²⁹ Lásd 251/2007. (IX. 26.) Korm. rendelet az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről szóló 190/2007. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról, valamint: „A szóvivő szerint nem csúszik az ügynökbizottság munkája”.

⁵³⁰ Kenedi János a neten közölné az ügynöklistát.

A törvény azt is pontosan megfogalmazta, hogy mely szervek iratanyagáról van szó: a BM III. Főcsoportfőnökségéről, illetve annak szerveiről és jogelődéről.⁵³¹ A törvény idesorolta továbbá a Belügyminisztérium Határőrség Felderítő Osztályánál, a Honvédelmi Minisztériumnál és a Magyar Néphadsereg Csoportfőnökségeinél és osztályainál keletkezett és őrzött, valamint a Belügyminisztérium Személyzeti Főosztályánál, a Belügyminisztérium III. Főcsoportfőnökségének alkalmazottaival kapcsolatban őrzött iratokat is.

Mindezek kapcsán a Szakértői Bizottság – iratfeltárási tevékenységét tekintve – a következő iratörző helyek vizsgálatát tűzte ki célul saját feladatának meghatározásakor:⁵³²

- állambiztonsági szervek iratait őrző mai nemzetbiztonsági szolgálatok iratörző helyei: Információs Hivatal, Nemzetbiztonsági Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Katonai Biztonsági Hivatal, Katonai Felderítő Hivatal;
- levéltárakban őrzött iratok: Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára, Magyar Országos Levéltár, Hadtörténelmi Levéltár, Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár, Budapest Főváros Levéltára, megyei levéltárak;
- a 2003. évi III. törvényben felsorolt, valamikor az ÁVH-hoz vagy utódszervezetéhez tartozó, eddig nem említett szervek: Határőrség, Honvédelmi Minisztérium Irattára, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, Országos Rendőr-főkapitányság, Budapesti Rendőr-főkapitányság, Köztársasági Őrezred Hivatala (Kormányőrség);
- egyéb szervek iratai: Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, Külügyminisztérium, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Oktatási és Kulturális Minisztérium, Miniszterelnöki Hivatal Nemzetbiztonsági Kabinet, Legfőbb Ügyészség, Legfelsőbb Bíróság, Budapesti Ügyészség Nyomozóhivatala, Budapesti Katonai Ügyészség; Országos Igazságszolgáltatási Tanács.

A jelentésből kiderült, hogy néhány tervezett iratörző helyre (például a Pénzügyminisztérium, a Magyar Nemzeti Bank, egyes kereskedelmi bankok) időhiány miatt nem jutott el a bizottság. Az Országos Igazságügyi Tanács és a Legfelsőbb

⁵³¹ Ezek a következő szervek voltak: a Magyar Államrendőrség Budapesti és Vidéki Főkapitányságának Politikai Rendészeti Osztályai, a Gazdasági Rendészeti Osztályok operatív csoportjai, a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya, a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatósága, az Államvédelmi Hatóság, a Belügyminisztérium 1953–1956 között államvédelmi feladatokat ellátó szervezeti egységei és a Belügyminisztérium Politikai Nyomozó Főosztálya.

⁵³² *A Szakértői Bizottság jelentése, 2007–2008.* 47–48.

Bíróság irattárának bejárását pedig engedélyezték ugyan, azonban a megvalósításhoz teljesíthetetlen feltételt szabtak.

A kormány számára készített bizottsági jelentés főbb gondolatai két részre oszthatók: általános elvek, illetve a 2003. évi III. törvény kapcsán a bizottság által kifogásolt jogalkotási hibák megnevezése, szakmai javaslatok megtétele. Általános elvként szerepelt az a kitétel, miszerint tudományos kutatók között nem tehető különbség annak alapján, hogy az ÁBTL-ben vagy más közlevéltárban kívánják végezni kutatásaikat. Itt említhető a 2003. évi III. törvény bizonyos bekezdéseiben szereplő definíciók és fogalommeghatározások (úgy mint „hálózati személy” vagy „kérelmező”) felülvizsgálatára irányuló kezdeményezés, illetve egy új törvénnyel kapcsolatos javaslattétel is. A jelentés szintén általános értelemben fogalmazta meg azt a szándékot, miszerint érvényt szükséges szerezni annak a törvényi előírásnak, hogy nem maga az „irat”, hanem csak az abban szereplő konkrét adat lehet titkos, de ez nem járhat az eredeti iratok fizikai megcsonkításával. Szakmai javaslatként került a jelentésbe az a figyelemfelhívás is, amely szerint meg kell oldani a Katonai Felderítő Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal levéltári felügyeletét, valamint az is, miszerint a titokgazda felelősségi körébe tartozzon, hogy az azonos iratok minősítése valamennyi iratörző helyen egységes legyen.

A különböző szakmai javaslatok tárgyalásánál a jelentés elfogadhatatlannak minősíti azt a tényt, hogy a „megfigyelt” „kizárólag a vele kapcsolatba hozható személyes adatait” ismerheti meg, miközben a kutató a teljes iratot. A bizottság javaslatai között szintén szerepelt, hogy az érintett és az iratokban szereplő adatok megismerésére jogosult más személyek, a kutatókhoz hasonlóan, csak az iratokban szereplő érzékeny, személyes adatokat ne ismerhessék meg. Leszögezték: a diktatúra állambiztonsági szolgálataival való bárminemű együttműködés ténye közérdekű adat. Alkotmányellenesnek tekintették tehát azt a kialakult gyakorlatot, hogy tudománytól idegen testületek, például bíróságok döntenek el egy tudományos megállapítás helyességét (arra nem adott magyarázatot a jelentés, hogy akkor bármilyen polgári vagy büntetőügyben felmerülő „szakértői kérdésben” a különböző igazságügyi, elmeorvosi stb. szakértők bíróság általi meghallgatása és az általuk elmondottak alapján [is] történő ítékezés miért alkotmányos).⁵³³

A Szakértői Bizottság iratfeltárási munkálataival kapcsolatban elmondható, hogy az támaszkodott az e fejezetben is bemutatott „intézménytörténeti előzményekre”, így részben a 2003. évi III. törvény végrehajtását felügyelő bizottság

⁵³³ Lásd A Szakértői Bizottság jelentése, 2007–2008. 347–351.

által elvégzett munkára is.⁵³⁴ Mindkét testület készített felméréseket az iratfel-tárási tevékenysége során, amelyekből egységesen kimutatható, hogy az egyes szervek közül a Katonai Felderítő Hivatal szolgáltatta be a legtöbb irattételt a levéltárba, előbbi a „sorban” a Nemzetbiztonsági Hivatal követte. A bizottságok felmérései között persze különbségek is adódtak, amire a jelentés az „esetleges számlási tévedéseken túl” nem tudott magyarázatot adni. Ám azt is megjegyez-ték: a különbségek nagy része abból is adódhatott, hogy 2005 után újabb tételeket adtak át a levéltárnak. Például a Szakértői Bizottság az Információs Hivatalnál 1075 átadott tétellel talált többet, mint a 2003-as bizottság. A Nemzetbiztonsági Hivatalban és a Katonai Felderítő Hivatalban is „többet” mutatkozott az iratok tekintetében a 2003-as felmérésekhez képest: az előbbinél 1424, míg az utóbbinál 770 új irattételt „fedeztek fel”. Van példa kisebb eltérésekre is: a Nemzetbiztonsá-gi Szakszolgálatnál a különbség csupán két irattétel.

A 2003. évi III. törvény végrehajtásának megfelelően az 1990. február 14-ével bezárólag keletkezett iratokat a szolgálatok kétfajta jegyzékben regisztrálták. Lé-tezett egy „általános jegyzék”, illetve egy „főigazgatói, más néven bírói jegyzék”. Mindkét jegyzék minősített iratokat tartalmazott, ám a bírói jegyzék tételeinek tekintetében különleges eljárás érvényesült. Mivel a „főigazgatói jegyzékhez” való hozzájutás addig lehetetlen volt, ezért azzal kapcsolatban sem lehetett több információhoz jutni, hogy az 1995 óta ismert iratmegsemmisítések révén milyen hiányok keletkeztek. A jelentés bizonyos részei rögzítik, hogy egyes állambizton-sági iratok egyszerűen eltűntek a rendszerváltozást követően, az iratmegsem-misítések és rekvirálások folyamata közben. Ahogy a jelentésben fogalmaztak: „1989. december közepétől 1990. május közepéig egyfajta exlex állapot állt be, amikor a múlt minden részese »tette, amit nem szégyellt«, nem törődve sem alkotmánnyal, sem törvényekkel.”⁵³⁵

Itt érdemes megemlíteni, hogy 1990. február 9-én például a III/II. Csoport-főnökség elvitte a Belügyminisztérium központi nyilvántartójából az általa fog-lalkoztatott és kizárt hálózati személyek kartonjait, amelyek közt több mint tíz-enkétezer beszerzési karton volt. Ezek nem jutottak el a Nemzetbiztonsági Hivatalhoz, hanem eltűntek. „Vagyis, ha hinni lehet az említett BM-jelentésnek

⁵³⁴ Lásd A Szakértői Bizottság jelentése, 2007–2008. 377–387.

⁵³⁵ Uo. 245.

[...], a III/II. Csoportfőnökség hálózata 1990. február 9-én »dekonspirálódott« – írja ezzel kapcsolatban a jelentés.⁵³⁶

Az ügy kivizsgálását „1992-ben rendelte el Simon Sándor, a Nemzetbiztonsági Hivatal főigazgatója, de ez az érintett munkatárs halála miatt eredménytelenül zárult”.⁵³⁷ A Szakértői Bizottság megállapítása szerint az irattárak eredeti állapota az idők folyamán – az iratmegsemmisítések és -nyilvántartások gyakran jegyzőkönyvezés nélküli mozgatása miatt – rekonstruálhatatlanná vált. Így a jelentés arra a következtetésre jutott, hogy egy új törvény, egy úgynevezett dossziétörvény megalkotásával lenne a leginkább megvalósítható az állambiztonsági iratok nyilvánosságra hozatala, a szellemi kárpótlás, illetve a tudományos megismerés. E törvény alapján a szolgálatoknak kellene bizonyítaniuk, hogy valódi nemzetbiztonsági érdek fűződik egy-egy irat titkosításának fenntartásához. Ezzel kapcsolatban a bizottság megjegyezte, hogy ugyan nem zárják ki az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosítását, de sokkal kevésbé tartják hatékonynak, mint egy teljesen új törvény megalkotását.

A történészek tehát úgy vélekedtek, hogy az új törvénnyel vagy legalábbis az akkor hatályos jogszabály alapos módosításával lenne lehetőség a szellemi kárpótlásra és a tudományos megismerés garanciáinak megteremtésére. A jelentés leszögezte: a bizottság működési előfeltételének tekintette, hogy a törvényes előírásoknak megfelelően egyetlen vonatkozó irat se maradjon előle elzárva. Kenedi Jánosnak mint elnöknek volt engedélye az előbb említett „bírói jegyzék”, illetve az azon lévő minősített iratok megtekintésére.

Összegzésképpen elmondható, hogy az általa vezetett bizottság több mint négyszáz oldalas jelentése bírálatot fogalmazott meg a vonatkozó 2003. évi III. törvény számos rendelkezésével kapcsolatban, továbbá felhívta a figyelmet azokra a hibákra is, amelyek a törvény pontatlanságából és a törvényhozói mulasztásokból adódtak. A bizottsági jelentés továbbá sürgette a titkos iratok felülvizsgálatát, valamint lényegesen szűkebb körben javasolta lehetővé tenni az állambiztonsági iratok további titkosítását. Azonban a testület egyes kérdésekben egyáltalán nem képviselt egységes álláspontot. Például olyan fontos kérdésekben, mint a külföldiek is érintő akták megismerhetősége vagy az iratok, illetve

⁵³⁶ 1956 október–novemberében az állambiztonsági szervek iratanyagának jelentős mennyisége semmisült meg, tűnt el, vagy került illetéktelen kezekbe (állambiztonsági kifejezéssel élve „dekonspirálódott”). A Szakértői Bizottság jelentése, 2007–2008. 130., 241.

⁵³⁷ *Titkos szalagokat venne elő a Kenedi-bizottság.*

az azokban szereplő adatok nyilvánosságra hozatala kapcsán a bizottság egyes tagjai különvéleményeket fogalmaztak meg a jelentésben, annak „fősodrával” szemben. Sokatmondó, hogy a bizottság valamennyi tagja – ellentétben a többi bizottsággal – nevével jegyezte írását.

A bizottság működésének kapcsán természetesen szükséges megemlíteni a tevékenységét érő kritikákat, amelyek lényegében a tagok politikai elfogultságára hivatkoztak, és hiányolták a bizottság valóban „többpárti” jellegét.

A testület végül 2008. szeptember 11-én adta át a jelentést Szilvássy György polgári titkosszolgálatokat irányító miniszternek.⁵³⁸ Ám sem az akkor hivatalban lévő Gyurcsány-kabinet, sem az azt követő, Bajnai Gordon vezette kormány nem vette figyelembe a jelentés megállapításait és javaslatait, amelyek alapján beigazolódni látszott az az akkori ellenzéki kritika, miszerint a bizottság felállítása csak „politikai porhintés” volt (tény ugyanakkor, hogy a második Kenedi-bizottságot a 2010 után felálló új kormány kormányrendelettel megszüntette, és az „ügynök-kérdés” azóta sem rendeződött).

A Szakértői Bizottság utóélete

Gyarmati György, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának főigazgatója a Kenedi-bizottság jelentésével kapcsolatban 2008-ban kijelentette, hogy az akták közötti számarányánál jóval nagyobb mértékben kutatják a történészek és az érdeklődők az értelmiségről és az egyházakról szóló ügynöki jelentéseket.⁵³⁹

Egy konferencián a főigazgató megállapította, hogy a kormány által felkért kutatók, történészek jelentése „eleddig a legrészletesebben dolgozta fel, hogy mely iratokat semmisítettek meg”. Rainer M. János, az 1956-os Intézet főigazgatója a konferencián tartott beszédében méltatta a Kenedi-bizottság munkáját, hangsúlyozva, hogy annak jelentése államigazgatási, történelmi és levéltári szempontból egyaránt fontos. Szerinte a kormánynak készített jelentés azonban nemcsak

⁵³⁸ Kenedi: *Az orránál fogva vezetik a társadalmat.*

⁵³⁹ *Keresztútzben a Kenedi-bizottság jelentése.*

a magyarországi szovjet típusú rendszer kutatásáról szól, hanem a rendszerváltásról is, illetve az ország véleményét is kifejezi a titkosszolgálati jelentésekről.⁵⁴⁰

Gulyás József, az SZDSZ (egykori) országgyűlési képviselője többször is aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a kormány adós maradt az „érdemi cselekvéssel”, annak ellenére, hogy a jelentésből egyértelműen kiderült: nagy mennyiségű, a nyilvánosság elől visszatartott, a kutatómunkától elzárt információ létezik. Ahogy a szabad demokrata politikus akkor fogalmazott: „Tartok tőle, hogy a kormány ahelyett, hogy a Kenedi-jelentésre alapozva érdemi intézkedéseket hozna, különféle egyeztetésekre, alkotmányos aggályokra és ötpárti konszenzus igényére hivatkozva kisiklatja az ügyet.”⁵⁴¹ Gulyás nemcsak nyilatkozataiban, hanem a parlamentben is hangot adott véleményének napirend előtti felszólalásában.⁵⁴²

Iváncsik Imre, a polgári titkosszolgálatokat felügyelő Miniszterelnöki Hivatal egykori államtitkára az Országgyűlésben minderre még 2008-ban úgy reagált, hogy a Kenedi-bizottság jelentéséből adódó teendőkről előterjesztést fogalmaztak a kormány számára, amelyet a kormánykabinet meg is tárgyalt, és „majd a kormány elé kerülnek a javaslatok”. „A konszenzusos javaslatok többsége a 2003. évi III. törvény módosításának az igényét veti föl, illetve egy új dossziétörvény megalkotását javasolja, és jellegéből adódóan egy sor alkotmányossági kérdést is fölvet. Tehát időigényes a dolog, komoly szakmai tudásra, szakemberek közreműködésére van szükség ahhoz, hogy érdemi mérlegelést követően érdemi javaslatok szülessenek a változtatásokra. Könnyen elképzelhető, hogy akár alkotmánymódosítási igény is fölvetődhet” – fogalmazott az államtitkár.⁵⁴³

⁵⁴⁰ *Keresztútzben a Kenedi-bizottság jelentése.*

⁵⁴¹ Hazafi 2008b.

⁵⁴² Gulyás József, napirend előtti felszólalás, 178. ülésnap (2008. november 18.), 5–8. felszólalás. http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=SMFU7bM1&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo_naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D38%26p_uln%3D178%26p_felsz%3D5%26p_felszig%3D8%26p_aktus%3D3, 2015. július 3.

⁵⁴³ Iváncsik Imre válasza Gulyás József napirend előtti felszólalására, 178. ülésnap (2008. november 18.), 5–8. felszólalás. http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=SMFU7bM1&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo_naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D38%26p_uln%3D178%26p_felsz%3D5%26p_felszig%3D8%26p_aktus%3D3, 2015. július 3.

Tóth Károly, az MSZP nemzetbiztonsági szakpolitikusa a jelentés megszületését követően kijelentette: támogatják, hogy a Kenedi-bizottság jelentéséből adódó teendőket alaposan vitassák meg a parlamentben, különösen a szakbizottságban. Ettől függetlenül az volt a véleménye, hogy a titkosítások kérdése nem a kormányt és nem a politikusokat érinti, hanem a minősítéseket megtevéő titokgazdákat, a mágnesszalagok ügye pedig – szerinte – könnyen megoldható. Tudomása szerint a szakszolgálat – megfelelő titkosítási eljárással – képes ezeket átmásolni egy új adathordozóra.⁵⁴⁴

Kenedi János viszont az állambiztonsági iratok és egyéb források tekintetében több interjúban is célzást tett a rendszerváltás utáni mindenkori politikai vezetés félrevezető és megtévesztő szándékára. Ez a megtévesztés szerinte már a rendszerváltás idején elkezdődött, amikor is a politikai rendőrségi ügyek középontjába a III/III-as ügyosztályt állították, a „főszereplők” pedig az ügynökök lettek. Szerinte ezzel szemben köztudott volt – mint ahogy egy 1994-es alkotmánybírósi határozat is kimondta –, hogy „a III. csoportfőnökség valamennyi szerve a parancsuralmi rendszer fenntartását szolgálta, nemcsak a III/III-as”.⁵⁴⁵ Kenedi szerint a rendszerváltás után vezető pozícióba került bizonyos személyeknek állt érdekében az állambiztonsági iratok nyilvánosságra kerülésének megakadályozása, titkosítva tartása. Hiszen az operatív tisztectől kezdve a társadalmi, operatív és hivatalos kapcsolatokig (informális kategóriák) mindannyian benne éltek ebben a folyamatban. Mint egy interjúban mondta, „a hetvenes-nyolcvanas években a pályájukat kezdő személyekből lettek a nagyvállalati vezetők, a diplomaták és főpapok jelentős része”.⁵⁴⁶ Egy másik interjúban így fogalmazott a témával kapcsolatban: „Ha elkezdenénk bolygatni a hálózati személyek kilétét, akkor azokat az embereket ismernék meg a másik oldalukról, akik vezetnek az országot, az egyházakat vagy a diplomáciai kart”.⁵⁴⁷

Kenedi ugyanebben az interjúban beszélt az úgynevezett rezidentúrákról, vagyis hírszerzési alapegységekről is, amelyek – állítása szerint – például az egyházakhoz és a Magyar Tudományos Akadémiához „telepítve” működtek, a legkiterjedtebbek viszont a sajtórezidentúrák voltak.⁵⁴⁸ Utalt arra, hogy ilyen újságírók „túléltek” a rendszerváltást: „Voltak, akik zszurnaliszták maradtak, míg

⁵⁴⁴ Hazafi 2008b.

⁵⁴⁵ Kenedi: *Az orránál fogva vezetnek a társadalmat.*

⁵⁴⁶ *A valóság az ügynökügyek mítoszai mögött.*

⁵⁴⁷ Hazafi 2008a.

⁵⁴⁸ Kovács, Sz. 2007, 156. – Rezidentúra = állambiztonsági tisztectből vagy a hálózat tagjaiból álló, meghatározott állambiztonsági feladatok ellátására felkészített, konspirált szervezeti forma.

mások különféle szakemberekként jelentek meg a közéletben. Ha bekapcsolja a televíziót, akkor többüket láthatja, mint akik értékelik a világhelyzetet, vagy szakértenek valamilyen biztonsági területen. Mások kommunikációs tanácsadók lettek, vagyonörök, ezért érthetően le akarják vakartatni a nevüket a dokumentumokról.”⁵⁴⁹

Varga László, a bizottság történész tagja 2008-ban úgy nyilatkozott, hogy a Kenedi-jelentés igyekezett pontosan feltárni a megfigyelt személyek kategóriáit, s elsőként hívta fel a figyelmet arra, hogy a megfigyelték mellett a népesség jóval nagyobb részét is különböző módokon nyilvántartásba vették. A kormánynak „üzenve” azt is elmondta, hogy a bizottság javaslatainak elfogadásával válhat lehetségessé a törvény hatalmának érvényt szerezni.⁵⁵⁰ Szerinte a rendszerváltozás után eltelt időszakban sem lehetett megtudni azt, hogy mennyi iratot semmisített meg, és mennyi tűnt el a rendszerváltás idején az állambiztonsági irattárból.

Varga László az *Élet és Irodalomban* arról is írt, hogy a Kenedi-bizottság vizsgálata nyomán kiderült: elsősorban a Nemzetbiztonsági Hivatal a megalakulásától kezdve módszeresen gyűjtötte, helyenként pedig „kimondottan elrekviráta” a maradék állambiztonsági dokumentumokat, de a megyei és a budapesti rendőrfőkapitányságok iratai is „előbb-utóbb szintén a Falk Miksa utcában kötöttek ki”.

A történész a múlt megismerésének legfőbb akadályát abban látta, hogy a levéltár képtelen elszámolni azokkal az iratokkal, amelyek nincsenek a birtokában. Megemlítette azt is, hogy az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárára vonatkozó törvény „szinte semmi teret nem adott a hivatalból levéltárrá avasztató intézménynek, hogy szembeszállhasson [...] az állambiztonsági iratokat (egy részüket) még mindig birtokló titkosszolgálatokkal”.⁵⁵¹ Varga szerint normális viszonyok között a jelentés megállapításai külön-külön is alkalmasak lennének arra, hogy „botrányt emlegessünk”.⁵⁵²

Elmondható tehát, hogy a bizottság történész tagjai szerint a jelentés komoly súlyú problémákat vetett fel, és befolyásolni volt képes az állambiztonsági rendszer működéséről szóló közgondolkozást is. 2008-ban, a jelentés elkészülte után, Kenedi János az MTV-ben, A szólás szabadsága című műsorban a bizottság mun-

⁵⁴⁹ *A valóság az ügynökök mítoszai mögött.*

⁵⁵⁰ Varga László 2008.

⁵⁵¹ *Kenedi-bizottság: botrány és régi reflexek.*

⁵⁵² Uo.

kájának jelentőségére utalva kijelentette: valószínűleg át kell írni Magyarország 1944–1990 közötti történelmét.⁵⁵³

Ám minde erre nem került sor: a kormány rendelete alapján elkészült jelentést sem a vonatkozó, 2007-es rendeletet megalkotó Gyurcsány-kormány, sem a Kenedi-bizottságot „újra” felállító Bajnai-kormány nem használta fel. A bizottság tagjainak (feltételezett) politikai kötődése miatt pedig a Bajnai-kabinetet 2010-ben felváltó, Orbán Viktor vezette kormány – az új kormány szempontjából érthető okokból, tudniillik az „új” testületet pár nappal a választások előtt, 2010. április 11-én nevezték ki – megszüntette a bizottságot, azonban az ügynökügyben „beígért” jogalkotói lépések azóta is váratnak magukra.

⁵⁵³ Kenedi: *ha kijön a jelentés, át kell írni a magyar történelmet.*

A TANÁCSADÓ TESTÜLET JELENTÉSE (MÁSODIK KENEDI-BIZOTTSÁG)⁵⁵⁴

A Tanácsadó Testület előzményei

Miniszterelnöki nyilatkozatok

Bajnai Gordon miniszterelnök, Böhm András (SZDSZ) országgyűlési képviselő egy 2010-es interpellációjára válaszolva jelentette be, hogy kormánya bizottságot hoz majd létre a Nemzetbiztonsági Hivatalnál őrzött mágnesszalagokon található adatok – például az egykori állambiztonsági hálózati személyek neve, fedőneve, azonosító adatai, szervezési dosszié száma stb. – hiánytalan feldolgozásának, a minősítés felülvizsgálatának, majd a minősítésüket elvesztő anyagok levéltárba adásának felügyeletére.

A miniszterelnök kijelentette: „Egy nemzet önbecsüléséhez az önismeret is szükséges. Fehér foltok vannak a történelemben, Magyarországnak joga van a tisztánlátásra.”⁵⁵⁵ Bajnai Gordon fontosnak nevezte a mágnesszalagok archiválását, amelyek, mint megjegyezte, több tízezer hálózati személy nevét, fedőnevét és szervezési dossziéjának számát tartalmazták. Ahhoz, hogy ezek az adatok minél előbb a levéltárba kerülhessenek, a nyilvántartást feldolgozható állapotba kell hozni – jelentette ki. A bizottság várható tevékenységével kapcsolatban a

⁵⁵⁴ Megjegyzés: Tekintettel a kevés vonatkozó jogszabályra, illetve arra, hogy a Tanácsadó Testület jelentése mindösszesen öt oldal hosszú, és – mint a testület munkáját hivatalosan bemutató dokumentum – az *Élet és Irodalom* című folyóiratban jelent meg, az elemzés összeállításához szükséges volt forrásként felhasználni internetes portálokon és politikai napilapokban megjelent cikkeket.

⁵⁵⁵ Vég 2010.

miniszterelnök kijelentette: a bizottság figyelemmel fogja kísérni és hitelesíteni fogja a hálózati nyilvántartás kinyomtatását, s ezenkívül az említett adatfeldolgozás, a minősítés felülvizsgálata, majd a minősítésüket elvesztő adatok levéltárba adása is a testület feladata lesz.

A Tanácsadó Testület (avagy második Kenedi-bizottság) és a nemzetbiztonsági szolgálatok számára a kormány egyéves határidőt tűzött ki a munka első fázisára, a hálózati nyilvántartás levéltárba adására vonatkozóan.⁵⁵⁶ Ezután csak azok az adatok maradhattak volna a nemzetbiztonsági szolgálatoknál, amelyek a jogállami Magyarország biztonságának védelméhez mind a mai napig elengedhetetlenül szükségesek.⁵⁵⁷

A miniszterelnök egy sajtótájékoztatóján hangsúlyozta: azért kell lehetővé tenni a három történész alkotta bizottság számára, hogy megismerjék és feltárják az egykori állambiztonsági szolgálatok működésének minden részletét, mert „Magyarországnak joga van tisztán látni saját történelmét, múltját, önmagát”. Ahogy fogalmazott: „A nemzet önbecsüléséhez kell az önismeret, és az nem természetes, hogy a kollektív emlékezetből hiányoznak adatok, hogy az ország életét negyven éven át befolyásoló állambiztonság működésének feltárása hiányos.”⁵⁵⁸

Hangsúlyozandó, hogy ezen nyilatkozatok már akkor láttak napvilágot, amikor az első Kenedi-bizottság (Szakértői Bizottság, lásd jelen kötet vonatkozó fejezetét) már régen „letette az asztalra” több száz oldalas jelentését, amelyben javaslatokat is megfogalmazott a jogalkotó számára az állambiztonsági szolgálatok iratanyagaival kapcsolatban. E jelentéssel azonban sem a bizottságot létrehozó Gyurcsány-kormány, sem Bajnai Gordon nem kezdett semmit.

Bajnai mindezek ellenére az adatok megismerhetőségével kapcsolatban elmondta: „Minden egyes adat emberi sorsokról szól, de egyben a magyar történelem része, az pedig, hogy valaki nem akar szembenézni a múlttal, nem lehet a múlt feltárásának akadálya.”⁵⁵⁹ Bajnai Gordon hozzátette, hogy kiemelten fontosnak tartja a mágnesszalagok mielőbbi hozzáférhetővé tételét és megismerhetőségét, egyben utalt arra is, hogy ehhez a munkához azonban szükséges a civil szféra felügyelete is.

A kormányfő nem törekedett konszenzusra az ellenzékkel, hiszen a bizottság felállításáról pártokkal való egyeztetések nélkül született meg a döntés. Ezzel

⁵⁵⁶ Nyusztay 2010.

⁵⁵⁷ *Megalakul a második Kenedi-bizottság.*

⁵⁵⁸ *Bajnai: Civilek felügyelik az NBH-s mágnesszalagokat.*

⁵⁵⁹ Uo.

kapcsolatban újságírói kérdésekre válaszolva elmondta, hogy álláspontja szerint „a mindenkori kormány feladata a 2003. évi III. törvény alapján az éppen aktuális lépések megtétele”.⁵⁶⁰ „A bizottságba felkértek személye pedig garancia arra, hogy pártatlan történészszemmel figyelik az állambiztonsági múlt feltárásának soron következő szakaszát.”⁵⁶¹ A háromtagú bizottságba egyébként két olyan tag is került, akik részt vettek az első Kenedi-bizottság – hasznosítatlan – munkájában, és az akkori ellenzék szerint erősen kötődtek a kormánypártokhoz. Az sem elhanyagolható tényező, hogy Bajnai Gordon csak nem sokkal a közelgő választások előtt határozta el magát az új bizottság létrehozására, ami így már születésekor determinálta működésének nehézségeit.

Kenedi János nyilatkozatai

A miniszterelnök a korábban a Szakértői Bizottságot is vezető Kenedi Jánost kérte fel a Tanácsadó Testület elnökének. A történész egy interjúban elárulta, hogy a mágnesszalagokon talált adatok tartalmi elemzésében közreműködni hivatott civil bizottság vezetését csak bizonyos feltételek megléte mellett tudta elvállalni. Egyrészt beleszólási jogot kívánt magának a tagok kiválasztásával kapcsolatban, másrészt ahhoz is ragaszkodott, hogy esetenként felkérhessen külsős szakértőket. Ennek az volt az oka, hogy szerinte a mágnesszalagok ügyében informatikusok, míg az adatok minősítésének kérdésében jogászok segítségére lehet szükség.

Kenedi „feltételei” közül a legfontosabb talán az volt (a HVG értesülései szerint), hogy az újonnan létrejövő bizottság tagjait ne a parlamenti patkóban helyet foglaló pártok javaslatai alapján hívják meg a testület munkájába (ahogy a három évvel korábbi Szakértői Bizottság felállítás során), hanem kifejezetten egy szakértőkből álló testület álljon fel.⁵⁶² A bizottság felállítását bejelentő miniszterelnöki sajtótájékoztatón Kenedi kijelentette, „a saját és kutatótársai feladatának tartotta, hogy dekriminalizálják, depolitizálják és minél hamarabb nyilvánosságra hozzák az adatokat”. Mint mondta, „erre tartanak igényt az áldozatok és a társadalmi tudatot formáló tudósok egyaránt”. Hangot adott annak is, hogy

⁵⁶⁰ Lásd 2003. évi III. törvény az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról.

⁵⁶¹ *Bajnai: Civilek felügyelik az NBH-s mágnesszalagokat.*

⁵⁶² *Kenedi feltételekhez kötötte a civil bizottság vezetését.*

szerinte az emberek fejében lévő, a témával kapcsolatos „zagyalékért” az állambiztonsági múlt feltárásában megfigyelhető két évtizedes késlekedés a hibás. Az állambiztonsági múlt nem szolgálhat „zsarolási adatbankot”, és nem is önmagáért beszél.⁵⁶³

A vizsgálni kívánt mágnesszalagokkal kapcsolatban Kenedi 2011-ben egy *Magyar Narancs*-interjúban elmondta, hogy azok „a történelmi tudás egy szeletét képviselik, hozzátartoznak a mentalitás-, a társadalom-, kultúr-, vallás- és gazdaságtörténehez”.⁵⁶⁴ A bizottság működésének adminisztratív feltételeit kezdetben a Miniszterelnöki Hivatal, később pedig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium biztosította saját, illetve 2010 nyarától az Országgyűlés épületében lévő irodában.⁵⁶⁵

A Tanácsadó Testület összetétele

A háromtagú bizottság tagjait Bajnai Gordon miniszterelnök nevezte ki 2010 áprilisában (tehát az országgyűlési választások hónapjában), a 102/2010. (IV. 2.) számú Korm. rendelet alapján.⁵⁶⁶ A testület elnöke Kenedi János, a 2007–2008-as Szakértői Bizottság egykori elnöke lett. Rajta kívül Palasik Mária és Cseh Gergő Bendegúz, az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltárának munkatársai alkották a testületet.⁵⁶⁷ A kormány és a testület közötti kapcsolattartásért a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter által kijelölt személy volt felelős.

⁵⁶³ Bajnai: *Civilek felügyelik az NBH-s mágnesszalagokat*.

⁵⁶⁴ Mészáros 2011.

⁵⁶⁵ Kenedi–Palasik–Cseh 2010.

⁵⁶⁶ 102/2010. (IV. 2.) Korm. rendelet az állambiztonsági szolgálatok mágnesszalagra rögzített adatbázisaiban található adatok felülvizsgálatáról. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk10049.pdf>, 2015. május 20.

⁵⁶⁷ Palasik Mária szintén részt vett a Szakértői Bizottság által korábban folytatott munkában.

A Tanácsadó Testület tevékenysége

A Tanácsadó Testület megalakulása

A Tanácsadó Testület 2010 áprilisában kezdte meg munkáját.⁵⁶⁸ Hogy pontosan mikor, az kibogozhatatlan, ugyanis a kormányzat illetékesei és a bizottság tagjai által közölt információk között jelentős eltérés van. A 2010. április 6-i sajtótájékoztatón Bajnai Gordon miniszterelnök bejelentette a testület megalakulását, és megnevezte a tagjait.⁵⁶⁹ Ezzel egyidejűleg – kormányzati forrásokra való hivatkozással – a sajtóban olyan hírek jelentek meg, hogy a testület már el is kezdte a munkát. Ehhez képest a tagok április 15-én úgy nyilatkoztak, hogy hivatalosan még semmiféle értesítést nem kaptak megbízatásukról, és a kormányzat részéről senki sem kereste meg őket a munkavégzéssel kapcsolatban.⁵⁷⁰

A Tanácsadó Testület célja, feladatai

A testület a vonatkozó kormányrendelet alapján egyik feladatául azt kapta, hogy felügyelje a körülbelül ötvenezer hálózati személy nevét, fedőnevét, azonosító adatait és beszerzési dossziéjának számát tartalmazó tizenhét nemzetbiztonsági hivatali mágnesszalag adatainak feldolgozását, minősítésük felülvizsgálatát. A testület feltáró munkát is végzett, amelynek célja az lett volna, „hogy soha többé ne lehessen visszaélni információkkal, továbbá ne a napi politikai sajtó címlapjain, hanem a történelemkönyvekben és a nemzet lelkében köszönnének vissza” – ahogy arra Bajnai a bizottság felállításáról szóló sajtótájékoztatón is hivatkozott.⁵⁷¹ A bizottságnak a rendelet szerint elsősorban javaslatot kellett tennie a titokgazda részére (a Nemzetbiztonsági Hivatal főigazgatója) a vizsgálható adatok minősítésének felülvizsgálatára. Ezután következett a „tikos” minősítés alól feloldott adatok átadása a kutatók és a nyilvánosság részére. Azonban, ahogy a következőkben szó lesz róla, az erős felhatalmazás (kormányrendelet) ellenére a testület munkavégzése korántsem volt akadálymentes.

⁵⁶⁸ 102/2010. (IV. 2.) Korm. rendelet.

⁵⁶⁹ *Bajnai: Civilek felügyelik az NBH-s mágnesszalagokat.*

⁵⁷⁰ *Megakadt a Kenedi-bizottság.*

⁵⁷¹ *Lásd Bajnai: Civilek felügyelik az NBH-s mágnesszalagokat.*

A H jelű adattárral kapcsolatos munkálatok

A bizottság egyik legfontosabb, a 102/2010. (IV. 2.) számú Korm. rendelet által meghatározott feladata az volt, hogy 2010. május 15-ig elvégezze az egykori Belügyminisztérium által létrehozott egységes gépi prioráló rendszer (EGPR) H jelű nyilvántartásának kinyomtatását és a kinyomtatott példány hitelesítését.

A rendelet végrehajtásának és ezen feladat elvégzésének céljából a testület 2010. május 10-én – a hivatal munkatársaival együttműködve – ülést tartott a Nemzetbiztonsági Hivatal épületében. A testület munkáját segítő munkatársak az ülésen megvizsgálták a rendeletben foglalt adatbázisok lementett példányait hordozó DVD-lemezeket. Ezen lemezek elektronikus könyvtáraiban szerepeltek az egyes adattárak különböző időpontokban lementett úgynevezett törzs- és gyűjtőállományai. Az adatok vizsgálata csak azután kezdődhetett, hogy a testület tagjai a hivatal informatikusainak segítségével megállapították: a H jelű nyilvántartás különböző másolati példányai tartalmilag megegyeznek egymással. Ugyan a hivatal informatikusainak segítségével a korabeli EBCDIC-kódolású számítógépes adatokat ASCII-kódolású szöveges állománnyá alakítva sikerült értelmezhető adatokat és felismerhető adatszerkezetet megjeleníteni a számítógépek képernyőin, a H jelű adattár nyomtatásakor és hitelesítésekor mégis számos problémával szembesült a testület. Így például azzal, hogy a tagoknak csak a szöveg első két oldalának kinyomtatott példánya alapján volt lehetőségük az egykori adatszerkezet vizsgálatára, mert a hivatal munkatársai számára adott felsőbb utasítás értelmében az adatállomány érdemi vizsgálatára nem kerülhetett sor. A testület jelentése a felmerült problémák között említette azt is, hogy a rendelkezésre álló szöveges dokumentumok első áttekintésre nem tartalmaztak egyértelműen azonosítható, rögzíthető jeleket, ami megnehezítette az adatoknak a rendelet szerinti adatbázisba rendezését. További probléma volt, hogy az ASCII-kódolású szövegben az eredeti adatbázis tényleges, begépelte karakterei értelmezhető formában jelentek meg, de az eredeti adatbázis bizonyos információs értelmezhetetlen karaktereket eredményeztek. Ami még hátráltatta a munkát: a program nem tudta megjeleníteni a magyar ékezetes karaktereket, de mivel ez a probléma következetesen jelentkezett, a szöveges állományok későbbi kezelése során különösebb nehézség nélkül behelyettesíthetők lettek volna a magyar karakterek; mindezek ellenére a testület úgy döntött, „hogy a nyomtatást az ere-

deti EBCDIC-kódolású szövegből legtöbb információt megőrző, de már ASCII-kódolásúvá átalakított szöveges állománnyal kezdi meg”.⁵⁷²

A kormányrendelet rendelkezéseinek megfelelően a nyilvántartás kinyomtatása és a 3700 oldalnyi adatállomány testületi tagok általi hitelesítése is lezajlott. Az ezt követő, 2010. május 15-i határidővel megszabott feladat a H jelű nyilvántartás információinak adatbázisba rendezése lett volna. A testület jelentése szerint ez nem történt meg, vagy ha igen, akkor a bizottság nélkül végezték el a munkát. A testület ezen a ponton nem tudta tovább folytatni tevékenységét, mert – ahogy a jelentésben írják – a szöveges állományok alaposabb tanulmányozására lett volna szükségük, ám a Nemzetbiztonsági Hivatal munkatársai nem kaptak utasítást a további munka ezen feltételének biztosítására.⁵⁷³ A jelentés továbbá megjegyezte, hogy a testület tagjai még a munka során készített személyes jegyzeteiket sem hozhatták el az NBH épületéből. Kenedi a *Hvg.hu* internetes portálnak elmondta: „...a mágnesszalagokon található H jelzetű (hálózati) nyilvántartást kinyomtatták, és ezután az adatok rendezése, majd a titkosítás felülvizsgálata következhetett volna. Ez azonban a bizottság megszűntetésével feltehetően már nem történik meg, miként a G jelzetű (célszemélyi) és a központi kémelhárítási adattár feldolgozása sem.”⁵⁷⁴

A Tanácsadó Testület további munkája

A testület összeállított egy szakértőkből és egykori állambiztonsági dolgozókból álló névsort. Az ebben szereplő személyekkel interjút szándékoztak készíteni az egykori belügyi számítógépes adatbázisok működésével, funkcióival és sorsával kapcsolatban. A bizottság tervei szerint a szakértők meghallgatására 2011 elején került volna sor, de a bizottság 2010 decemberében megszűnt, így az említett interjúk készítése is szükségképpen megghiúsult.

Nem valósult meg a bizottság másik terve sem, amely arra irányult, hogy az állambiztonsági adatokkal kapcsolatos tapasztalatcsere érdekében felvegyék a kapcsolatot a magyarországihoz hasonló történelmi változásokat megélt kelet-közép-európai országok állambiztonsági levéltáraival. „A Tanácsadó Testület

⁵⁷² Kenedi–Palasik–Cseh 2010.

⁵⁷³ Uo.

⁵⁷⁴ Kenedi: *Orbánék az ismeretmegvonás eszközehez nyúltak.*

tagjai olyan forrásközlő publikációt állítottak össze [...], amellyel illusztrálni kívánták a hálózati személyek funkciójának változását egy konkrét állambiztonsági ügy (az 1960-as években úgynevezett »Belvárosi galeri«) kapcsán.”⁵⁷⁵ A publikációt az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában található nyilvános, hozzáférhető dokumentumok alapján állították össze. A testület felkészült a kormányrendeletben meghatározott feladatok tényleges ellátására. Ez azt jelentette, hogy a testületi tagokra vonatkozó eredeti belügyi parancsok, szabályzatok és ügyrendek, valamint a rendelkezésre álló manuális nyilvántartások alapján igyekeztek összeállítani az eredeti, úgynevezett EGPR (egységes gépi prioráló rendszer) különböző adattárainak szerkezetét. A H jelű adattárral kapcsolatos feladatok elvégzése után a bizottság a felülvizsgálat megkezdését és ennek ellenőrzését szorgalmazta az NBH vezetőinél. Javaslataira és kezdeményezéseire a bizottság minden esetben azt a választ kapta, hogy a felülvizsgálatot a későbbiekben a hivatal munkatársai kezdik meg, és majd ennek a procedúrának a lezárultával tekintheti meg a civil testület az eredeti nyilvántartási adatokat.⁵⁷⁶

A Tanácsadó Testület jelentése

A 102/2010. számú kormányrendelet által meghatározott kötelezettségének eleget téve a testület a tevékenységének összefoglalásaként és észrevételei közlésének céljából jelentést készített az akkori miniszterelnök számára, amelyet az *Élet és Irodalom* című folyóiratban publikáltak. Ez terjedelmében radikálisan rövidebb volt, mint az első Kenedi-bizottság több száz oldalas jelentése. Ahogy a dokumentumban írta a három történész: az, hogy az emberek hazavihetnék a róluk szóló ügynöki jelentéseket „a múltat szinte végképp eltörölné ahelyett, hogy annak tudományos és társadalmi feldolgozását lehetővé tenné”.⁵⁷⁷ Arról is említést tettek, hogy szinte minden magyarországi levéltár őriz nem jogállami keretek között keletkezett személyes adatokat. A testület a jelentésében megfogalmazta abbéli sérelmét, miszerint a miniszterelnökhöz, illetve az NBH/AH vezetőjéhez intézett leveleire vagy választ sem kapott, vagy pedig a címzettek a munka elvégzéséhez, adminisztratív okokra hivatkozva, mind több időt kér-

⁵⁷⁵ Kenedi–Palasik–Cseh 2010.

⁵⁷⁶ Uo.

⁵⁷⁷ Kenedi-bizottság: a levéltárak széthordása csak segíti az iratok manipulálását.

tek. Ezen eljárás ellen a bizottság levélben, telefonon és kapcsolattartó hivatalos megbízott útján több ízben is jelezte tiltakozását, eredménytelenül. Mint írták, „hivatalosan vagy informálisan egyetlen alkalommal sem értesítették a testületet a jogszabályban meghatározott feladatok teljesítésének akadályairól, ehelyett minden esetben a munka későbbi folytatásának lehetőségét jelezték az NBH/AH munkatársai”.⁵⁷⁸ A kormányfőhöz írt levélben megfogalmazták, hogy a közfeladatot ellátó szervek irataira a kulturális örökség megőrzésének legszigorúbb szabályai vonatkoznak, hiszen azok Magyarországon – mint minden jogállamban – a védett kulturális javak részei.⁵⁷⁹

A Tanácsadó Testület utóélete

A Tanácsadó Testületet létrehozó kormányrendeletet a 285/2010. (XII. 16.) Korm. rendelet helyezte hatályon kívül.⁵⁸⁰ Már ezt megelőzően, 2010. december elején több sajtóhír is megjelent azzal kapcsolatban, miszerint a kormány egy olyan törvénytervezet elfogadását és Országgyűlés elé terjesztését tervezi, amely lehetővé kívánná tenni, hogy a rendszerváltás előtt megfigyelt, lehallgatott személyek hozzáférhessenek az őket érintő, a rendszerváltás előtt keletkezett és a titkosítás alól feloldott állambiztonsági iratokhoz.⁵⁸¹ Ezzel szemben megállapítható, hogy új, átfogó törvényjavaslat, amely a fenti kérdésekről rendelkezett volna, mind ez idáig nem született.

A 2011 júliusában kihirdetett új „infotörvény” általánosságban rendelkezik – tehát nem külön a rendszerváltás előtt keletkezett dokumentumok tekintetében – a személyes adatok kutathatóságáról és nyilvánosságra hozataláról.⁵⁸² Ennek értelmében személyes adatokat akkor lehet nyilvánosságra hozni, ha az érintett hozzájárult a publikáláshoz, vagy szükséges a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához.

⁵⁷⁸ Kenedi–Palasik–Cseh 2010.

⁵⁷⁹ *Kenedi-bizottság: a levéltárak széthordása csak segíti az iratok manipulálását.*

⁵⁸⁰ 285/2010. (XII. 16.) Korm. rendelet az állambiztonsági szolgálatok mágnesszalagra rögzített adatbázisaiban található adatok felülvizsgálatáról szóló 102/2010. (IV. 2.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=133692.193514, 2015. június 4.

⁵⁸¹ *Nyilvánosságra hoznák az ügynöklistákat.*

⁵⁸² 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

Vélemények a Tanácsadó Testület részéről

Kenedi János számtalan kritikát fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy a kormányzervek és a Nemzetbiztonsági Hivatal folyamatosan akadályozták az általa vezetett múltfeltáró bizottság tevékenységét, ezért a testület nem tudta elvégezni a tervezett munkát.⁵⁸³ Ezzel együtt Kenedi logikus lépésnek nevezte a bizottság megszüntetését, amely nem érte őt váratlanul. Közölte: a Nemzetbiztonsági Hivatal mindvégig vonakodott attól, hogy eleget tegyen a Bajnai-kormány rendeletének, és a 2010-es kormányváltás óta sem történt előrelépés a működésükhöz szükséges feltételek megteremtésében. „Egyszerűen nem hagytak bennünket dolgozni” – jelentette ki.⁵⁸⁴ Kenedi szerint a bizottság munkájának szabotálása már a hálózati nyilvántartás kinyomtatását követő napokban elkezdődött. Szerinte a bizottság azon célja, hogy betekintést nyerjenek a mágnesszalagok tartalmába, már „a második munkanapra elfelejtődött”.⁵⁸⁵

Ellenzéki vélemények

Az ellenzéki pártok részéről természetesen kemény bírálatok érték a kormányt a bizottság megszüntetésével kapcsolatban. Schiffer András a Lehet Más a Politika részéről közölte, hogy a bizottság megszüntetésével, úgy tűnik, „a Fidesz falaz az egykori állambiztonsági szerveknek, és nem kíván szembenézni a múlttal”.⁵⁸⁶

A Jobbik frakciója is élesen bírálta a testület megszüntetését. A kormány – közölte Staudt Gábor, a Jobbik országgyűlési képviselője – a kiadott rendeletével „nem megnyitja, hanem véglegesen elveszi a diktatúra ügynökeinek neveit tartalmazó mágnesszalagok kutathatóságának lehetőségét”.⁵⁸⁷ Megismételve a pártja által már korábban megfogalmazott álláspontot, azt írta, hogy „a valódi rendszerváltás megkezdéséhez elengedhetetlen az ügynöklisták nyilvánosságra hozatala és az elmúlt rendszer kiszolgálóinak száműzése a közéletből”.

⁵⁸³ Kenedi János: *Nem hagytak dolgozni*.

⁵⁸⁴ Uo.

⁵⁸⁵ Mészáros 2011.

⁵⁸⁶ LMP: *úgy tűnik, a Fidesz falaz az egykori állambiztonsági szerveknek*.

⁵⁸⁷ Uo.

Összegzés

A testület munkáját értékelve megállapítható, hogy bár létrehozása egyértelműen egy leköszönő adminisztráció politikai aktusa volt, célkitűzései között mégis megjelentek előremutató javaslatok. Érdemi lépéseket a célkitűzések megvalósításának érdekében viszont, különböző okok miatt, nem sikerült tennie. Már megalakulásának körülményei is vitathatóak voltak, hiszen a Bajnai-kormány egy hónappal a 2010-es országgyűlési választások előtt döntött a felállításáról, amikor a politikai tendenciákból már látszott, hogy a választók nagy valószínűséggel nem hatalmazzák fel újra a folytatásra az akkori kormánypártot. Ráadásul a kisebbségi kormány mindezt anélkül tette, hogy bármiféle egyeztetést folytatott volna az ellenzéki pártokkal a bizottság felállításáról e jelentős, ugyanakkor érzékeny kérdésben. Ennek eredményeként egyetlen ellenzéki párt sem fogadta el a felálló testület pártatlanságát, hiszen nem volt beleszólásuk a bizottság összetételébe.

A munkavégzés során a testület folyamatosan akadályokba ütközött, így fél-éves működése alatt valódi eredményt nem tudott felmutatni. Ezek után – azt is figyelembe véve, hogy a 2010-es választásokat megnyerő pártok kezdettől fogva megkérdőjelezték a testület legitimitását – nem meglepő, hogy az új kormány 2010 decemberében megszüntette a második Kenedi-bizottságként emlegetett Tanácsadó Testületet. Bár a döntést maga Kenedi János is „logikus lépésként” értékelte, sok helyen fogalmazott meg éles kritikát azzal szemben. A történész nemcsak magát a megszüntető döntést bírálta, hanem negatívan nyilatkozott a 2010-ben megalakult kormány számos más intézkedéséről is. Ez sokak szerint utólag igazolni látszik azokat a kritikákat, amelyek a bizottság pártatlanságával szemben felmerültek.

A MÉCS-BIZOTTSÁG

Előzmények

A 2002-es országgyűlési választásokat követően, Medgyessy Péter miniszterelnök hivatalba lépése után alig három héttel, 2002 júniusában a *Magyar Nemzet* című napilapban olyan cikk jelent meg, amely szerint Medgyessy Péter D–209-es kódszámmal III/II-es szt-tiszt (szigorúan titkos tiszt) volt. Az ügy komoly politikai vihart kavart. Dávid Ibolya és Balsai István MDF-es (akkori ellenzéki) országgyűlési képviselők 2002. június 24-én országgyűlési határozati javaslattervezetet nyújtottak be H/408. számon az ügy kivizsgálására, indítványozva az ügyben vizsgálóbizottság felállítását.⁵⁸⁸ Ennek nyomán „a miniszterelnök titkosszolgálatokkal összefüggő tevékenységének és múltjának tényeit és következményeit vizsgáló bizottság felállításáról” szóló 43/2002. számú országgyűlési határozatot 2002. július 9-én fogadta el az Országgyűlés. Az ennek alapján létrehozott bizottság 2002. augusztus 15-ig folytatta tevékenységét.⁵⁸⁹

Az MDF indítványára viszont egyfajta politika válaszlépésként az akkor kormánypárti SZDSZ két országgyűlési képviselője, Böhm András és Zwack Péter 2002. június 25-én H/434. számon határozati javaslatot nyújtott be „a rendszerváltás utáni első, szabadon választott magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körül-

⁵⁸⁸ H/408. sz. határozati javaslat a miniszterelnök titkosszolgálatokkal összefüggő tevékenységének és múltjának tényeit és következményeit vizsgáló bizottság felállításáról. <http://www.parlament.hu/irom37/0408/0408.htm>, 2015. február 11.

⁵⁸⁹ 43/2002. (VII. 12.) OGY határozat a miniszterelnök titkosszolgálatokkal összefüggő tevékenységének és múltjának tényeit és következményeit vizsgáló bizottság felállításáról. <http://www.complex.hu/kzldat/o02h0043.htm/o02h0043.htm>, 2015. február 18.

ményeit vizsgáló bizottság” felállításáról.⁵⁹⁰ A javaslatot végül 2002. július 9-én – az említett határozattal azonos napon – fogadták el 41/2002. (VII. 12.) OGY határozatként.⁵⁹¹ A vizsgálóbizottság elnöke, Mécs Imre (SZDSZ) után a sajtóban Mécs-bizottságnak nevezett testület 2002. szeptember 30-ig folytatta tevékenységét, azonban az Alkotmánybíróság 2003. november 3-án visszamenőleges hatállyal megsemmisítette az azt létrehozó országgyűlési határozatot, és egy konkrét ügyben alkotmányellenesnek mondta ki a bizottság eljárását.

A 41/2002. számú országgyűlési határozat

Az országgyűlési határozat célja indokolása szerint az volt, hogy megelőzze a személyes és közérdekű adatokkal való politikai visszaéléseket. Ahogy már jeleztük, a határozat „apropója” a „D-209-es ügy” volt, politikai indíttatása pedig az, hogy – az MDF által javasolt határozattervezettel szemben – ne csak az akkor hivatalban lévő miniszterelnök korábbi titkosszolgálati tevékenységét, hanem valamennyi rendszerváltás utáni „kormányzati szereplő” ilyen irányú érintettségét vizsgálja. Ez nyilvánvalóan azt a célt is szolgálta, hogy a közvélemény figyelme ne csak a „Medgyessy-ügyre” fókuszáljon, hanem más személyek esetleges érintettségére is.

A Mécs-bizottság feladata a határozat szerint az volt, hogy az 1990. május 2-a után megalakult kormányokban kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében (1945. január 1. és 1990. február 14. között) való esetleges részvételét vizsgálja. A feltárás személyi köre a miniszterelnökökre, a miniszterekre és a politikai államtitkárokra terjedt ki.

⁵⁹⁰ H/434. sz. határozati javaslat a rendszerváltás utáni első, szabadon választott magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról. <http://www.parlament.hu/irom37/0434/0434.htm>, 2015. február 18.

⁵⁹¹ 41/2002. (VII. 12.) OGY határozat a rendszerváltás utáni első, szabadon választott magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról. <http://www.complex.hu/kzldat/o02h0041.htm/o02h0041.htm>, 2015. február 15.

A bizottság vizsgálta, hogy a kormányok politikai vezetői a rendszerváltást megelőzően hivatásos állományú tisztként teljesítettek-e szolgálatot a Belügyminisztérium III. Főcsoportfőnökségénél, elődeinél vagy területi és helyi szerveinél; szerepelnek-e az előzőekben felsorolt szervek hálózati nyilvántartásaiban, aláírtak-e hálózati feladat vállalására vonatkozó nyilatkozatot, adtak-e jelentést, illetve kaptak-e a szervektől illetményt, prémiumot vagy kedvezményt. Az eljárás rendjét és vizsgálati módszereit maga a bizottság határozta meg. A bizottság meghallgatásokat tarthatott, amelyeken kötelező volt vallomást tenni (ugyanakkor a meg nem jelenést nem sújtotta szankció), továbbá iratokat kérhetett be, és így tovább. A vizsgálóbizottság nyolc tagból állt (három-három fő az MSZP és a Fidesz, egy-egy fő az MDF és az SZDSZ delegáltja volt, utóbbi lett a testület elnöke is). Az elfogadott dokumentum szerint pedig tag csak olyan képviselő lehetett, aki már átesett a nemzetbiztonsági ellenőrzésen. A bizottság megbízatása 2002. szeptember 30-ig tartott, ezt követően hozták nyilvánosságra a vizsgálati jelentést.

Vita a határozati javaslatról

A határozati javaslat általános vitája az Országgyűlés 2002. július 2-i ülésén zajlott le.⁵⁹² A vita éjszakába nyúlóan folyt, a lezárására 2002. július 3-án a hajnali órákban került sor. Hangvételére és az uralkodó politikai hangnemre jellemző volt, hogy az ellenzéki képviselők igen gyakran tettek utalást a Medgyessy-ügyre és az azzal összefüggő párhuzamos ellenzéki határozati javaslatra (lásd előbb).

Az SZDSZ-es képviselők a bizottság felállításának céljaként a személyes adatokkal való visszaélésből származó politikai nyomásgyakorlás elkerülését jelölték meg (nyilvánvalóan a „D–209-es üggyel” összefüggésben), ezért a határozati javaslatban a rendszerváltás utáni kormányok visszamenőleges átvilágítását készítették elő. Az SZDSZ felszólalói egyetértettek a Fidesz felvetésével, miszerint a vizsgálóbizottság tagja csak olyan személy lehessen, aki már átesett a nemzetbiztonsági vizsgálaton, az úgynevezett C típusú vizsgálaton.

Az MDF támogatta az SZDSZ kezdeményezését, amennyiben nemcsak az előző kormányok, hanem az összes képviselő átvilágítása is teljesül, így a vizsgálandó személyi kör megváltoztatásának céljából módosító javaslatot nyújtottak

⁵⁹² *Országgyűlési Napló, 1990–2010.*

be (amelyet végül az Országgyűlés elutasított). A felszólalók szerint az előterjesztői expozében megfogalmazott célkitűzés nem fog megvalósulni, ha a határozatot e módosítások nélkül fogadják el. Kérdés merült fel azzal kapcsolatban is, hogy a vizsgálati időpontot miért az első szabadon választott kormány megalakulásához kötik, és miért nem a BM III/III-as ügyosztály felosztatásának időpontjához (1990. február 15.), továbbá miért nem terjedt ki a vizsgálat a politikai elitre. Az MDF aggályosnak találta az előterjesztés 4. pontját is, amely az érintettség feltételeit taglalta (lásd előbb). Felhívták a figyelmet arra, hogy egy 1994-es alkotmánybíróvási határozat alapján több feltétel együttes fennállása szükséges ahhoz, hogy az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvétel biztonsággal megállapítható legyen. Az MDF fenntartással kezelte a szankcionálás hiányát is, mert az ehhez hasonló esetekben a beidézettek gyakran nem jelennek meg a vizsgálóbizottságok előtt, vagy megtagadják a válaszadást, esetleg utólag kiderülhet, hogy valótlanosságokat állítottak.

A Fidesz sem ellenezte önmagában az e határozat alapján felállítandó vizsgálóbizottság létrehozását, amennyiben a szerintük alkotmány sértő vagy törvény sértő elemek kikerülnek a javaslatból. A fideszes felszólaló elmondása szerint a III/III-as tevékenység vonatkozásában az akkor hatályos jogszabályok szerinti eljárási rendet kell alkalmazni, ezért a vizsgálóbizottságnak kérnie kell majd az akkor még létező átvilágítóbizottság közreműködését – tudniillik az akkor létező átvilágítói eljárási rend már jogorvoslati renddel meghatározott, minden alkotmányossági aggálytól mentes volt. A felszólalók javasolták, hogy az „ügynöktörvény” (az akkor még hatályban lévő, egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény) vizsgálati rendszerét és módszerét egy az egyben, szövegszerűen emeljék át a vizsgálóbizottság rendszerébe. Mivel a tervezet nem rendelkezett arról, hogy kik és milyen feltétellel lehetnek a vizsgálóbizottság tagjai, a Fidesz javasolta, hogy csak a C típusú vizsgálaton átesett képviselők kerülhessenek be a vizsgálótestületbe. Hiányosságként rótták fel azt is, hogy a határozati javaslat nem tért ki arra sem, miszerint a már nem élő vagy már semmilyen közéleti tevékenységet nem végző személyek esetében is lefolytatják-e a vizsgálatot. A Fidesz kérte az Országgyűlést, hogy fogadják el módosító javaslataikat, valamint az MDF és a Fidesz által közösen benyújtott, az átvilágítási törvény módosítására vonatkozó törvényjavaslatot is.

Az MSZP felszólalói kiálltak a múltja miatt támadott Medgyessy Péter miniszterelnök mellett. Medgyessy – az ellenzékkel ellentétben – nem a diktatórikus gépezet kiszolgálójaként tekintettek, hanem „reformpolitikusként”. A Fidesz javaslatait annyiban tartották észszerűnek, hogy a vizsgálóbizottság tagja csak az lehessen, aki korábban már átesett C típusú átvilágításon. A szocialisták nem ér-

tettek egyet azzal a felvetéssel sem, hogy a III/III-as ügynökökre vonatkozó „átvilágítási törvény” vizsgálati rendszerét az új vizsgálóbizottság alkalmazásába kelene állítani. Véleményük szerint a vizsgálatokat néhány hónap alatt le lehetett folytatni, körülbelül kétszáz ember érintettségével számolva a szeptember 30-i határidő tarthatónak tűnt. A jelenlegi vizsgálat ugyanis más, mint az átvilágítási eljárás, ezért ennek elvégzése megoldható a parlamenti vizsgálat keretei között.

Módosítók és az elfogadott javaslat

A határozati javaslatához több – ellenzéki és kormánypárti – módosító is érkezett, amelyeket az ellenzékiet már a bizottsági üléseken „nem házszabályszerűsége” hivatkozva elvetettek, így azok plenáris szavazásra sem kerülhettek. A kormánypárti, illetve ügyrendi bizottsági módosítókat befogadták, amelyek egyrésztől meghatározták a vizsgálóbizottság által megismerhető adatok, iratok körét, másrésztől előírták, hogy nem 2002. szeptember 30-ig, hanem úgy kell elkészíteni a bizottsági jelentést, hogy azt még az utolsó ülésükön meg is tudják tárgyalni. A zárószavazásra 2002. július 9-én került sor, az Országgyűlés 349 „igen” szavazattal, 3 „nem” ellenében, tartózkodás nélkül elfogadta a határozati javaslatot.

A Mécs-bizottság megalakulása, ülései

A 42/2002. számú, a bizottság tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló országgyűlési határozatot szintén a 2002. július 9-i ülésén fogadta el az Országgyűlés. Ennek alapján a bizottság tagjai és tisztségviselői a következő képviselők lettek: elnök: Mécs Imre (SZDSZ); alelnök: Demeter Ervin (Fidesz); tagok: Dávid Gyula (MSZP), Simon Gábor (MSZP), Tóth Károly (MSZP), Kovács Zoltán (Fidesz), Répássy Róbert (Fidesz), Csáky András (MDF).⁵⁹³

⁵⁹³ Lásd 42/2002. (VII. 12.) OGY határozat a rendszerváltás utáni első, szabadon választott magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az

Az első ülés – 2002. július 10.⁵⁹⁴

A bizottság első ülésére 2002. július 10-én, szerdán került sor. Mivel Mécs Imre bizottsági elnök tájékoztatása szerint ekkorra a bizottság tagjai egyikének, Simon Gábornak (MSZP) a nemzetbiztonsági ellenőrzése még nem fejeződött be, ezért ezen az ülésen a bizottság még nem folytathatott érdemi tevékenységet. A bizottsági ülésen vita alakult ki a vizsgálandó személyekről a bizottság tevékenysége során megismerendő személyes adatok nyilvánossá tételét illetően. Felmerültek adatvédelmi vonatkozások és aggályok, így az adatvédelmi biztos állásfoglalásának kikérése is. Az ellenzéki képviselők részéről vetődött fel, hogy a már elhunyt vagy már nem közszereplőnek minősülő, de a bizottság vizsgálati körébe tartozó személyek vonatkozásában a bizottság nyilvánossá teheti-e a vizsgálatok eredményét, valamint szóba került az átvilágítási törvény és a bizottság tevékenységének viszonya, amennyiben a bizottság tevékenysége esetleg elvonná az átvilágítási törvény szerinti átvilágítóbírák hatáskörét. Az ellenzéki képviselők álláspontja szerint az adatvédelmi biztostól állásfoglalást kell kérni az elhunyt vagy már nem közszereplő személyekre vonatkozó vizsgálatok mikéntjének vonatkozásában az esetleges törvénysértés elkerülésének érdekében, és a szakértői állásfoglalások beérkezését követően indulhat meg a bizottság érdemi munkája.

A bizottság által vizsgálandó személyek listájára vonatkozóan az elnök javaslata szerint 1990-től kezdődően valamennyi kormánytagról a Miniszterelnöki Hivataltól kell tájékoztatást kérnie a bizottságnak. A kormánypárti javaslat szerint a lista beérkezését követően a Történeti Hivataltól, a Belügyminisztériumtól, a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztertől és a honvédelmi minisztertől kell elsődleges jelentést kérni a listán szereplő személyekre vonatkozóan, valamint a listán szereplő személyeket külön levélben kell tájékoztatni a vizsgálat megkezdéséről. Ezzel kapcsolatban végül konszenzus alakult ki.

A kronológiai vonatkozást illetően a kormánypárti álláspont szerint 1990-től időrendben, az ellenzéki álláspont szerint időben visszafelé haladva kell elvégez-

előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság tisztviselőinek és tagjainak megválasztásáról. <http://mkogy.jogtar.hu?page=show&docid=a02h0042>. OGY, 2015. március 2.

⁵⁹⁴ A rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság. http://www-archiv.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.biz_adat_uj?p_ckl=37&p_biz=A202&p_tag=&p_tagj=&p_munkatars=&p_honl_rend=&p_ules=l#biz_ules, 2015. március 2.

ni a vizsgálatokat. Felmerült az is, hogy az „ügynöktörvény” hatályos vizsgálati módszerét is alkalmazhatja a bizottság, esetleg az átvilágítóbírák közreműködését is, valamint más szakértők (Kenedi János és Varga László nevét említették) bevonását is kérhetik.

A második ülés – 2002. július 16.

Az ülés kezdetén az elnök megállapította, hogy a nemzetbiztonsági vizsgálat Simon Gábor (MSZP) vonatkozásában befejeződött, így ennek hiánya már nem akadályozta a bizottság érdemi munkáját. A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, Kiss Pétert felkérték a vizsgálandó kormánytagok listájának összeállítására.

Az ellenzéki képviselők a bizottsági munka törvényességének szükségességére hívták fel a figyelmet. Az ellenzéki álláspont szerint a bizottságot létrehozó országgyűlési határozat alapján a tagok jogosultak államtitkok megismerésére, de nem egyértelmű, hogy azok nyilvánosságra hozatalára is jogosult-e a bizottság. Az ülés során ezért Répássy Róbert (Fidesz) indítványozta, hogy a bizottság munkájával kapcsolatban kérjenek állásfoglalást az adatvédelmi biztostól.

A harmadik ülés – 2002. július 24.

Mécs Imre tájékoztatta a bizottságot, hogy megkereső levelet küldött a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez, a honvédelmi miniszterhez, a belügyminiszterhez és a Történelmi Hivatal elnökéhez, hogy az országgyűlési határozatnak megfelelően az összeállított kormánytaglista szerint minden egyes személyt illetően küldjék meg a vonatkozó adatokat. Ezenkívül jelezte, hogy Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos részére is levelet küldött, amelyben véleményét és annak a bizottsággal való közlését kérte a vizsgálóbizottság feladatával és a jelentés nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban. Viszont az ülésen vita alakult ki a bizottság ügyrendjének elfogadásáról: az ellenzéki álláspont szerint a végleges ügyrend csak az adatvédelmi biztos álláspontjának ismeretében fogadható el. Végül a bizottság 5 igen és 3 nem ellenében elfogadta az ügyrendet.

A negyedik ülés – 2002. augusztus 5., 11.00

Csáky András (MDF) a napirend előtti felszólalásában elítélte, hogy a bizottság munkájával kapcsolatban – tisztázatlan forrásból – számos olyan adat látott napvilágot a sajtóban, amelyek államtitoknak minősülhetnek. Javasolta, hogy a bizottság forduljon az Országgyűlés elnökéhez vizsgálat elrendelésének céljából, hogy a titkos ügykezelés szabályait betartották-e a beérkezett anyagokkal kapcsolatban. Erről vita alakult ki, majd a javaslat négy támogató és négy ellenszavazattal nem kapta meg a bizottsági többség támogatását. Ugyanilyen arányban nem támogatta a többség Répássy Róbertnek (Fidesz) azt a javaslatát, miszerint a bizottság tegyen feljelentést államtitoksértés gyanújával. Ezt követően négy igennel és négy tartózkodással a többség nem szavazta meg a napirendet, így a bizottság ülése véget ért.

Az ötödik ülés (a negyedik ülés folytatása) – 2002. augusztus 5., 12.15

Az előző ülés befejezése után kezdődött újabb, zárt ülésen az ellenzéki képviselők nem vettek részt. Mécs Imre (SZDSZ) tájékoztatta a bizottság jelen lévő tagjait, hogy a szükséges jelentések egy része beérkezett. Az elnök közös irattanulmányozást ajánlott föl a bizottság tagjainak.

A hatodik ülés – 2002. augusztus 13.

Az ülés elején az elnök ismertette Répássy Róbert (Fidesz) ellenzéki tag levelét, amelyben a saját és Kovács Zoltán (Fidesz), valamint Csáky András (MDF) bizottsági tag nevében jelezte: az adatvédelmi biztos ajánlásának ismeretében – amelyben az megállapította, hogy a vizsgálóbizottság tevékenysége legalább öt ponton sérti az alkotmányt, és legalább két törvénnyel ellentétes – úgy döntöttek, hogy a továbbiakban felfüggesztik a bizottság munkájában való részvételüket. Az elnök ismertette továbbá Szili Katalin házelnök levelét, amelyben Csáky András bizottsági tag kezdeményezésére megvizsgálta, hogy a bizottság a szabályoknak megfelelően működik-e. Az Országgyűlés elnöke levelében arról tájékoztatott, hogy a szabályok értelmében nincs jogosítványa ilyen vizsgálat lefolytatására.

A hetedik ülés – 2002. augusztus 27.

Az ülésen meghívottként megjelent Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos. Az ülésen az ellenzéki képviselők közül egyedüliként Csáky András (MDF) vett részt, aki jelezte, hogy további részvételét a bizottság munkájában az adatvédelmi biztos beszámolójától teszi függővé. A napirend elfogadása előtt az adatvédelmi biztos kapott szót, és beszámolt arról, hogy 2002. július 5-én szólalt meg a témában először, amikor jelezte, a hatályos szabályozás nem ad lehetőséget az egyes közéleti szerepet betöltő személyek titkosszolgálati múltjával kapcsolatban a személyek nevének nyilvánosságra hozatalára.

Az adatvédelmi biztos beszámolt továbbá arról is, hogy 2002. augusztus 6-án a bizottság elnökének felkérésére és egy magánszemély beadványában megfogalmazott kérdésekre válaszolva ajánlást küldött az Országgyűlés elnökének és a bizottságok elnökeinek, valamint az igazságügyi miniszternek. Az ajánlás olyan megállapításokat is tartalmazott, amelyek nemcsak a jelen kérdésben voltak relevánsak, hanem jogszabályütközést is felvetettek. Ennek feloldására a biztos javaslatot tett az igazságügyi miniszternek, hogy törvényi szabályozás lenne szükséges a vizsgálóbizottságok működésére vonatkozóan, másrészt a kollízió feloldására felkérte az Országgyűlés valamely bizottságát, hogy az Alkotmánybíróságnál kezdeményezzen alkotmányértelmezést.

A biztos ajánlásának egyik alapkérdése volt, hogy elrendelhető-e személyes adat kezelése országgyűlési határozat által, illetve milyen felhatalmazás szükséges ehhez. Az adatvédelmi törvény értelmében személyes adatot kezelni csak törvényi felhatalmazással, illetőleg törvényi felhatalmazás alapján helyi önkormányzati rendelettel vagy az érintett hozzájárulásával lehet. Ugyanakkor jogszerűen lehet hivatkozni az alkotmány 21. §-ára, amely kimondja, hogy az Országgyűlés elnököt, alelnököket és jegyzőket választ tagjainak sorából, valamint azt is kimondja, hogy állandó bizottságokat alakít tagjaiból, és bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki. Ugyanakkor azt is kimondja ez a paragrafus, hogy a bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előttük vallomást tenni.

A bizottság tehát az ajánlás megállapítása szerint az alkotmány alapján jött létre, tevékenységét ugyanakkor a jogállam elvei szerint a hatályos jogszabályokat betartva köteles végezni. Meg kell tehát vizsgálni, hogy a bizottság az országgyűlési határozattal megállapított feladatainak keretében jogszerűen nyilvánosságra hozhatja-e az adatokat, amelyeket előtte – a hivatkozott 21. § alapján – rendelkezésükre bocsátottak. Az adatvédelmi biztos az ajánlásban megállapította, hogy ebben a vonatkozásban nincsen törvényi felhatalmazás, tehát az országgyűlési

bizottság a nyilvánosságra hozatal vonatkozásában nem hivatkozhat az alkotmány 21. §-ának (3) bekezdésére, hiszen ez csak arról rendelkezik, hogy mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani adatokat, illetőleg vallomást tenni. Az ajánlás ezért felkérte a bizottságot, hogy az alkotmány egészét tekintsék mércének, és az abban biztosított alapvető jogok ne szenvedjenek sérelmet.

Az ügy kapcsán felmerülő másik jogi kérdés az volt, hogy közérdekű vagy személyes adatokról van-e szó. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az alkotmány alapján közérdekű adatnak minősülnek a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő – köztük a politikai közvéleményt feladatszerűen alakító – személyeknek az arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállammal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott. Azt azonban nem mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy ne kellene törvényi felhatalmazás ezeknek az adatoknak a kezelésére. Az, hogy közérdekű adat, ugyanis önmagában nem határozza meg, hogy milyen adat konkrétan az, amelyik közérdekű adat, illetőleg ennek a közérdekű adatnak a vonatkozásában milyen személyes adatokat lehet nyilvánosságra hozni. Az adatvédelmi biztos tevékenységének tükrében az az álláspont vált elfogadottá a bizottság ülésén, hogy személyes adat nem lehet közérdekű adat is egyben, de a személyes adat nyilvánosságra hozatalát közérdekből el lehet rendelni. Viszont az adatvédelmi biztos nem tartotta elfogadhatónak azt az érvelést, hogy ilyen adatokat az alkotmánybírósági határozatra alapozva külön törvény nélkül lehetne nyilvánosságra hozni. Az adatvédelmi biztos az ajánlásában azt is megállapította, hogy az adott pillanatban nincs olyan törvényi felhatalmazás arra vonatkozóan, amelyet a politikai pártok szükségesnek tartottak, vagy amelyet egyébként a történeti múlt feltárása igényelhet a közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közélet szereplői korábbi titkosszolgálati életútjának nyilvánosságra hozatala kapcsán. Vagyis törvényi szabályozás hiányában csak az érintett hozzájárulásával lehet ilyen adatokat nyilvánosságra hozni.

Az adatvédelmi biztos ismertetőjét követően az elnök arra vonatkozóan tett fel kérdést, hogy a bizottságnak valóban van-e alkotmányos felhatalmazása bárkitől adatokat kérni, valamint adatokat kezelni. Az adatvédelmi biztos válasza szerint itt kollízió tapasztalható, mert a bizottság felállítása valóban az alkotmány rendelkezéseire alapult. Az adatvédelmi törvény alapján viszont az adatkezelés tartalmazza az adatok gyűjtése mellett a tárolását, a feldolgozását és a nyilvánosságra hozatalát is. Tehát az alkotmány felhatalmazása alapján a bizottság nem rendelkezik az adatvédelmi törvény szerinti adatkezelés teljes spektrumával, mert akkor nyilvánosságra is hozhatná az adatokat.

Az adatvédelmi biztos beszámolója és a felmerült kérdések megvitatása után a napirend elfogadásának megszavazása következett volna, de közben Csáky András (MDF), továbbra is jelezve aggályait a bizottság működésével kapcsolatban, távozott az ülésről, amely így határozatképtelenné vált. Ezután a bizottsági ülés végül a napirend elfogadása nélkül zárult.

A nyolcadik ülés – 2002. szeptember 2.

A bizottság utolsó ülésén csak kormánypárti képviselők vettek részt, így az ülésen nem zajlott érdemi vita.

A bizottság utóélete

A vizsgálóbizottság szóban megállapította, hogy mindegyik rendszerváltás utáni kormányban voltak az előző rendszer állambiztonsági szolgálatával együttműködők. Az érintettek száma jóval magasabb lehet, de a rendszerváltás idején rengeteg irat megsemmisült, így sok esetben nem lehetett megállapítani az együttműködés tényét a beszervezett személyeket illetően. Később, 2013 végén, az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat visszamenőleges hatállyal megsemmisítette a bizottságot létrehozó országgyűlési határozatot.⁵⁹⁵

⁵⁹⁵ 50/2003. (XI. 5.) AB határozat. http://www.abtl.hu/jogsz_ab_hatarozat_50_2003, 2015. június 10.

50/2003. (XI. 5.) AB határozat a Mécs-bizottság alkotmányellenességéről

2003 őszén több indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, amely a bizottság felállításáról szóló országgyűlési határozat alkotmányellenességének utólagos megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte.

Az első indítványban foglaltak szerint a határozat ellentétes volt a jogbiztonság és a hatalommegosztás követelményével, sértette az érintettek alkotmányos érdekeit, és hátrányos megkülönböztetést tartalmazott. A második beadvány az előzőek mellett új szempontként jelölte meg a személyi kör kiterjesztésének alkotmányellenességét. A harmadik alkotmányjogi panasz szerint a határozat sértette a jogállamiság követelményét, mert országgyűlési bizottságnak nem volt hatásköre az érintett személyi kör vizsgálatára. Az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapíthatja meg, nem pedig országgyűlési határozat, továbbá az eljárás alá vont személyek nem alanyai, hanem tárgyai az eljárásnak. Az előterjesztő személyesen volt érintett az ügyben, mert a bizottság vizsgálatot folytatott ellene. Az előterjesztő nehezményezte, hogy a határozat nem garantálta a jogorvoslathoz való jogot, emellett nem rendelkezett a begyűjtött adatok kezeléséről. A negyedik indítvány az előzőekhez hasonló érvrendszert tartalmazott, emellett a 42/2002. számú, a bizottság tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló országgyűlési határozatot, továbbá kezdeményezte az Országgyűlés házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 36. § (5). bekezdés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Ez utóbbit az előterjesztő azzal indokolta, hogy az „országgyűlési határozat nem adhat felhatalmazást arra, ami a házszabály támadott rendelkezésében szerepel”.

Az Alkotmánybíróság egyesítette ezeket az indítványokat, majd egy eljárásban bírálta el. Az eljárás során az Alkotmánybíróság felkereste az adatvédelmi biztost, és az Országgyűlés elnökétől beszerezte a bizottság összefoglaló iratát. Ezt követően határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosértést idézett elő, mert nem szabályozta törvényben az Országgyűlés bizottságainak vizsgálati rendjét, és a vizsgálatok hatékonyságának törvényi feltételeit sem teremtette meg. Másrészt nem biztosította törvényben, hogy érvényesüljön a közügyek megvitatásának szabadsága, a személyiséget és a magánszférát védő jog, továbbá nem biztosított jogorvoslati lehetőséget a bizottság által hozott jogalkotói döntésekkel szemben. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést jogalkotói feladatai hiányosságának pótlására. A vizsgálóbizottság felállításá-

ról döntő 41/2002. számú országgyűlési határozatot így alkotmányellenesnek mondta ki, ezért visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, továbbá megállapította, hogy a bizottság az említett alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló konkrét ügyben is alkotmányellenesen járt el (850/D/2002.). Ugyanakkor az AB elutasította a házszabályról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat vonatkozó bekezdése alkotmányellenességének és a bizottság tagjait megválasztó, 42/2002 OGY határozat alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is.⁵⁹⁶

⁵⁹⁶ Lásd 50/2003. (XI. 5.) AB határozat. http://www.abtl.hu/jogsz_ab_hatarozat_50_2003, 2015. június 10.

A JOGÁSZ-TÖRTÉNE SZ BIZOTTSÁG⁵⁹⁷

*„Egyébként akkor – a Belügyminisztériumban 1989 nyarán – tapasztaltuk először, hogy égetik az iratokat”
(Kutrucz Katalin, a bizottság tagja)*

Előzmények

A nyolcvanas évek végén a „glasznosztj és peresztrojka szellemisége”, a hazai és a nemzetközi politikai helyzetben beállt változások lehetőséget teremtettek a kommunista rendszer megtorló gépezete működésének – részleges – feltárására, legalábbis az arra irányuló kutatómunka megkezdésére. A bekövetkezett „enyhülés” jele volt Magyarországon, hogy 1988 nyarán például Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter is „szükségesnek vélte a törvénysértő perek jogkövetkezményeinek felszámolását”.⁵⁹⁸ Az 1989. január 8-i minisztertanácsi ülésen pedig – még a hivatalos pártálláspontot megelőzően – Németh Miklós kormányfő a saját nevében felhatalmazta a minisztert, hogy tájékoztassa az országgyűlési képviselőket a felülvizsgálati terveiről.⁵⁹⁹

⁵⁹⁷ Jelen fejezet forrásként elsősorban Zinner Tibor *Személyes adalékok (is) az első két semmisségi törvény hátteréhez* című tanulmánya, tényfeltáró kutatásai és visszaemlékezései szolgáltak. Lásd Zinner 2002.

⁵⁹⁸ Uo. 41.

⁵⁹⁹ Zinner 2010, 9–21.

A bizottság létrehozása

A Minisztertanács részére 1989 februárjában készült el „a koncepciók büntetőügyek felülvizsgálatáról és az ahhoz kapcsolódó határozati javaslatról” szóló előterjesztés (0038/1989/1. IM TÜK).⁶⁰⁰ A határozati javaslat bevezetése kifejtette, hogy a megújuló társadalmi és politikai helyzet immáron lehetővé teszi a vélelmezhetően koncepciók elemeket tartalmazó büntetőügyek felülvizsgálatát. A javaslat több szempontból is alátámasztotta e felülvizsgálat szükségességét. Egyrészt az átalakuló politikai, társadalmi és gazdasági viszonyok között immáron meg kell valósulnia a „valódi” igazságszolgáltatásnak, másrészt állampolgári oldalról is jogosan merült fel az igény a szóban forgó ügyek felülvizsgálatára.

A felülvizsgálat módszerének ismertetésében a javaslat a büntetőeljárás törvényben szabályozott eljárások – perújítás és törvényességi óvás – mellőzésének a szükségességére hívta fel a figyelmet. Ehelyett az előterjesztők azt javasolták, hogy egy formálisan is létrehozott bizottság keretei között mindenekelőtt jogászok és történészek végezzék el a szükséges tényfeltáró munkát. A bizottságot a tervezet szerint a Minisztertanács hozná létre, ezzel is jelezve a munka jelentőségét. A javaslat tudatosan nem tartalmazta a felülvizsgálat tárgyát képező időszak kezdő- és végpontját, valamint azt, hogy mely büntetőügyekre terjedne ki vizsgálat, hanem az arról szóló döntést a bizottság hatáskörébe utalta. A tervezet 1990. március 31-ére irányozta elő a bizottsági munka befejezésének határidejét. Néhány nagyobb jelentőségű büntetőügyben nem a bizottság, hanem az Igazságügyi Minisztérium és a Legfőbb Ügyészség végezte volna az átfogó vizsgálatot.⁶⁰¹ A javaslatban foglaltak szerint a vizsgálatnak ki kellett terjednie a kitelepítések és az internálások feltárására is, azonban erre a Belügyminisztérium külön előterjesztést kívánt benyújtani. A javaslat ezenfelül még a bizottság tagjainak jogállásával, azok függetlenségével és javadalmazásával foglalkozott.

⁶⁰⁰ Zinner 2002, 41.

⁶⁰¹ Uo. 51. Igazságügyi Minisztérium vizsgálta: FM-ügy (Perneczky Béla és társai ellen), MAORT-ügy (Papp Simon és társai), Standard-percek (Geiger Imre és társai), Sólyom László és társai, Almásy Pál és társai. Legfőbb Ügyészség vizsgálta: Nitrokémia-ügy (Szabó Kornél és társai), Ferrotechnika-ügy (Lótsős Vilmos és társai), MFTR-ügy (Roediger Schluga Miklós és társai), Stomm Marcel ügye. Legfelsőbb Bíróság vizsgálta: Demény Pál ügye, Magyar Közösség tagjai elleni ügyek közül a főper, dr. Donáth György és társai ügye, Peyer Károly és társai ügye, Pócspetri-ügy, Ordass Lajos ügye, Grósz József és társai ügye.

A tervezet és a végleges kormányhatározat végül azonban több érdemi pontban is különbözött. Az elfogadott kormányhatározat alapján a bizottsági tagokra 1989. március 15-ig kellett javaslatot tenni, a tagokat titoktartásra is kötelezték. A bizottság feladatát a következőkben határozták meg:

„a) azoknak a büntetőügyeknek a számbavétele, amelyekről nagy valószínűséggel feltételezhető, hogy koncepció elemeket tartalmaznak;

b) az a) pontban megjelölt ügyeknek jogi és történelmi szempontból való elemzése;

c) véleménynyilvánítás a megvizsgált ügyekről, javaslattétel a törvénysértés következményeinek kiküszöbölésére.”⁶⁰²

A határozati javaslattal ellentétben a végleges szöveg már rögzítette a bizottság vizsgálati körét és időszakát, amelybe az 1945–1962 közötti büntetőügyek tartoztak. Az 1989-es állami költségvetés terhére bérköltségekre 5,4 millió forintot, dologi kiadásokra 1 millió forintot irányoztak elő. A határozat azt is elrendelte, hogy az ügyekben esetlegesen érintett természetes és jogi személyek kötelesek a birtokukban lévő vonatkozó iratokat a bizottság rendelkezésére bocsátani.

Azonban még az előterjesztésre reagálva 1989. február 7-én az MSZMP KB Politikai Bizottsága (a továbbiakban: PB) határozatot hozott. E határozatban az szerepelt, hogy a PB indokoltnak tartja a feltételezhetően koncepció elemeket tartalmazó büntetőperek számbavételét, és tudomásul vette, hogy az Igazságügyi Minisztérium megkezdte a perújításokkal és a törvényességi óvásokkal kapcsolatos előkészületeket. A PB egyetértett azzal, hogy történelmi-jogi jelleggel folyjon a munka, emellett „pártpolitikai” feladatok céljából is fontosnak tartotta a bizottság működését. Ezért a PB utasította a pártszervezeteket, hogy az archívumokat bocsássák a kutatók rendelkezésére, továbbá javasolta, hogy a Minisztertanács intézkedjen a dokumentumok kutathatóvá tételéről. A PB felkérte a belügyminisztert is, hogy rendelje el a kitelepítésekre és internálásokra vonatkozó iratok összegyűjtését. A PB határozata a Belügyminisztériumban tárolt zárt irattári dokumentumok rendezését is szükségesnek tartotta, továbbá azt is, hogy „a párt eredetű és vonatkozású, zárt irattári anyagokat” a Párttörténelmi Intézet vegye át.⁶⁰³

Ez az eseménysor is tükrözte, hogy ez időszakban már nem (mindenben) egyezett „a Párt” és a kormányzat irányvonala. Ennek következtében bár a PB „reagált” a határozati javaslatra, ennek ellenére sem vehette vissza a kormánytól

⁶⁰² Zinner 2002, 44.

⁶⁰³ Uo. 27–35.

a kezdeményező szerepet, a jóváhagyott előterjesztésről pedig az 1989. február 20–21-i ülésen tájékoztatta a központi bizottságot.⁶⁰⁴ „A Központi Bizottság el-lenszavazat nélkül fogadta el a Politikai Bizottság dokumentumát.”⁶⁰⁵ Az MSZMP KB támogatására nem melleleg azért is szükség volt, mert így a tényfeltárás elő-munkálata formálisan sem „a Párt” ellenében indult meg.

Végül 1989. február 22-én a Németh-kormány elfogadta az igazságügyi tárca által benyújtott előterjesztést, és a 3063/1989. számú minisztertanácsi határozat-tal a koncepciók perек felülvizsgálatára, 1989. április 14-i hatállyal, létrehozta a jogász-történész bizottságot.

A bizottság működése

A munkabizottságok vezetőit a Minisztertanács, tagjait az igazságügyi minisz-ter kérte fel. A „jogászbizottság” társelnöke Földvári József pécsi büntetőjogász-professzor volt, tagjai: Barcsi Sándor, Csecserits István, Egri Géza, Gál Andor, Horváth Ibolya, Horváth Tibor, Katona Géza, Kahler Frigyes, Kárpáti Piroska, Kónya István, Kónyané Kutrucz Katalin, Kováts Gyula, Kozmáné Váradi Katalin, Kubinyi Sándor, Laczó Gábor, Marton Gyula, Márián Zoltán, Mesterházy István, Mezei László, Nechrer Péter, Spitz János, Szokol Szilárd, Szollár Pál, Tarr József és Tóth Mihály voltak. A „történészbizottság” társelnöke Zinner Tibor történész volt, tagjai pedig Balogh Margit, Botos János, Habuda Miklós, Izsák Lajos, Markó György, Svéd László, Szakács Sándor, Szomszéd Imre és Vértes Róbert voltak.

Február 24-én tartották a teljes bizottság első munkamegbeszélését, amelyen megvitatták a testület – időközben változtatható, kiegészíthető – összetételét, a bizottság által vizsgálendő és a külön vizsgálendő ügyek körét, valamint a vizsgál-lat eredményeinek kritériumait. A büntetőjogászok kiválasztásánál alapfeltétel volt az elfogulatlan szemlélet és az, hogy a felülvizsgálendő ügykategóriákban korábban nem jártak el, tehát nem voltak „érintettek”.⁶⁰⁶ A történészek felada-tává a kor történelmi-politikai értékelését tették. A bizottságok tagjai önállóan

⁶⁰⁴ Zinner 2010, 9–21.

⁶⁰⁵ Zinner 2002, 40. l.j.

⁶⁰⁶ Uo. 47.

dolgoznak, a társelnökök feladata a munka beindítása, a munkamódszer kialakítása és az összegzés elkészítése volt.⁶⁰⁷

A Minisztertanács ezen előkészületek fényében április 26-án nevezte ki a jogászbizottság huszonhat és a történešzbizottság kilenc tagját. Május 5-én a kabinet döntött arról is, hogy felállít egy elemző-értékelő bizottságot, amelynek vezetője Ormos Mária történész lett. E bizottság feladata az volt, hogy összefogja a két albizottság munkáját, elemezze és értékelje javaslataikat, továbbá tájékoztassa a Minisztertanácsot a munka fázisairól.

A kutatómunka legfontosabb kérdése a forrásokhoz való hozzáférhetőség volt. Ahogy arról Zinner Tibor is beszámolt, gyakran akadályozták őket a forrásanyagokhoz való hozzáférés korlátozásával, sokszor pedig (egyebek mellett a BM Állambiztonsági Operatív Nyilvántartójánál) puha módszerekkel igyekeztek gátolni, lassítani a munkájukat. Ezeket a tapasztalatokat erősítette meg Kutrucz Katalin, is a jogászbizottság tagja. Például többhetes késéssel kapták meg a Belügyminisztériumba szóló belépési engedélyt; csak 1956-ig keletkező iratokhoz jutottak hozzá; nem készíthettek fénymásolatokat; „felsőbb körök” határozták meg, hogy mely egyedi ügyeket vizsgálhatják; kizárólag V jelzésű, vagyis vizsgálati dokumentumokba nézhetek bele, más dossziétípusok kiadását megtagadták. Az is feltételezhető volt, hogy manipulálták a hozzáférhetővé tett dokumentumokat, például fekete tussal kihúzták az információkat, vagy több oldalt kitéptek az iratból. Kutrucz beszámolt arról is, miszerint 1989 nyarán tapasztalták először, hogy a Belügyminisztériumban elégetik az iratokat.⁶⁰⁸ A kutatás menetét nemcsak a források hiánya hátráltatta, hanem a kutatási idő csökkentése is.

A jogászbizottság nagy létszámát a peranyag hatalmas tömege indokolta. Az albizottság feladatait dr. László Jenő államtitkár, dr. Jakucs Tamás főosztályvezető és dr. Palánkai Tiborné főosztályvezető-helyettes irányította és értékelte. Az 1956-os forradalommal kapcsolatos megtorlás iratanyagaihoz az albizottság nem jutott hozzá, és nem is vizsgálták az 1956 októberéig keletkezett perek dokumentumait. Kahler Frigyes 1991-ben, már az Igazságügyi Minisztérium Büntetőjogi Főosztályának vezetőjeként szerzett tudomást arról, hogy ugyanakkor folyt minisztériumi vizsgálat a forradalommal kapcsolatos halálos ítéletekről is.⁶⁰⁹

A jogászbizottság által végzett vizsgálatokat két megközelítés szerint csoportosíthatjuk: vagy területi egységekhez kapcsolódtak, vagy szervezeti speci-

⁶⁰⁷ Zinner 2002, 48.

⁶⁰⁸ Kónyáné Kutrucz 2002, 108–109.

⁶⁰⁹ Kahler 2014a, 56–58.

fikumokat (katonai ügyek, parasztsághoz köthető esetek) fedtek le. A tagok a kiosztott területükről összefoglaló jelentéseket írtak, valamint minden egyes ügghöz adatlapot kellett kiállítaniuk. Az elemzések eltérő megközelítést mutattak: volt, aki inkább a nyomozati szakaszra koncentrált, míg más az eljárásjogi aspektust helyezte előtérbe, és akadt, aki a bírói függetlenség kérdéseit boncolgatta.⁶¹⁰ A második semmisségi törvény preambulumban Kahler Frigyesnek a jelentése zárófejezetébe foglalt gondolatai jelentek meg.

A jogászbizottság tagjai – Kutrucz Katalin elmondása szerint – elsősorban arra keresték a választ, hogy

„1. mennyiben feleltek meg az adott időszak jogszabályai a jogállami követelményeknek;

2. milyen volt az ítélkezési gyakorlat szakmai politikai irányítása;

3. az eljárások mennyiben feleltek meg a büntető anyagi és eljárási szabályoknak”.⁶¹¹

Kutrucz Katalin összefoglalásából kirajzolódott, hogy a koncepciók büntető-eljárások jóformán minden szakasza az Államvédelmi Hatóság felügyelete alatt állt. Mind az ügyési eljárás, mind a bírósági eljárás csupán külsőség volt. Ráadásul a letartóztatottakról az ügyészségnek való átadás után is az ÁVH rendelkezett, csakúgy, mint a már elítéltekről, sőt a szabadon bocsátott személyekről is. Az eljárás alá vont személyeket rendszeresen internálták, azokat is, akiket az elsőfokú bíróság valamilyen okból „véletlenül” felmentett, vagy akikre az ÁVH szerint túl enyhe büntetést szabtak ki. Az eljárásban nem érvényesült az ártatlanság vélelme, a nyomozati eljárás is teljesen központosított volt, nem volt mód védő részvételére stb. A nyomozati dokumentumokban gyakran olyan személyekre hivatkoztak, akiket ki sem hallgattak, és a beazonosításuk sem volt lehetséges. A terheltek hatósági őrizetbe kerülésének időpontja a legtöbb esetben megállapíthatatlan volt, a rendőrség és az ügyészség igazából csak „gyártotta” a határozatokat az előállításról, őrizetbe vételről, előzetes letartóztatásról, titkos őrizetbe vételről. Az őrizetben tartás általában túllépte a hetvenkét órát. A kihallgatásokról nem jegyzőkönyvet készítettek, hanem feljegyzést, és szinte minden esetben megsemmisítették vagy módosították a házkutatási jegyzőkönyveket is, amelyek gyakran nem tartalmaztak „a lefoglalt tárgyi bizonyíték azonosítására alkalmas adatokat (például a fegyver száma)” stb.⁶¹² A beismert vallomásokot kényszer-

⁶¹⁰ Kahler 2014a, 85–89.

⁶¹¹ Kónyáné Kutrucz 2002, 107.

⁶¹² Uo. 124.

vallatással érték el: éheztetéssel, veréssel, fenyegetéssel, családtagok elleni eljárással, alvásmegvonással, éjszakai kihallgatással, kényszerített önvallomások íratásával. A vallatás előtt úgynevezett vallatási tervet készítettek és „fogdaügynököt” alkalmaztak, aki közelébe került a bebörtönzötteknek, ezáltal „hasznos tanácsokat” tudott adni a nyomozóknak. A vádiratok az ÁVO/ÁVH által készített „vádirattervezeten” alapultak, a nyomozás és az eljárás alapja tehát lényegében titkosszolgálati eszközökkel és módszerekkel szerzett ismereteken nyugodott.

A jogászok mellett természetesen megkezdte a munkát a történezbizottság is: ők a perek elemzésére kétfajta csoportosítást használtak. Egyrészt kronológiai aspektusból három korszakot különítettek el (1945–1949, 1949–1956 és az 1956 utáni időszak), másrészt kialakítottak olyan kisebb csoportokat, amelyekben valószínűsíthető volt a koncepciók elemek megléte.⁶¹³ A tematikus bontás kategóriái a következők voltak: az 1946. évi VII. tc. alá tartozó bűncselekmények; az egyházi ügyek; a gazdasági jellegű perek; a katonai ügyek; valamint az eddig felsoroltak alá nem tartozó, 1953–1962 közötti politikai perek.⁶¹⁴

Visszatérve a bizottsági munka „eljárástörténetére”: a jogász-történész bizottság még javában kutatott és dolgozott, amikor „a parlament 1989. október 20-án megtárgyalta a betervezett első semmisségi törvényt”, amelyhez így értelemszerűen nem nagyon használták fel a bizottság munkáját.⁶¹⁵ A következő, második semmisségi törvény megalkotásánál már részint igen. A kormányzat azonban csak a jogászbizottsági jelentést kívánta előtérbe állítani, és már az év decemberében „kérte” a jelentés összefoglalóját, amelyet az Igazságügyi Minisztérium „belső anyagként” 1989 végén, 1990 elején nyomtatott ki.⁶¹⁶ A második semmisségi törvény (1990. évi XXVI. törvény) indoklásából ki is derült, hogy csak a büntetőjogászokból álló bizottság jelentésére hagytak.⁶¹⁷

A történezbizottság 417 oldalas összefoglalója a sürgetés hatására 1990. január 24-ére készült el. Az eredeti elképzelés szerint a jogászok anyagával kívánták kiadni a jelentést, de azt az elemző-értékelő bizottság túl hosszúnak és nem jól szerkesztettnek ítélte, ezért az albizottsági jelentések összedolgozása nem történt meg. Zinner Tibor a „hátráltatást” nemcsak tudományos, hanem politikai érdekek tulajdonította: a kormánynak ugyanis nem állt érdekében, hogy a közvélemény formálására erősen alkalmas írás megjelenjen a közelgő választá-

⁶¹³ Zinner 2002, 73.

⁶¹⁴ Uo. 66.

⁶¹⁵ Uo. 85.

⁶¹⁶ Uo. 87–88.

⁶¹⁷ Uo. 101.

sok előtt.⁶¹⁸ Ám azok lezajlását követően ismét politikai kérdés határozta meg a jelentés nyilvánosságra hozatalát: „Írásunk az új kormányzat számára a múlt leleplezéséhez kiváló lehetőséget teremtett.”⁶¹⁹ Így végül a történelembizottság jelentése – átdolgozás és a tagok hozzájárulása nélkül – egy Törvénytelen szocializmus című cikksorozatban jelent meg az *Új Magyarország* című napilapban 1991. május 30. és június 19. között.

A bizottsági munka folyamatának formális lezárása viszont még ezt megelőzően megtörtént. Ugyanis 1991. március 6-án az Antall József vezette kabinet a 3059/1991. számú kormányhatározattal elrendelte „a koncepciók büntetőügyek felülvizsgálatára létrehozott jogász-történész bizottság és elemző-értékelő bizottság” megszüntetését.⁶²⁰

⁶¹⁸ Zinner 2002, 94.

⁶¹⁹ Uo. 96.

⁶²⁰ Uo. 104.

A „LEX BISZKU”

Az emberiség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről szóló 2011. évi CCX. törvény előzményei

2010 őszén nagyobb médiafigyelmet kapott egy, akkor a hágai Nemzetközi Büntető Törvényszéken dolgozó magyar nemzetközi jogász, dr. Gellért Ádám által „kirobbantott” ügy. Gellért a Nemzeti Nyomozó Irodához nyújtotta be „jogi álláspontját” – amelyet később az ügyészség feljelentésként kezelt –, s ebben indítványozta, hogy az ügyészség vizsgálja meg, fennállhat-e Biszku Béla egykori belügyminiszter (1957–1961) és ismeretlen személyek büntetőjogi felelőssége az 1956-os forradalmat és szabadságharcot követő megtorlások vonatkozásában, a nemzetközi jogban „*crimes against humanity*” megfogalmazásban ismert bűncselekmény alapján.⁶²¹ Az ügyészség rövid időn belül érdemi vizsgálat nélkül elutasította a feljelentést, majd később az erre érkezett panaszt is.⁶²²

Az alapvető probléma, pontosabban a megválaszolandó kérdés – felelősségre vonható-e például Biszku – abból adódott, hogy Magyarország az 1968-as New York-i egyezményben foglalt négy nemzetközi bűncselekménnyel kapcsolatban vállalta, hogy kizárja a büntethetőségük elévülését. Az egyezményt az 1971. évi 1. törvényerejű rendelettel hirdették ki, de a jogalkotó ezzel még nem

⁶²¹ Jogi álláspont az 1956-os megtorlásokat irányító személyek nemzetközi jogi alapon történő felelősségre vonásáról.

⁶²² Lásd Fővárosi Főügyészség: Határozat (Biszku Béla és társai ügyében); Panasz a Fővárosi Főügyészség Biszku-ügyben hozott, NF. 27942/2010/1. sz. határozata ellen; A Legfőbb Ügyészség elutasította a Biszku Béla és társai ügyben tett panaszt.

rendezte megnyugtatóan a jogalkalmazó számára a bonyolult jogi helyzetet.⁶²³ Az egyezményben felsorolt négy bűncselekményből ugyanis Magyarország csak háromnak, az apartheidnek, a „genfi háborús bűntetteknek” és a népirtásnak a büntetendővé nyilvánítására vállalt kötelezettséget külön nemzetközi szerződésekben. A negyedik, az emberiség elleni bűncselekmény esetében ez nem történt meg. Számos nemzetközi jogász, továbbá a jelen fejezetben tárgyalt törvény indokolása is felhozta mindennek kapcsán, hogy hazánkban nem létezett egységes terminológia a „*crimes against humanity*” angol kifejezésre: hol az „emberiség elleni” bűnt, büntettet, bűncselekményt, hol az „emberiség elleni” bűncselekmény megfogalmazását használták. A lényeges különbség abban rejlik, hogy a korábbi büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: „régii Btk.”) az „emberiség elleni” bűncselekményeket szabályozta egészen az „új Btk.” hatálybalépéséig (2013. július 1.), ezzel szemben az „emberiség elleni” bűncselekményeket nem.⁶²⁴ Sok esetben a jogalkalmazó szervek is felváltva, szinonim fogalomként használták az említett kifejezéseket. Valószínűleg az egyezmény fordításakor történt „elírást” mentette át a jogalkotó a jogszabályba. A helyes és hiteles fordítás viszont emberiség elleni bűncselekményre utal. Az így adódó anomáliának „köszönhető”, hogy az ügyészség elutasította az említett jogi álláspontot, mivel a magyar Btk.-ban nem szerepelt az „emberiség elleni bűncselekmény”. Az ügyészség nyilatkozata is ezt tükrözte 2010 novemberében, amely szerint az érintett ügyet „az elkövetéskor hatályban lévő jogszabályok szerint kell elbírálni, ennek rendelkezései szerint azonban e bűncselekmény miatt – elévülés okán – eljárás már nem indítható. [...] a feljelentésben megjelölt cselekmények nem minősíthetők a vonatkozó nemzetközi dokumentumok szerint emberiség elleni bűntetteknek, így a feljelentett személyek nemzetközi szokásjog alapján történő felelősségre vonására nincs lehetőség”.⁶²⁵ A fogalmi zavar tehát nyilvánvalóvá vált.

⁶²³ Lásd 1971. évi 1. törvényerejű rendelet a háborús és az emberiség elleni bűntettek elévülésének kizárásáról az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése által New Yorkban az 1968. évi november hó 26. napján elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=1290.2316, 2015. szeptember 13.

⁶²⁴ 1978. évi IV. törvény a büntető törvénykönyvről. (Időállapot: 2013. április 30. – 2013. július 1.) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=3356.237644, 2015. július 1.; 2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről. (Időállapot: 2013. július 1. – 2013. július 1.) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=152383.224670, 2015. július 1.

⁶²⁵ Fordítási baki miatt úszhat el a Biszku-ügy.

Dr. Gellért Ádám az elmaradt jogalkotói feladat – tudniillik, hogy nincs „összhang” a nemzetközi és a magyar jog között – előmozdításának érdekében 2011 tavaszán törvényjavaslat-tervezetet hozott nyilvánosságra, és eljuttatta az Országgyűlés képviselőihez.⁶²⁶ A törvényjavaslatot Gulyás Gergely (Fidesz) „karolta fel”, és 2011 őszén benyújtotta az Országgyűlésnek.⁶²⁷ Az emberiség elleni bűncselekmények elévülhetetlenségéről szóló törvényjavaslat a pártállam által 1956-ban elkövetett bűntettekkel kapcsolatos, a rendszerváltás óta – több mint húsz éve – megoldatlan igazságtétel problémáját kívánta rendezni, továbbá az emberiség elleni bűncselekmény mint fogalom egységes terminológiáját megteremteni. Az a tény, hogy Magyarországon a diktatúra bukását követő években nem zárták le ezeket az ügyeket, nem jelenti azt, hogy azok az idő múlásával „feladásba merülnek”. A nemzetközi büntetőjog alapvető normáit figyelembe véve kimondható, hogy mindazok, akik emberiség elleni súlyos bűncselekményeket követtek el valaha, időmúlásra hivatkozva nem mentesülhetnek a büntetőjogi felelősségre vonás alól. Így Magyarországon azoknak a személyeknek, akik a diktatúra idején idegen hatalmak szolgálatában állva bűnöket követtek el, viselniük kell a felelősséget.

Jóllehet közvetlenül a rendszerváltás után voltak próbálkozások az igazságtételi ügyek tisztázására, azok különböző okok miatt nem érték el céljukat. Az első ilyen „kísérlet” 1991-ben a Zétényi Zsolt és Takács Péter országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslat volt, amely arról rendelkezett (volna), hogy a szabadon választott Országgyűlés megalakulásáig, vagyis 1990. május 2-ig nyugodott volna az elévülése mindazon bűntetteknek, amelyeket a javaslat az igazságtétel tárgyában leginkább érintettnek tartott (lényegében a szándékos emberölés, a halált okozó testi sértés és a hazaárulás). Ezt a törvényt az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette, lényegében azzal az érveléssel, hogy a jogbiztonság ebben a kérdésben fontosabb szempont, mint az igazságosság (lásd e kötet vonatkozó fejezetét).

⁶²⁶ Törvényjavaslat az emberiség elleni bűncselekmények elévülhetetlenségéről. <http://nemzetkozi-jog.blogspot.hu/2011/04/torvenyjavaslat-az-emberiesseg-elleni.html>, 2013. november 3.

⁶²⁷ T/4714. sz. törvényjavaslat az emberiség elleni bűncselekmények elévülhetetlenségéről (a továbbiakban: T/4714. sz. törvényjavaslat). <http://www.parlament.hu/irom39/04714/04714.pdf>, 2013. december 1.

A törvényjavaslat

Az 1956-os forradalmat és szabadságharcot követő megtorlások elkövetőivel szemben egyetlen elmarasztaló büntetőbíróági ítélet sem született 1990-et követően. A kommunista diktatúra során a főbenjáró bűncselekmények kitervelőinek és végrehajtóinak tettei utólag tehát következmények nélkül maradtak. Az Országgyűlés a rendszerváltozás óta nem teremtette meg a jogi kereteket ahhoz, hogy a nemzetközi jogban a legsúlyosabbnak minősülő bűncselekmények feltételezett elkövetőit büntetőjogi felelősségre vonhassák a hazai jogalkalmazó szervek. Az emberiség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról szóló T/4714. számú törvényjavaslat ezt a jogalkotói mulasztást kívánta pótolni. A törvényjavaslatot Gulyás Gergely országgyűlési képviselő 2011. október 19-én nyújtotta be az Országgyűlésnek.

A jogalkotó több évtizedes mulasztása elsősorban abban érhető tetten, hogy az 1971. évi 1. törvényerejű rendelettel kihirdette ugyan három nemzetközi bűncselekmény (apartheid, a „genfi háborús bűntettek” és a népiirtás) elévülhetlenségét, azonban a negyedik, az emberiség elleni bűncselekmények kapcsán ezt elmulasztotta. Ennek az lehetett az oka, hogy az emberiség elleni bűncselekmény a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék alapokmányában található, amelyhez a magyar állam nem csatlakozott. A törvényjavaslat benyújtására tehát azért volt szükség, hogy Magyarország hosszú idő után eleget tegyen azon nemzetközi jogi kötelezettségének, amelyet az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése által New Yorkban 1968. november 26-án elfogadott nemzetközi egyezményben vállalt. E szerint a magyar jog szerint is formálisan elévülhetlenné válnak a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék alapokmánya (a továbbiakban: Alapokmány) 6. cikkének (c) pontjában meghatározott, emberiség elleni bűncselekmények.⁶²⁸

A jogalkotó kötelessége nyilvánvalóan az, hogy a jogalkalmazó számára világosan tisztázza a jogi helyzetet, éppen ezért – a New York-i egyezményben említett három bűncselekményhez hasonlóan – az emberiség elleni bűncselekmény nemzetközi kategóriáját is beemelte a magyar jogba. A büntetőjog egyik alapkövetelménye ugyanis, hogy pontosan meghatározottak legyenek a bűncselekmények, büntető tényállások fogalmi elemei és alkalmazási köre.

⁶²⁸ Lásd T/4714. sz. törvényjavaslat 1. §.

A törvényjavaslat tehát valójában „technikai jellegű”, az 1968-as New York-i nemzetközi egyezményt kihirdető 1971. évi 1. törvényerejű rendelet végrehajtására irányult, ily módon büntethetővé téve a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék alapokmányában meghatározott, emberiség elleni bűncselekményeket, kizárva egyúttal azok elévülhetőségét. Minderre annak ellenére szükség volt, hogy az akkor hatályos alkotmány 7. § (1) bekezdése és az Alkotmánybíróság 53/1993. (X. 13.) határozata szerint is a nemzetközi jog közvetlenül, azaz transzformálás nélkül a magyar jog része, azonban a „konkrét esetben” a fordítási hiba (?) a gyakorlatban komoly jogalkalmazási zavart okozott, elhúzódó és legtöbbször elmaradó felelősségre vonást jelentett.⁶²⁹

Az Alkotmánybíróság az 53/1993. határozatában azt mondta ki, hogy „a háborús és emberiség elleni bűncselekmények megbüntetésére vonatkozó nemzetközi kötelesség a teljes kógens nemzetközi joganyagra vonatkozik”.⁶³⁰ Ez a kötelező joganyag felöleli a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, vagyis a nemzetközi szokásjogot és a nemzetek közössége által elismert általános elveket is. Amely állam ezeket a nemzetközi bűncselekményeket üldözi és megbünteti, az a nemzetek közösségének mandátuma alapján cselekszik, a nemzetközi jogban megállapított feltételek szerint, „függetlenül attól, hogy a belső jog tartalmaz-e hasonló bűncselekményeket, vagy hogy a megfelelő egyezményeket az egyes országok belső joggá tették-e”.⁶³¹ Mivel az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint „a háborús bűncselekmények és emberiség elleni bűncselekmények tényállását és büntethetőségük feltételeit is a nemzetközi jog határozza meg”, ezért azok értelmezését is a nemzetközi jog szabályainak és elveinek alapján kell elvégezni.⁶³²

Mindezek mellett a törvényjavaslat célja volt még az egységes terminológia megteremtése, így az Alapokmány eredeti angol megfogalmazását és hiteles magyar nyelvű fordítását is tartalmazta. A javaslat az „emberiség elleni bűncselekmények” kifejezéssel megteremtette azt az egységes jogi terminológiát, amely korábban mind a laikusok, mind a jogalkalmazó szervek számára tisztázatlan volt.

⁶²⁹ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság alkotmánya. (Időállapot: 2011. szeptember 1. – 2011. november 14.) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=222.207865, 2014. november 21.; 53/1993. (X. 13.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4F04BD1CFC72B3A9C1257ADA00526D89?OpenDocument>, 2015. február 3.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/A0D36B21A86C45BEC1257ADA0052B4F7?OpenDocument>, 2015. február 3.

⁶³⁰ 53/1993. (X. 13.) AB határozat.

⁶³¹ Uo.

⁶³² Uo.

A törvényjavaslat leglényegesebb eleme az volt, hogy rögzítette: az Alapokmányban meghatározott „emberiesség elleni bűncselekményekre” az akkori Btk. elévülhetetlenségi klauzuláját, vagyis a 33. § (2) bekezdését kell alkalmazni, a büntetési tételeket pedig az elkövetéskor hatályos jog alapján kell megállapítani.⁶³³ Az „emberiesség elleni bűncselekmény” kategóriájába tartoznak ezek szerint a következő jogellenes cselekmények: a bármely polgári lakosság tagja ellen a háború előtt vagy alatt elkövetett emberölés, kiirtás, rabszolgaságba taszítás, áttelepítés és embertelen cselekedetek, valamint egyes más bűncselekmények végrehajtása során vagy azokkal összefüggésben politikai, faji vagy vallási alapon történő üldözés, függetlenül attól, hogy sérti-e az elkövetés országának jogát.⁶³⁴

A törvényjavaslat módosította a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 16. §-ának (1) bekezdését is azzal, hogy előírta, a törvényben meghatározott, emberiesség elleni bűncselekmények a megyei bíróság hatáskörébe tartozzanak.⁶³⁵ A Be. 17. §-a pedig a (10) bekezdéssel egészült ki, miszerint a 16. §-ban meghatározott bűncselekmények miatt indított eljárásban a Fővárosi Bíróság soron kívül jár el.⁶³⁶ A Be. 29. §-a ugyanakkor azzal bővült, hogy kizárólag az ügyészség végzi a nyomozást az emberiesség elleni bűncselekmények elévülhetetlenségéről szóló törvényben meghatározott, emberiesség elleni bűncselekmények körében. Ez esetben a Központi Nyomozó Főügyészség végzi a nyomozást.⁶³⁷

Módosító javaslatok a törvényjavaslatához

A T/4714. számú törvényjavaslatához kevés, azonban tartalmi szempontból jelentős, koherenzazavart elhárító módosító javaslatot nyújtottak be. Az egyéni képviselői módosító indítványok a törvényjavaslat pontosabb megfogalmazására törekedtek. Az indítványozók elsősorban azt kívánták elérni, hogy a törvény szövege egzakt módon hivatkozzon a genfi egyezményekre, továbbá a nürnberg-

⁶³³ T/4714. sz. törvényjavaslat 1. § (1)–(2) bekezdés.

⁶³⁴ Uo. 2. §.

⁶³⁵ Uo. 3. § (1) bekezdés.

⁶³⁶ Uo. 3. § (2) bekezdés.

⁶³⁷ Uo. 3. § (3) bekezdés.

gi Nemzetközi Katonai Törvényszék alapokmányának azon passzusára, amely az emberiség elleni bűncselekményekre utalt. A módosító javaslatok számos technikai és tartalmi módosítást is tartalmaztak. A technikai módosítások körében a legfontosabb változást az jelentette, hogy az eredetileg angol nyelvű egyezmény szövegét és az azt követő hiteles magyar nyelvű fordítást felváltotta az utóbbi. Az Alapokmány elfogadásáról szóló nemzetközi egyezmény eredeti angol nyelvű szövegét a törvény mellékletébe helyezték át. Az Alapokmány szövegének magyar jogba emelését a módosító javaslat indokolása így írta le: „A magyar jogszabályalkotás alapvető követelménye, hogy tételes normaszöveget magyar nyelven fogalmazzunk meg.” Továbbá, hogy „nemzetközi szerződések [...] szövegét a jogszabály mellékletében lehet közzétenni”.⁶³⁸ Technikai jellegű módosításként értékelhetjük a törvényjavaslat címének és preambulának változását, amely korábban kizárólag „az emberiség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról” fordulatot foglalta magában. Ez kiegészült „a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről” szöveggel.

Ehhez a technikai változáshoz kapcsolódott egy jelentős tartalmi módosítás, ugyanis az eredeti törvényjavaslat szövege még nem tartalmazta a „kommunista diktatúra”, illetőleg „kommunista bűncselekmény” fogalmát. Azonban egy új fejezetrész keretében e fogalmak definiálására is sor került. Az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága azzal indokolta ezt a módosítást, hogy az szükséges volt az akkor az Országgyűlés előtt fekvő, Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiről szóló T/5005. számú törvényjavaslattal való összhang megteremtésének érdekében. Ugyanakkor fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a „kommunista bűncselekmény” mint gyűjtőfogalom értelmezendő, nem jelent önálló bűncselekményi tényállást. A módosító javaslat nem állapított meg önálló kritériumokat a büntetőeljárás kommunista diktatúrában politikai okból való elmaradásával kapcsolatban, „hanem egy vélelmet állít fel, miszerint ha az adott cselekmény az elkövetésekor hatályos büntetőtörvény szerint bűncselekmény volt, és azt a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével követték el, akkor a bűncselekmény üldözésének elmaradása politikai okokra vezethető vissza”.⁶³⁹

⁶³⁸ T/4714./10. sz. kapcsolódó módosító javaslat. <http://www.parlament.hu/irom39/04714/04714-0010.pdf>, 2014. november 21.

⁶³⁹ T/4714./15. sz. bizottsági módosító javaslat. <http://www.parlament.hu/irom39/04714/04714-0015.pdf>, 2014. november 20.

Az országgyűlési vita összefoglalása

Általános vita

Az emberiség elleni bűncselekmények elévülhetetlenségéről szóló törvényjavaslat általános vitájára 2011. november 2-án került sor.⁶⁴⁰

Gulyás Gergely, a javaslat előterjesztője az exozéjában kifejtette, hogy a törvényjavaslat benyújtására egyrészt azért volt szükség, hogy Magyarország eleget tegyen annak a nemzetközi kötelezettségének, amelyet az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése által New Yorkban 1968. november 26-án elfogadott nemzetközi egyezményben vállalt, miszerint visszamenőleges hatállyal elévülhetetlenné nyilvánítja a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék alapokmánya 6. cikkének (c) pontjában meghatározott, emberiség elleni bűncselekményeket.

Másrészt a javaslat benyújtása nem pusztán egy jogtechnikai megoldás kivitelezésére szolgált, hanem az előterjesztő szándéka arra is kiterjedt, hogy pótolja a rendszerváltás után az Alkotmánybíróság által megsemmisített Zétényi–Takács-féle törvény méltányos és helyénvaló büntető igazságtételre vonatkozó intézkedéseit. A javaslat összhangban állt az Alkotmánybíróság nemzetközi büntetőjogra vonatkozó gyakorlatával, továbbá a polgári lakosságnak a háború idején való védelmére vonatkozó genfi egyezmény szabályaival is. A törvényjavaslat betérjesztője arra is felhívta az Országgyűlés képviselőinek figyelmét, hogy a törvényjavaslat kapcsán az emberi jogi bizottságban ötpárti egyetértés mutatkozott.

Az MSZP-frakció felszólalója, Ipkovich György úgy vélte, az előterjesztés felesleges, mert azt már a jogrendszer tartalmazza, így egy már meghozott jogszabályt hoznának meg még egyszer, némileg új eljárási ügyekkel kiegészítve.

⁶⁴⁰ Az emberiség elleni bűncselekmények elévülhetetlenségéről szóló törvényjavaslat általános vitája, 127. ülésnap (2011. november 2.), 356–428. felszólalás. http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=KqEcrnj6&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpql%2Fogy_naplo.naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D127%26p_felsz%3D356%26p_felsz%3D428%26p_aktus%3D38, 2015. március 3.

A képviselő álláspontja az volt, hogy ötven-hatvan évvel a történetek után Magyarország számára az lenne a célravezető, ha fátylat borítana a móló, és a nemzeti megbékélés politikáját folytatná. Hozzátette, hogy manapság az embereket az üzemanyagárak alakulása sokkal jobban érdekli, mint az igazságtétel. A konkrét törvényjavaslat eljárási szabályaival kapcsolatban felhívta a figyelmet arra, hogy az ügyészégi törvényjavaslat a legfőbb ügyész hatáskörébe utalná az egyes ügyési szervezetek létrehozását. Így az a kitétel, amely a T/4714. számú előterjesztésben olvasható, vagyis hogy a nyomozást a Központi Nyomozó Főügyészségre bízna, azt jelentené, hogy a jogalkotó kivenné ezt a szervezetalakító jogkört a legfőbb ügyész kezéből.

A Jobbik képviselőcsoportjának felszólalója méltatlannak tartotta, hogy a törvénytervezetet késői órában, igen kis létszámmal tárgyalja az Országgyűlés. Úgy vélte, a törvénynek huszonegy éve hatályban kellene lennie, és szolgáltatnia kellene az igazságot. A képviselő több szempontból is alkalmatlannak nevezte a törvényjavaslatot, mivel véleménye szerint az zavaros megfogalmazása miatt kizárja a visszaható hatályt, így a kommunista bűnösök továbbra sem lesznek felelősségre vonhatók. Hozzátette, hogy a javaslat olyan büntetési tételeket tartalmaz, amelyek 1956-ban léteztek ugyan, de a mai büntetőjogban már nem lelhetők fel. Azt javasolta, hogy vegyék figyelembe a Jobbik által benyújtott módosító javaslatokat. A képviselő kifejtette továbbá a Jobbik elképzeléseit és követeléseit az elszámoltatással kapcsolatban, valamint megköszönte Zétényi Zsolt és Takács Péter egykori képviselőknek, hogy 1991-ben már lépést tettek az elszámoltatás ügyében, és benyújtották törvényjavaslatukat az Országgyűlés elé.

Schiffer András, az LMP frakciójának felszólalója megcáfolta Ipkovich György MSZP-s képviselőt abban a kérdésben, hogy ideje elfeledni a múltat. Szerinte ez a felfogás egy nagyon súlyos erkölcsi tévedés. Véleménye szerint igenis szembe kell nézni mindazon igazságtalanságokkal, amelyek a '89 előtti rendezetlen kérdések miatt alakultak ki. Ezért szükség van arra, hogy egy világos morális rend jöjjön létre, és vonalat lehessen húzni jó és rossz között. Kifejtette azt is, hogy senki számára nem jelenthet elégtételt kilencvenéves embereket a vádlottak padjára ültetni (utalva Biszku Bélára). Határozottan kijelentette, hogy van egy fő különbség a demokrácia és a diktatúra között, mégpedig a módszereik és az azzal való fenyegetőzés. Éppen ezért ez esetben sem megtorlásról kell beszélni, hanem arról, hogy Magyarországon olyan dolgokért, amelyeket 1941-ben és 1944-ben elkövettek, vagy azokért, amelyeket az ávosok és Biszku Béla tettek, súlyos büntetést kell kiszabni. A törvényjavaslat kapcsán kifejtette, elsődleges, hogy az szigorúan az alkotmányosság keretei között maradjon. Éppen ezért figyelembe kell venni azt, amit az Alkotmánybíróság több alkalommal is kifejtett az 53/1993. (X. 13.)

AB határozat, valamint a 36/1996. (IX. 4.) AB határozat keretében, miszerint a nemzetközi egyezmények közvetlenül is felhívhatók a magyar jogban. A kilencvenes években az Alkotmánybíróság nem általánosságban zárta ki azt, hogy az emberiség elleni bűncselekmények elévülnek, hanem konkrét törvényalkotási produktumok esetében mondta ki. Figyelemre méltónak nevezte a '96-os alkotmánybírósági határozatot, amely szerint a nemzetközi jog maga határozza meg a nemzetközi jog szerint üldözendő és büntetendő cselekményeket és büntethetőségük összes feltételeit.

Az LMP módosító javaslata éppen arra vonatkozott, hogy a jogalkotó a Btk. 33. §-ának módosításával világossá teheti: a magyar jogrend szerint érvényesek ezek a nemzetközi jogi normák, de nem válogathat aszerint, hogy mely pontjait ülteti be, és melyeket nem. Ha a törvényjavaslatot akár az eredeti formájában, akár az LMP módosításaival fogadja el az Országgyűlés, nincs semmiféle garancia arra, hogy a bűnösök elnyerik méltó büntetésüket.

A Fidesz, a Jobbik és az LMP is felháborítónak és elfogadhatatlannak tartotta az MSZP-s felszólaló azon mondatát, hogy borítsunk fátylat a múltra, így az MSZP-s képviselő a következő felszólalásában vissza is vonta azt, de továbbra is fenntartotta, hogy megbékélés nélkül nem fog az ország előbbre haladni.

Az LMP szerint a megbékélés szót ez esetben szerencsétlen használni, mert egy történelmi traumával kapcsolatban az igazságtétel és a feldolgozás a kívánatos kifejezés, valamint az, hogy világosan kimondják, milyen erkölcsi normák sérültek. Ehhez képest Magyarországon a diktatúra működtetői a rendszerváltás nyertesei lettek. Éppen ebből következően ez a törvényjavaslat azért fontos, mert egy világos erkölcsi cezúrát tudott megvonni az ügyben.

A Fidesz-frakció egyik felszólalója arra hívta fel a figyelmet, hogy ez egy történelmi lehetőség, esély a parlament számára, hogy akár ötpárti egyezséggel helyükre tegyék az '56-os forradalom és szabadságharc eseményeit. Véleménye szerint érdemes lenne megfontolni, hogy a kilencvenes évek utáni események, sőt a közelmúlt eseményei közül esetleg vannak-e még olyanok, amelyek ebbe a körbe sorolhatók, mert akkor akár azok is rendezhetők lennének.

A Jobbik felszólalója az általuk benyújtott módosító javaslatokra hívta fel a figyelmet, mivel véleménye szerint a törvényjavaslat ezekkel a módosításokkal érné el a célját, vagyis hogy büntethetők legyenek az elkövetők, akikre a törvény vonatkozik. A javaslat 1. §-ának (2) bekezdése szerint az 1956-ban hatályos 1878. évi V. törvény cikk – a magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről (Csemegi-kódex) szerinti tényállásokra irányuló büntetési tételeket kellene alkalmazni. A javaslat 1. §-ának (2) bekezdése szerinti, emberiség elleni bűntettek büntethetőségére irányadó szabályokat a Btk. 2. §-ára tekintettel kell al-

kalmazni, és ha a Btk. 2. §-a szerint a büntető törvénykönyvnek nincs visszaható ereje, akkor a javaslat az eredeti formájában alkalmatlan arra, hogy az 1956-os megkorlátozások felelőseinek megbüntetését szolgálja, hiszen az utaló szabály csak a bűncselekmény enyhébb elbírálhatóságának esetére teszi lehetővé a visszaható hatályt. Amennyiben a tervezet a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék alapokmányában megfogalmazott és a nemzetközi büntetőjogban azóta töretlenül alkalmazott jogelvekre és definíciókra hivatkozik, akkor célszerű a jelen törvény időbeli hatályát az Alapokmány elfogadásának időpontjához kötni. A Jobbikos képviselő szerint pártja ezért nyújtotta be a módosító javaslatot, amelyet reményeik szerint használni tudnak.

Az MSZP-s képviselő a felszólalásában azzal védekezett, hogy ő nem büntetlenségről beszélt, mert az elévülhetetlenséggel a háborús bűncselekmények kapcsán teljesen egyetért, hanem arról, hogy az emberiség elleni bűncselekmény jogrendszerünk része, az elkövetővel szemben ki lehet szabni a büntetést.

A Jobbik képviselője szerint a béke elleni bűncselekmények és a háborús bűncselekmények ma is részei a magyar Btk.-nak. Ezért azt javasolta, hogy egyedül a c) pontot kell átvenni, amely úgy szól, hogy „az emberiség elleni bűncselekmény bármely polgári lakosság tagja ellen a háború előtt vagy alatt elkövetett emberölés, kiirtás, rabszolgaságba taszítás, áttelepítés és embertelen cselekedetek, valamint a törvényszék hatáskörébe tartozó más bűncselekmény végrehajtása során vagy azzal összefüggésben elkövetett, politikai, faji vagy vallási alapon történő üldözés, függetlenül attól, hogy sérti-e az elkövetés országának jogát”. A Jobbik szerint szükség van az elszámoltatásra, sőt a III/III-as listák nyilvánosságra hozatalára is, hiszen csak akkor indulhatunk el a szebb jövő felé, ha lezárjuk a múltat.

Gulyás Gergely a záró hozzászólásában, reagálva az MSZP-s felszólalásokra, kifejtette, hogy az ország nehéz gazdasági helyzete ellenére erkölcsi nihilizmust jelentene, ha az Országgyűlés nem foglalkozna az igazságtétel kérdésével. A Jobbik kritikáival kapcsolatban a képviselő elmondta, Magyarország eleget tesz nemzetközi jogi kötelezettségének akkor, amikor a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék alapokmányában szereplő bűncselekmények törvényi tényállását a belső jog részévé teszi. Mivel e tekintetben az elévülés lehetőségét 1968-ban a New York-i egyezmény – amelyhez Magyarország csatlakozott – kizárta, itt alkotmányossági kérdés nem merül fel. A törvényjavaslat nem nyúl hozzá az eredeti szöveghez, a hivatalos fordítást, illetve az angol szöveget tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság 1993-as döntése azt mondta ki, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségvállalásnak egy külön jogszabályban a törvénybe iktatása a bünte-

tőjog területén nem ütközik a visszamenőleges hatály tilalmába.⁶⁴¹ A képviselő hozzátette, hogy minden javaslatot megfontolnak és minden szakmai segítséget igénybe vesznek a témában.

Részletes vita

Az emberiesség elleni bűncselekmények elévülhetetlenségéről szóló törvényjavaslat részletes vitájára 2011. november 7-én került sor.⁶⁴² A részletes vita megkezdéséhez benyújtott bizottsági ajánlás összesen tizenegy ajánlaspontot tartalmazott, amelyeket az Országgyűlés egy vitaszakaszban tárgyalt meg. A részletes vita első hozzászólója a Jobbik-frakció képviselője volt, aki köszönetet mondott az előterjesztő Gulyás Gergelynek, hogy ilyen konstruktívan állt hozzá a törvényjavaslathoz beérkezett módosító javaslatokhoz. Azonban hozzátette, hogy a bizottsági összegyűrt javaslat nem teljesen megfelelő. A Jobbik három kapcsolódó módosító javaslatot nyújtott be. Véleményük szerint a cél az, hogy a törvény igazságot szolgáltatson, és azok a bűnösök, akik az 1956-os forradalom és szabadságharc leverése után sok kárt okoztak a nemzetnek, megkaphassák a méltó büntetésüket.

Az LMP-frakció felszólalója kiemelte, számukra lényegi kérdés, hogy a törvényjavaslatot az 1996-os alkotmánybíróvási keretek között fogadják el.⁶⁴³ Véleményük szerint a törvény szimbolikus jelentősége fontosabb annál, mint hogy konkrétan hány büntetőeljárást lehet majd elindítani általa. A képviselő felhívta az Országgyűlést a törvényjavaslat támogatására.

⁶⁴¹ 53/1993. (X. 13.) AB határozat.

⁶⁴² Az emberiesség elleni bűncselekmények elévülhetetlenségéről szóló törvényjavaslat részletes vitája, 130. ülésnap (2011. november 7.), 247–252. felszólalás. http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=KqEcrnj6&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Ffogy_naplo.naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D130%26p_felsz%3D247%26p_felszig%3D252%26p_aktus%3D79, 2015. január 20.

⁶⁴³ 36/1996. (IX. 4.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/DEF697786E06D6F1C1257C2B004E738E?OpenDocument>, 2014. december 10.

Gulyás Gergely ezt követően felszólalásában kifejtette, hogy igyekeztek minden módosító javaslatot megfontolni, és beépíteni a törvényjavaslatba, továbbá, hogy a kapcsolódó módosító javaslatok esetén is így fognak tenni.

Egységes javaslat

Az eredeti törvényjavaslathoz képest az egységes javaslat annyiban módosult, hogy az már tartalmazta az alapokmányban meghatározott, emberiség elleni bűncselekményeken kívül a genfi egyezményekben foglaltakat is. Így tehát az 1954. évi 32. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a háború áldozataira vonatkozóan Genfben 1949-ben megkötött egyezmény 2. cikkében meghatározott nemzetközi fegyveres összeütközés esetén elkövetett, valamint a 3. cikkben rögzített, nem nemzetközi fegyveres összeütközés esetén elkövetett súlyos jogsértéseket is.⁶⁴⁴ Ezzel a módosítással az összes el nem évülő bűncselekménnyel foglalkozó nemzetközi egyezmény egységesen szerepelt egy jogszabályban. Az egységes javaslat tartalmazta még az „alapváltozathoz” képest a büntetési tételek mértékét az elkövetéskor hatályos jog alapján, figyelemmel arra a büntetőjogi alapelvre, hogy nem szabható ki a hatályosan lehetséges büntetési tételnél súlyosabb büntetés.

Így a kiszabható büntetési tétel a szándékos emberölés tényállásának esetében öt évtől tizenöt évig, illetőleg tíz évtől tizenöt évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztés; a kínzás vagy embertelen bánásmód – ideértve a biológiai kísérleteket is –, a nagy fájdalom szándékos előidézése és a testi épség vagy egészség elleni súlyos merénylet elkövetése tényállásainak esetében hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztés. A hadifoglyoknak vagy védett személyeknek az ellenséges hatalom fegyveres erőiben szolgálatra kényszerítése, a hadifoglyoknak vagy védett személyeknek attól a jogától való megfosztása, hogy a jelen egyezmény rendelkezéseinek megfelelő szabályos és pártatlan eljárás alapján ítéljenek felettük, a törvénytelen elhurcolás vagy áthelyezés, a törvénytelen visszatartás és a túszok szedése tényállásainak esetén hat hónaptól három évig, a sértett halála esetén öt évig terjedő szabadságvesztés az irányadó büntetési tétel. A vagyontár-

⁶⁴⁴ T/4714.sz. egységes javaslat. 1.§(1) bekezdés. <http://www.parlament.hu/irom39/04714/04714-0014.pdf>, 2014. december 1.

gyaknak a katonai szükség által nem indokolt, nagymérvű, törvénytelen és önkényes megsemmisítése és eltulajdonítása tényállásának esetében két évtől nyolc évig, öt évtől tíz évig, illetőleg öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztés is kiszabható az elkövetőkre.⁶⁴⁵

A zárószavazáson elfogadott törvény

A módosítók hatására a zárószavazásra került törvényjavaslat – mivel többek között zárószavazás előtti módosítót is beterjesztettek – kodifikációs szempontból jelentősen átalakult az eredeti megszövegezéshez képest. Az 1. §-ból kikerült a formális utalás a magyar Btk. elévülhetlenségi klauzulájára, helyette végül a következő szöveg szerepelt: „A nemzetközi jog szerint el nem évülő bűncselekmények nem évülnek el, akkor sem, ha a bűncselekmény elkövetésekor a cselekmény a belső jog szerint nem minősült el nem évülő bűncselekménynek.” A szöveg ennek kapcsán nem kimerítő, taxatív, hanem példálózó jelleggel sorolta fel a vonatkozó nemzetközi dokumentumokban foglalt jogsértéseket, első helyen kiemelve az ENSZ-egyezmény révén a magyar jogrend részét képező Alapokmány „emberiesség elleni bűncselekmények” klauzuláját is. Ezenfelül pontosan meghatározta magyarul a béke elleni, a háborús és az emberiesség elleni bűncselekmények definícióját is az Alapokmányon keresztül.

A törvény „végezetül” az emberi jogi bizottság javaslatára kiegészült egy második fejezettel is, amely a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről rendelkezett. Ez a fejezet tartalmazta a „kommunista bűncselekmény” fogalmának meghatározását is.⁶⁴⁶ Ez a törvény szerint nem je-

⁶⁴⁵ T/4714.sz. egységes javaslat. 1.§(1) bekezdés. <http://www.parlament.hu/irom39/04714/04714-0014.pdf>, 2014. december 1.

⁶⁴⁶ Lásd 2011. évi CCX. törvény az emberiesség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről 3. § (1) bekezdés (közlönyállapot, hatályos: 2012. január 1. – 2012. január 1.). http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=143095.208996, 2015. január 25. „E törvény alkalmazásában a) *kommunista bűncselekmény*: a kommunista diktatúrában elkövetett olyan bűncselekmény, aa) amely az elkövetésekor hatályos büntetőtörvény szerint az 1. mellékletben meghatározott bűncselekmény volt, ab) amelyet a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével követtek el,

lent önálló bűncselekményi tényállást, hanem csupán összefoglaló megnevezése azoknak a cselekményeknek, amelyek a kommunista diktatúrában elkövetett olyan bűncselekményeknek minősülnek, amelyek az elkövetésükkor hatályos büntetőtörvény szerint a törvény 1. mellékletében meghatározott bűncselekmények voltak, valamint amelyeket a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével követtek el, és amelyek miatt a kommunista diktatúrában politikai okokból nem indult büntetőeljárás az elkövetővel szemben.

A törvény 1. számú mellékletében olyan cselekmények szerepelnek, mint a szándékos emberölés, a szándékos súlyos testi sértés minősített esetei, a kényszervallatás, a jogellenes fogva tartás, a hűtlenség és felségsértés a magyar állam területe ellen, valamint a bűnpártolás az előbb említett bűncselekményekkel kapcsolatban.⁶⁴⁷ A törvény ennek kapcsán az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseire hivatkozik, amelynek 2. cikke kimondja, hogy nem tekinthető elévültnek azoknak a törvényben meghatározott, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúrában Magyarország ellen vagy személyek ellen elkövetett súlyos bűncselekményeknek a büntethetősége, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény figyelmen kívül hagyásával politikai okból nem üldöztek.⁶⁴⁸ Az Alkotmánybíróság által utóbb megsemmisített átmeneti rendelkezések 2. cikkét a negyedik alaptörvény-módosítás emelte át az Alaptörvénybe, annak U) cikkeként.⁶⁴⁹

Az Országgyűlés 2011. december 30-án – szokatlan módon egyhangúlag – 290 „igen” szavazattal, ellenszavazat és tartózkodás nélkül fogadta el az előterjesztést.

és ac) amely miatt a kommunista diktatúrában az elkövetővel szemben politikai okból nem indult büntetőeljárás.”

⁶⁴⁷ 2011. évi CCX. törvény az emberiség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről 3. § (1) bekezdés. (Időállapot: 2012. január 2. – 2013. július 31.) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=143095.208997, 2015. január 25.

⁶⁴⁸ Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 2. cikk. (Időállapot: 2012. január 1. – 2012. június 18.) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=143109.209333, 2015. január 26.

⁶⁴⁹ Magyarország Alaptörvénye U) cikk. (Időállapot: 2013. április 1. – 2013. szeptember 30.) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.238905, 2015. január 26.

Alkotmánybíróági határozatok

A törvény maga nem került az Alkotmánybíróság elé, de azt három korábbi alkotmánybíróági határozat is „érinti” – pontosabban ezek is szerepet játszottak a törvény megszületésének kapcsán –, amelyekből kiolvasható az Alkotmánybíróság töretlen joggyakorlata a nemzetközi kötelezettségként vállalt háborús és emberiség elleni bűncselekmények vonatkozásában. Az 53/1993. (X. 13.), valamint a 2/1994. (I. 14.) AB határozatra a törvényjavaslat indokolása is hivatkozik, a 36/1996. (IX. 4.) AB határozatot pedig az országgyűlési vita során az LMP-s Schiffer András említette meg, azonban az ő módosítóját nem fogadta be az Országgyűlés.

53/1993. (X. 13.) AB határozat

1993-ban a köztársasági elnök annak előzetes vizsgálatát indítványozta, hogy az Országgyűlés által 1993. február 16-án elfogadott, az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvény megfelel-e egyrészt az alkotmány bizonyos rendelkezéseinek, másrészt két nemzetközi egyezménynek.⁶⁵⁰

Az Alkotmánybíróság a határozatában megállapította, hogy összhangban van az alkotmánnyal, ha a Btk. 33. §-ának (2) bekezdését az elkövetés időpontjában hatályos magyar jog elévülési szabályaira tekintet nélkül alkalmazzák a nemzetközi jogban meghatározott bűncselekményekre, azaz a háború áldozatainak védelmére Genfben megkötött egyezményekben meghatározott nemzetközi, illetve nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközés során elkövetett jogsértésekre.⁶⁵¹ A határozat viszont alkotmányellenesnek nyilvánította az 1956. évi for-

⁶⁵⁰ 53/1993. (X. 13.) AB határozat. Indokolás II. 1. „[...] Előzetes normakontroll csakis az alkotmányellenesség megállapítására irányulhat. [...] Nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából csakis jogszabályt vizsgálhat meg az Alkotmánybíróság (Abtv. 44. §), a jogszabály pedig a kihirdetéssel nyeri el ezt a minőségét. Tehát ki nem hirdetett törvény nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatára nincs törvényes alap.”

⁶⁵¹ 53/1993. (X. 13.) AB határozat. Indokolás I. 2. „A Btk. 33. § (2) bekezdése szerint nem évül el a) Az 1945. évi VII. törvénnyel törvényerőre emelt és az 1440/1945. (V. 1.) ME rendelettel módosított és kiegészített 81/1945. (II. 5.) ME rendelet 11. és 13. §-ában meghatározott háborús bűn-

radalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról szóló, az Országgyűlés által 1993. február 16-án elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény 1. §-át, a 2. § alkalmazását pedig az Alkotmánybíróság csak az általa kijelölt keretek között tartotta alkotmányosnak.

Ezen alkotmánybírósági döntés tehát lehetőséget teremtett az emberiség elleni bűncselekményeknek a nemzetközi szerződéssel összhangban álló üldözésére, de megállapította, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás kereteit a nemzetközi jog határozza meg, így annak bővítésére vagy szűkítésére nincs lehetőségük az államok törvényhozóinak. Az előbbieken tárgyalt „lex Biszku” indokolása kiemelten hivatkozott ezen AB-megállapításra, amelynek alapján „az emberiség elleni bűncselekmények el nem évülhetőségére tett nemzetközi jogi kötelezettségvállalás nem sérti az alkotmány 57. § (4) bekezdésében megfogalmazott viszszamenőleges büntetőjog tilalmát, mivel az Egyezmény »a büntethetőségnek a belső jogoktól való függetlenségét a büntethetőség időtartamára is kiterjeszti«.”

2/1994. (I. 14.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság az előbb említett határozatát jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában hozta meg.⁶⁵² A testület a 81/1945. (II. 5.) ME rendelet a népbíráskodásról (a továbbiakban: Nbr.) 11. §-ának 1–4. és 6. pontjait, továbbá 13. §-ának 1. és 3–7. pontjait alkotmányellenesnek nyilvánította, így azokat a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.⁶⁵³ Az Nbr. 11. §-ának 5. pontját és 13. §-ának 2. pontját ugyan-

tettek, b) az emberiség elleni egyéb bűncselekmények (XI. fejezet); c) az emberölés súlyosabban minősülő esetei [166. § (2) bekezdés a)–h) pontjai]; d) az emberrablás és az előljáró vagy szolgálati közeg elleni erőszak súlyosabban minősülő esetei (177/A. § (4) bekezdés, 355. § (5) bekezdés a) pont); e) a terrorcselekmény, a légi jármű hatalomba kerítése és a zendülés súlyosabban minősülő esetei, ha a halált szándékosan okozva követik el [261. § (2) bekezdés a) pont, 262. § (2) bekezdés, 352. § (3) bekezdés b) pont] büntethetősége.”

⁶⁵² 2/1994. (I. 14.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/588194EF3270050BC1257ADA00526778?OpenDocument>, 2015. február 2.

⁶⁵³ Uo. Indokolás II. 2. 1. „[...] Az Nbr. módosított és kiegészített 11. §-a alapján háborús bűnös az: 1. aki az 1939. évi háborúnak Magyarországra való kiterjedését vagy Magyarországnak a háborúba mind fokozottabb mértékben történő belesodródását vezető állásban kifejtett tevékenységével vagy magatartásával elősegítette, vagy azt megakadályozni nem törekedett, bár erre vezető közhivatali állásánál, politikai, gazdasági, közeleti szerepénél fogva módja lett volna, 2. aki mint a kormány, országgyűlés tagja vagy mint vezető állást betöltő közalkalmazott, kezdeményezője, vagy

akkor nem mondta ki alkotmányellenesnek, mivel ezek a nemzetközi büntetőjogban is kriminalizált magatartásokat tartalmaztak.⁶⁵⁴

A törvényjavaslat indokolása hivatkozott a 2/1994-es alkotmánybíróági határozat azon rendelkezésére, amelyben megállapították, hogy „az ENSZ-közgyűlés 1946. február 13-án kelt, 3/l. számú, illetve 1946. december 11-én kelt, 95/l. számú határozata megerősítette és a nemzetközi jog alapelveinek nyilvánította az Alapokmányban található, valamint a Bíróság ítéleteiben elismert jogelveket, valamint a háborús és az emberiség elleni bűntettek meghatározásait”.⁶⁵⁵

Az Alkotmánybíróság e határozatban tehát megállapította, hogy az államnak nemzetközi szerződésen is alapuló kötelezettsége a háborús és az emberiség elleni bűncselekmények üldözése.

bár a következményeket előre láthatta, részese volt olyan határozat hozatalának, amely a magyar népet az 1939. évben kitört világháborúba sodorta, 3. aki a fegyverszünet megkötését erőszakkal vagy befolyásának kihasználásával megakadályozni igyekezett, 4. aki vezető jellegű cselekményével a nyilasmozgalomnak segítséget nyújtott a hatalom megszerzésére irányuló lázadáshoz, a hatalom megtartásához, vagy aki e hatalom megszerzése után kapott kinevezés vagy megbízás alapján a nyilas kormányzatban, közigazgatásban vagy honvédelem keretében életét fenyegető kényszerű szükség nélkül vezető állást vállalt (vezető állás alatt miniszteri, államtitkári, főispáni, főpolgármesteri, hadseregpáncsnoki, hadtestpáncsnoki vagy hasonló fontosságú állást kell érteni) [...], 6. aki nyomtatványban (bármilyen módon sokszorosított iratban), gyülekezet előtt elmondott beszédben vagy rádió útján huzamosabb időn át olyan állandó jellegű és folyamatos tevékenységet fejtett ki, amely alkalmas volt arra, hogy az ország háborúba lépése, illetőleg a háború fokozottabb mértékben való folytatása érdekében a közfelfogást jelentős mértékben befolyásolja és az országra káros irányba terelje. Az Nbr. módosított és kiegészített 13. §-a szerint háborús bűnös az is: 1. aki nyomtatványban (bármilyen módon sokszorosított iratban), gyülekezet előtt elmondott beszédben vagy rádió útján a háborúba lépésre vagy a háború fokozottabb mértékben való folytatására izgatott [...], 3. aki nem vezető jellegű cselekményével a nyilasmozgalomnak segítséget nyújtott a hatalom megszerzéséhez vagy megtartásához, vagy aki e hatalom megszerzése után kapott kinevezés vagy megbízás alapján a nyilas közigazgatásban vagy honvédelem keretében önként a 11. § 4. bekezdésében fel nem sorolt egyéb fontos állást vállalt, 4. aki magyar állampolgár létre a német hadsereg vagy biztonsági szolgálat (SS, Gestapo stb.) kötelékébe lépett, 5. aki valamilyen német alakulatnak a magyarság érdekeit sértő adatokat szolgáltatott vagy mint besúgó működött, 6. aki a háborús hírverés szolgálatában jelentős szellemi munkát végzett, 7. aki bármilyen formában olyan tevékenységet fejtett vagy fejt ki, illetőleg mozdított vagy mozdít elő, amely a népek háború utáni békéjének vagy együttműködésének megnehezítésére vagy megbontására, avagy nemzetközi viszály előidézésére alkalmas.”

⁶⁵⁴ 2/1994. (I. 14.) AB határozat.

⁶⁵⁵ 2/1994. (I. 14.) AB határozat.

A bírósági joggyakorlat

Biszkú Béla volt belügyminiszter pere

Biszkú Béla 1944-ben lett tagja az akkor illegálisan működött kommunista párt-nak. 1944–1945 között az angyalföldi fegyveres ellenállás szervezőjeként volt ismert. A háború után a Magyar Kommunista Párt, illetve a Magyar Dolgozók Pártja, majd a Magyar Szocialista Munkáspárt tagja és vezetője volt mint a Budapesti Pártbizottság Intézőbizottságának elnöke. 1955-től a XIII. kerületi pártbi-zottság első titkára lett. Az 1956-os forradalom első napjaiban szervezte meg az utcai felkelők elleni fegyveres csapatokat a VIII. kerületi pártbizottsági tagokból, párttagokból és munkásokból. 1956. október 31-től 1985-ig az MSZMP Központi Bizottságának, illetve 1956. november 7-étől az akkor megalakult Ideiglenes In-tézőbizottságnak a tagja. Az 1956. november 7-én megalakult Forradalmi Mun-kás-Paraszt Kormány belügyminisztere lett 1957. március 1-jétől május 9-ig, majd tovább, egészen 1961. szeptember 13-ig. 1961 és 1962 között a Minisztertanács el-nökhelyettesévé nevezték ki, majd 1962 és 1978 között az MSZMP KB titkáráként tevékenykedett.⁶⁵⁶ Biszkú tehát az 1956-os forradalom utáni megtorlás egyik ve-zető alakja volt, az 1956 novemberében megalakult MSZMP központi irányító és döntéshozó testülete, az Ideiglenes Intézőbizottság irányító tagjaként. A bizott-ság közvetlenül irányította az általa létrehozott karhatalom vezető testületét, a Katonai Tanácsot, amelynek feladata az 1956 utáni megtorlás és rendteremtés volt. Az 1957. december 10-én az MSZMP Politikai Bizottságának ülésén tett hír-hedt kijelentése szerint „az ellenforradalmi szervezkedés bűnöseinek felelősségre vonásánál a politikai jellegű bűncselekményeknél sok az enyhe ítélet, és viszony-lag kevés a fizikai megsemmisítések száma”.

Biszkú Bélát az akkor elkövetett (vagy elkövetni vélt) bűncselekményeiért korábban nem vonták felelősségre, csak az utóbbi években indult ellene büntetőeljárás. A vád szerint a volt belügyminiszter által elkövetett bűncselekmény – tudniillik az '56-os megtorlásokban való részvétele, illetve azoknak az irányítá-sa – jogi minősítése a polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozó genfi egyezményben meghatározott súlyos jogsértésnek minősülő, felbujtóként aljas indokból és célból több emberen elkövetett emberöléssel, valamint más bűncselekményekkel megvalósított háborús bűntett.

⁶⁵⁶ 56-os ki kicsoda – Biszkú Béla.

A Biszku Béla ellen indult másik eljárás azonban még nem e bűnök felelősségre vonása céljából indult meg. A Jobbik egyik képviselője 2010. augusztus 6-án a kommunizmus bűneinek nyilvános tagadása miatt jelentette fel az egykori belügyminisztert a Duna Televízió Közbeszéd című műsorában elhangzottakért.⁶⁵⁷ A műsorban a riporter azon kérdésére, hogy mit gondolt magáról a forradalomról, annak kitöréséről, Biszku Béla ellenforradalomnak nevezte az 1956-os forradalmat, majd igazságosnak és jogszerűnek tüntette fel a forradalom leverése utáni megtorlás során lefolytatott koncepciók perében kiszabott halálos ítéleteket.⁶⁵⁸ A feljelentés folytán 2011. január 27-én az ügyészség vádat emelt Biszku Béla ellen a Btk. 269./C §-a alapján a nemzetiszocialista és kommunista bűnök nyilvános tagadása miatt. A vádirat szerint a volt belügyminiszter válaszaiból az tűnt ki, hogy jelentéktelennek tartja ezeket a bűnöket.

2011. február 24-én az ügyben eljáró bíró, dr. Rábai Krisztina felfüggesztette az ügyet, az Alkotmánybírósághoz fordult, és kérte az alkalmazandó jogszabály vizsgálatát utólagos normakontroll eljárásban, mert véleménye szerint az említett Btk.-szakasz sérti a jogbiztonságot és a véleménynyilvánítás szabadságát.⁶⁵⁹

A bírónő továbbá azt a kérdést is megfogalmazta, hogy „a történelmi események megítélését lehet-e a büntetőjog eszközeivel üldözni olyan esetekben, amikor az alapbűncselekmények elkövetése miatt nem indult eljárás, felelősségre vonásnak esetlegesen csak a nemzetközi jog szabályai alapján lehetne helye. Ki jogosult annak kimondására, hogy ezek a cselekmények népirtásnak, emberiség elleni bűncselekménynek minősültek-e, tekintettel arra, hogy Magyarországon még nem született olyan precedensértékű jogerős bírói ítélet, amely – az 1956-os megtorlásokkal kapcsolatban – ennek tényét megállapította volna”.⁶⁶⁰ Az Alkotmánybíróság elvégezte az alapjog korlátozására vonatkozó szükségességi és arányossági vizsgálatot, és úgy ítélte meg, hogy ez a véleménynyilvánítási szabadság szükséges és arányos korlátozása. A testület az indokolásban kifejtette, hogy a nemzetiszocializmus és a kommunizmus bűneinek tagadása sérti az áldozatok méltóságát, továbbá hogy „a demokratikus működés alapfeltétele a jogállamiság legfontosabb értékei melletti társadalmi elkötelezettség megóvása”.⁶⁶¹ Kiemelte a köznyugalom védelmének szempontját is, mivel a totalitárius rendszerek fenn-

⁶⁵⁷ *A Jobbik feljelenti Biszku Bélát a kommunizmus bűneinek nyilvános tagadása miatt.*

⁶⁵⁸ *Biszku Béla a „puha diktatúra legkeményebb ökle”.*

⁶⁵⁹ *Egy éve fordult a BKKB az Alkotmánybírósághoz a Biszku-ügyben – hol késik a döntés?*

⁶⁶⁰ Uo.

⁶⁶¹ 16/2013. (VI. 20.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/471A890F1114884FC1257ADA00525728?OpenDocument>, 2015. március 8.

állásakor elkövetett bűnök nyilvános tagadása alkalmas lehet arra, hogy közfelháborodást keltsen, indulatot gerjessen, amely a köznyugalom megzavarásához vezethet. Az Alkotmánybíróság a határozatában deklarálta, hogy „mindezeknek az alkotmányos értékeknek és céloknak az összessége jelen esetben a véleménynyilvánítás szabadságának még a büntetőjogi korlátozását is szükségessé és arányos mértékűvé teszi”.⁶⁶²

Biszkú Béla ellen több felelősségre vonási kísérlet is történt, először nemzetközi jogi alapon, majd később, a 2011. évi CCX. törvény megszületése után tett feljelentések alapján.

2010. október 21-én Gellért Ádám nemzetközi jogász indítványt nyújtott be az 1956 utáni megtorlások irányításában részt vevő személyek, köztük Biszkú Béla ellen.⁶⁶³ Véleménye szerint az ügyben fennállt a nemzetközi jogon alapuló felelősségre vonás lehetősége. Az emberiség elleni bűncselekmények üldözése negyven éve nemzetközi jogi kötelessége (lenne) a magyar államnak az 1971. évi 1. törvényerejű rendelettel kihirdetett New York-i egyezményben foglaltak alapján.

2010. október 29-én a Fővárosi Főügyészség, feljelentésként értékelve, elutasította a beadványt. 2010. november 16-án Gellért Ádám panasszal élt a feljelentést elutasító határozat ellen a Legfőbb Ügyészségnél. Ezt, valamint a feljelentő további panaszait a Legfőbb Ügyészség mind elutasította, és megtagadta a nyomozás elrendelését.⁶⁶⁴

Az Országgyűlés 2011. december 30-án 290 „igen” szavazattal egyhangúlag elfogadta a Gellért Ádám által kidolgozott, Gulyás Gergely által benyújtott törvényt, amely rögzítette a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék alapokmányában meghatározott, emberiség elleni bűncselekmények elévülhetetlenségét, és amely alapján felelősségre vonhatók lettek az '56-os forradalmat követő leszámolások politikai megrendelői és végrehajtói.⁶⁶⁵

A „lex Biszkuként” emlegetett jogszabály hatálybalépése után, 2012. február 14-én a Jobbik feljelentette a legfőbb ügyésznél Biszkú Bélát az '56-os forradalmat követő megtorlások során vállalt szerepe miatt, felbujtóként, szándékos ember-

⁶⁶² 16/2013. (VI. 20.) AB határozat. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/471A890F1114884FC1257ADA00525728?OpenDocument>, 2015. március 8.

⁶⁶³ A Jobbik feljeleníti Biszkú Bélát a kommunizmus bűneinek nyilvános tagadása miatt; Jogi álláspont az 1956-os megtorlásokat irányító személyek nemzetközi jogi alapon történő felelősségre vonásáról.

⁶⁶⁴ Egyetlen eljárás sem indult a megtorlások miatt.

⁶⁶⁵ Miről szól a Biszkú-ügy?

ölés vádjával, súlyos testi sértés, kényszervallatás, jogellenes fogva tartás, bűnpártolás és hazaárulás bűncselekmények gyanúja miatt.⁶⁶⁶

2012. szeptember 10-én a Fővárosi Főügyészség felbujtóként, aljas indokból és célból több emberen elkövetett emberöléssel megvalósított háborús bűntettel gyanúsította meg az egykori belügyminisztert, aki irányító tagja volt a már említett, MSZMP által létrehozott Ideiglenes Intézőbizottságnak, amely karhatalmat állított fel, hogy az 1956-os forradalom leverését követően fenntartsák a rendet. A karhatalmi alakulatok a polgári lakosságra leadott „sortüzekkel” szándékos emberölést követtek el az ország számos területén, így például 1956. december 6-án Budapesten, a Nyugati pályaudvaron, ahol három ember vesztette életét, majd 1956. december 8-án Salgótarjánban, ahol negyvenhat ember esett áldozatul. Az ügyészség szerint Biszkunak döntési jogköre volt ebben a bizottságban, így az elkövetett bűncselekmények az ő döntésén alapultak.⁶⁶⁷

A Budapesti Nyomozó Ügyészség újból meggyanúsította Biszku Bélát, miután a 2012. szeptember 10-én tartott házkutatás alkalmával tizenegy sörétes vadásztöltényt találtak a lakásán, amelyeket engedély nélkül tartott.⁶⁶⁸ Továbbá 2012. október 5-én a pártállam érdekében szándékos, súlyos testi sértéssel elkövetett kommunista bűncselekménnyel kapcsolatos bűnpártolás bűncselekménnyel vádolták meg, mert 1957-ben nem kezdeményezett eljárást az erőszakos karhatalmisták ellen, akik Martonvásárra mentek, hogy házkutatást tartsanak „ellenforradalmár-gyanús” személyeknél. A gyanús személyek között volt a Magyar Tudományos Akadémia Martonvásári Mezőgazdasági Kutató Intézetének a forradalom eseményeiben részt vett három kutatója. A karhatalmisták súlyosan bántalmazták őket, és ennek során az egyik sértett több hét alatt gyógyulól, súlyos sérülést szenvedett.⁶⁶⁹

A Fővárosi Főügyészség hivatalos tájékoztatása szerint 2013. október 16-án a Budapesti Nyomozó Ügyészség háborús bűntett és más bűncselekmény miatt vádiratot nyújtott be a Fővárosi Törvényszékhez a Biszku Béla ellen indult bűnügyben. A vád alapja az 1954. évi 32. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozó genfi egyezményben meghatározott súlyos jogsértésnek minősülő, felbujtóként, aljas indokból és célból több emberen elkövetett emberöléssel, valamint más bűncselekményekkel meg-

⁶⁶⁶ Eljárás indult Biszku Béla ellen.

⁶⁶⁷ Életfogytiglanit is kaphat Biszku Béla.

⁶⁶⁸ Engedély nélkül tartott löszert a lakásán a volt belügyminiszter.

⁶⁶⁹ Újabb bűncselekménnyel gyanúsítják Biszkut.

valósított háborús bűntett volt. Az ügyészség a már említett házkutatás során lefoglalt, engedély nélküli lőszer tartásának tényállásával egyesítette a vádat.⁶⁷⁰

Biszku Béla büntetőpere végül 2014. május 13-án a Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsán kezdődött meg. A Fővárosi Törvényszék a volt belügyminisztert bűnösnek találta felbujtóként több ember sérelmére elkövetett szándékos emberöléssel megvalósított háborús bűntettben, bűnpártolás bűntettével megvalósított háborús bűntettben, lőszerrel való visszaélés bűntettben, a kommunista rendszer bűneinek nyilvános tagadása bűntettében, ezért a Fővárosi Törvényszék halmazati büntetésül öt év és hat hónap börtönbüntetésre, illetőleg tíz év közügyektől eltiltásra ítélte.⁶⁷¹ Az ítélet ellen az ügyész súlyosabb minősítésért – életfogytig tartó fegyházbüntetésért –, míg Biszku védője enyhítésért és felmentésért fellebbezett.⁶⁷²

A másodfokú tárgyalást 2015. január 15-én tartották volna, de Magyar Gábor, Biszku Béla védője elfogultsági beadványt nyújtott be a teljes bírói tanács ellen, így a bíró elhalasztotta a tárgyalást. A védő véleménye szerint politikai hecckampány folyik, nem lát esélyt arra, hogy a terhelt ellen emelt vádat a hazai bíróságok tisztességes eljárás keretében bírálják el, így a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága elé vinné az ügyet. Magyar Gábor az elfogultsági beadványt taktikai okokból nyújtotta be annak érdekében, hogy a magyar állam alperesként ne tudjon arra hivatkozni, miszerint nem merítették ki azt a hazai jogorvoslati lehetőséget, amelyet az elfogultsági beadvány jelent.

A végül 2015. március 18-án tartott másodfokú tárgyaláson az ügyész életfogytig tartó szabadságvesztést kért Biszku Bélára.⁶⁷³ Az ügyész szerint az elsőfokú ítélet többnyire elfogadható, azonban a kiszabott büntetés túlzottan enyhe, mert a soha el nem évülő háborús bűntettek miatt az életfogytig tartó szabadságvesztés az indokolt. A védőbeszédre 2015. május 15-én, az ítélelhozatalra pedig június 1-jén került sor.⁶⁷⁴ A Fővárosi Ítéletábra e napon úgy döntött, hogy „a felbujtóként több ember sérelmére elkövetett szándékos emberöléssel megvalósított háborús bűntett és más bűncselekmények miatt Biszku Béla vádlott ellen folyamatban lévő büntetőügyben a Fővárosi Törvényszék 2014. május 13-án kihirdetett 41/I. B 21/2013/29. számú ítéletét hatályon kívül helyezi, és az el-

⁶⁷⁰ A Főváros Főügyészség sajtóközleménye, 2013. október 16.

⁶⁷¹ *Biszku Béla háborús bűnös, öt és fél évet kapott.* Lásd még a Fővárosi Ítéletábra tárgyalási jegyzékét, <http://fovarosiiteltotabla.birosag.hu/targyalasi-jegyzek/20150507/b-bela>, 2015. június 10.

⁶⁷² *Életfogytiglant kért Biszkura az ügyész.*

⁶⁷³ *Életfogytiglan Biszku Bélára.*

⁶⁷⁴ *Június 1-jén lesz ítélet Biszku Béla perében.*

sőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására utasítja. Elrendeli, hogy az új eljárást a Fővárosi Törvényszék másik tanácsa folytassa le. A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek”.⁶⁷⁵

Az új eljárásra már nem kerülhetett sor, mivel Biszku Béla 2016. március 31-én, kilencvennégy éves korában meghalt.

⁶⁷⁵ Pihál 2015.

JAVASLATOK AZ ÁLLAMBIZTONSÁGI IRATOK NYILVÁNOSSÁGÁT ILLETŐEN, 2011–2015

Az „ügynökügy”, azaz a kommunista rendszer állambiztonsági szolgálatainak tevékenységével összefüggő dokumentumok kezelésével és megismerhetőségével kapcsolatos problémakör és jogalkotói tevékenység – illetve annak kritikája – a rendszerváltás óta része a magyar politikai közéletnek. A témában az elmúlt huszonöt évben számos történész, társadalomtudós és jogász szólalt fel, tett javaslatot, pártolta vagy bírálta a fennálló jogszabályi környezetet.⁶⁷⁶ A megszólaló és érdemi javaslatokkal is előálló közszereplők közül az ügyben az egyik legaktívabb Schiffer András jogász, egykori ügyvéd, a Lehet Más a Politika (LMP) egyik vezetője. Jelen fejezet az általa 2010 óta a téma kapcsán benyújtott törvény-, illetve országgyűlési határozati javaslatokat veszi számba és mutatja be.

⁶⁷⁶ A hazai közéletben gyakran visszatérő téma az „ügynökiratok” vagy az „ügynöklisták” nyilvánosságra hozásának kérdése. Azonban a közkeletű vélekedéssel ellentétben a volt állambiztonsági szervek itthon fennmaradt iratainak elsöprő többsége kutatható és hozzáférhető. Ezzel kapcsolatban Kutrucz Katalin, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának főigazgató-helyettese így fogalmazott: „Hatalmas átverés az ügynöklisták nyilvánosságra hozatalának követelése.” Lásd bővebben: *Múltfeltárás, kipellengérezés nélkül* – Megyeri Dávid interjúja Kutrucz Katalinnal; illetve egy évvel korábban: *Megszakadt történelmi hagyomány* – Laczik Erika interjúja Kutrucz Katalinnal.

Az „első Schiffer-javaslat” – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló T/5116. számú törvényjavaslat

Schiffer András, a Lehet Más a Politika (LMP) parlamenti frakciójának vezetője 2011. december 1-jén nyújtotta be első törvényjavaslatát az állambiztonsági múlt feltárásával kapcsolatban.⁶⁷⁷ A törvényjavaslat az 1944. december 21. és 1990. május 2. között kelt, irattári anyagokba tartozó iratok és adatok átláthatóvá tételére vonatkozott. Az indítvány meghatározta azon szerveket, amelyek a rendszerváltást megelőzően állambiztonsági tevékenységet végeztek, és ilyen minőségükben iratokat készítettek, illetve tároltak. A javaslat tárgyát képező iratok megegyeznek a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyagok védelméről szóló törvényben meghatározottakkal.⁶⁷⁸ Ezen dokumentumok minősítésére vonatkozóan Schiffer egy háromlévénként lefolytatandó felülvizsgálati eljárást javasolt.

A törvényjavaslat a megfigyelt személy számára a levéltárban kezelt iratok tekintetében a teljes megismerés lehetőségét biztosította volna. Ez a rendelkezés a gyakorlatban arra irányult volna, hogy a megfigyelt személy teljes terjedelmében megismerhesse azokat az adatokat, amelyek a vele kapcsolatban adatot szolgáltatató hálózati személy beszerzésére és foglalkoztatására vonatkoznak. Ezenkívül a javaslat értelmében a megfigyelt a személyükkel kapcsolatos tevékenységet végző hivatásos alkalmazottak személyzeti anyagába is korlátlan betekintést nyerhetek volna. Az egykor megfigyelés alatt álló személy a megismerhető iratokról másolatot kaphatott volna, azzal a törvényi feltétellel, hogy az anyagban szereplő más személyek személyes adatait anonimizálni szükséges.

A javaslat – az információszabadságról szóló törvénynek a tudományos kutatás céljából való adatkezelésre vonatkozó előírásai alapján⁶⁷⁹ – a tudományos kutatók részére viszonylag széles megismerési és felhasználási lehetőséget biztosított volna az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában tárolt anyagokkal kapcsolatban. A kutatói szabadság ellenére a levéltárnak jogában állt volna a tudományos kutatás megtagadása, ha a kutatási tervet nem tartotta (volna) megalapozottnak. A javaslat szerint az iratokban szereplő személyek

⁶⁷⁷ Lásd T/5116. sz. törvényjavaslat az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről. <http://www.parlament.hu/irom39/05116/05116.pdf>, 2015. március 23.

⁶⁷⁸ 1995. évi LXVI. törvény a közokiratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99500066.TV, 2015. március 23.

⁶⁷⁹ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

egészségi állapotára, kóros szenvedélyére vagy éppen nemzetiségi és etnikai hovatartozására vonatkozó adatok csak akkor válhattak volna megismerhetővé a kutató számára, ha a kutatásához ezen adatok megismerése elengedhetetlenül szükséges. A javaslatot az alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság nem vette tárgysorozatba, majd 2012. február 20-án az Országgyűlés is elutasította a tárgysorozatba vételt. A 320 jelen lévő képviselőből 120-an igennel, 172-en nemmel szavaztak, 28-an tartózkodtak, tehát a kormánypártok is megosztottak voltak a kérdésben. Közülük többen – huszonnégy képviselő – igennel szavaztak.

Parlamenti vitanap a feltáratlan állambiztonsági múlt és az elmúlt húsz év morális hazugságairól

Egy hónappal azután, hogy az Országgyűlés elutasította az első törvényjavaslatot, Schiffer András parlamenti vitanapot kezdeményezett A feltáratlan állambiztonsági múlt és az elmúlt 20 év morális hazugságai címmel. A vitanap szükségességét a politikus azzal indokolta, hogy az állambiztonsági múlt feltárása több mint húsz éve húzódik, az aktanyilvánosságról szóló törvény napirendre tűzése előtt pedig szükséges lenne azokról a szempontokról is vitatkozni, amelyeket figyelembe kell venni a jogszabály megalkotásánál.⁶⁸⁰ Az eseményre végül 2012. április 17-én került sor az Országgyűlésben, de a vita nem hozott „érdemi áttörést”. Az LMP felszólalói a teljes aktanyilvánosság mellett álltak ki, s bár a kormánypártoknak az előzőekben jelzett megosztottsága megmaradt, az LMP-s politikus által javasoltakat abban a formában nem tudták támogatni, azonban hangsúlyozták, hogy az ügyben lényeges lépés lehet majd a Nemzeti Emlékezet Bizottságának akkor még csak tervbe vett felállítása.

⁶⁸⁰ *Lesz vitanap az állambiztonsági múlt feltárásáról.*

A „második Schiffer-javaslat” – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló T/7232-es számú törvényjavaslat

Schiffer András 2012. május 18-án nyújtotta be második törvényjavaslatát, amelynek címe megegyezett az első javaslatéval.⁶⁸¹ Ahogy azt a címek egyezése mutatja, a két javaslat közötti különbség minimálisnak tekinthető. Fontos változást jelentett viszont az, hogy a második javaslat szerint büntetőjogi eljárás alá lehetett volna vonni azon személyeket, akik törvényellenesen birtokolnak állambiztonsági iratokat. Az alkotmányügyi bizottság ezt a javaslatot sem vette tárgysorozatba, majd 2012. december 3-án az Országgyűlés 90 igen, 146 nem és 23 tartózkodás mellett elutasította a tárgysorozatba vételt. A kormánypártok megosztottsága ekkor is érzékelhető volt, képviselők közül tizenkilencen szavaztak ugyanis igennel, de az összes tartózkodó is a Fidesz-frakció tagja volt.

A „harmadik Schiffer-javaslat” – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló T/10768-es számú törvényjavaslat

A T/10768. számú törvényjavaslat volt a sorban a harmadik javaslat, ezt Schiffer András 2013. április 15-én nyújtotta be az Országgyűlésnek,⁶⁸² azonban sem az illetékes országgyűlési bizottságok, sem az Országgyűlés plenáris ülése nem vette tárgysorozatba. Ez a javaslat – amellett, hogy lényegében megtartotta az első két javaslat tartalmát – bevezette volna a „pártállami hatalomgyakorlás” fogalmát, ezzel is azt hangsúlyozva, hogy az indítvány elsősorban a rendszert működtető, a hatalomgyakorlásban részt vevő személyekre fókuszál. Schiffer ezen javaslata

⁶⁸¹ T/7232. sz. törvényjavaslat az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről. <http://www.parlament.hu/irom39/07232/07232.pdf>, 2015. június 10.

⁶⁸² T/10768. sz. törvényjavaslat az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről. <http://www.parlament.hu/irom39/10768/10768.pdf>, 2015. június 12.

alapján megismerhetővé váltak volna azok a politikai-közéleti személyek vagy gazdasági szereplők, akik a rendszerváltozást megelőzően hálózati személyekként segítették a pártállami rendszer működését. A javaslat továbbá az állambiztonsági akták teljes nyilvánosságra hozatalára vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazott. A plenáris ülés általi elutasításra 2013. június 3-án került sor: 51 igen, 15 nem és 155 (!) tartózkodás mellett az Országgyűlés végül is nem vette tárgysorozatba a javaslatot. A szavazatok megoszlásában azonban látható, hogy az elutasítás most már a tartózkodások nagy száma miatt történt: a 153 fideszes képviselőből 10 szavazott igennel, 128 (!) tartózkodott, a 29 KDNP-s politikus közül pedig senki sem szavazott nemmel (2 igen, 27 tartózkodás).

Határozati javaslat – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló H/11750-es számú országgyűlési határozati javaslat

A harmadik javaslat elutasítása után Schiffer András – az addig megszokottaktól eltérve – országgyűlési határozati javaslatot terjesztett a parlament elé 2013. július 8-án.⁶⁸³ Az LMP-s politikus úgy érvelt, hogy ha a képviselők egyetértenek az „ügynökmúlt” feltárására irányuló szándékával, akkor legalább a határozati javaslatát szavazzák meg. Az indítvány értelmében ugyanis az Országgyűlés felhívta volna a kormányt arra, hogy terjesszen a parlament elé egy, az ügynökmúlt feltárására vonatkozó törvényjavaslatot. A javaslat a kormány-előterjesztés határidejéül 2013. december 31-ét jelölte volna ki. A határozati javaslat továbbá információs kárpótlást irányzott volna elő azon személyek számára, akiket az előző rendszerben politikai nézeteik miatt megfigyeltek, üldöztek vagy meghurcoltak. Hasonlóan a korábbiakhoz, ez a törekvés sem jutott el a tárgysorozatba vételig. 2013. október 17-én a tárgysorozatba vételről való szavazáson 82 volt az „igen”, 165 a „nem” szavazatok, 14 pedig a tartózkodások száma: a kormánypártok pad-soraiból ekkor 12 „igen” és 14 tartózkodó szavazat született.

⁶⁸³ H/11750. sz. törvényjavaslat az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről. <http://www.parlament.hu/irom39/11750/11750.pdf>, 2015. június 12.

A „negyedik Schiffer-javaslat” – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló T/13555-ös számú törvényjavaslat

Az ezt követő, T/13555. számú indítvány volt immáron a negyedik törvényjavaslat, amelyet Schiffer András az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételének érdekében 2014. január 23-án benyújtott az Országgyűlésnek.⁶⁸⁴ A javaslat – újfent megtartva az előző előterjesztésekben foglalt tartalmi elemeket – most „újdonságként” a Nemzeti Emlékezet Bizottságát létrehozó törvény módosítására is kísérletet tett. A javaslat kötelezte volna a bizottságot egy átfogó jelentés elkészítésére, amely többek között a hivatásos pártalkalmazottnak és pártállami hatalomgyakorlónak minősülő személyek tevékenységének a bemutatását tartalmazta volna.

A javaslat indokolásában szerepelt, hogy a valódi aktanyilvánosság érdekében szükséges az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény teljes felülvizsgálata is.⁶⁸⁵ (Ezzel szemben a javaslat 18. §-ában nem a törvény felülvizsgálata, hanem hatályvesztése szerepel.) A törvényjavaslat fontos eleme volt az a rendelkezés, amely egy tanácsadó testület létrehozására tett javaslatot. Ez a testület egyfajta civil kontrollként működött volna a levéltár tekintetében: állambiztonsági iratokba nyerhetett volna betekintést, és bírósági eljárást kezdeményezhetett volna adatok minősítésének fenntartásáról. (Amennyiben a testület a törvény hatálya alá tartozó valamely iratban szereplő adat minősítését nem tartotta volna indokoltnak, úgy a Kúriához fordulhatott volna a minősítés megszüntetésének érdekében. A Kúria – a javaslat szerint – harminc napon belül, polgári nem peres eljárásban döntött volna a minősítés megszüntetéséről.) A javaslat értelmében továbbá a testület köteles lett volna rendszeresen tájékoztatni a nyilvánosságot a tevékenységéről.

A korábbi javaslatokban is hangsúlyosan megjelenő információs kárpótlást szolgálta volna a megfigyelt személyek adatbetekintési jogának bővítése. Ezen jog tekintetében a megismerhetőség lehetősége szinte korlátlan lett volna: bizonyos személyes adatok – például a szexuális életre vonatkozó információk – kivé-

⁶⁸⁴ T/13555. sz. törvényjavaslat az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről. <http://www.parlament.hu/irom39/13555/13555.pdf>, 2015. június 21.

⁶⁸⁵ 2003. évi III. törvény az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról.

telével minden adat tekintetében érvényesült volna az adatbetekintési jog. Mivel ez a széles jogositvány kizárólag a betekintésre vonatkozott volna, másolatok készítésére csak az adatvédelmi szabályok szigorú betartása mellett kerülhetett volna sor. A javaslat a közhatalmat az elmúlt évtizedekben gyakorló személyeknek, illetve az országos politika meghatározó szereplőinek esetében az adatok külön jelentésben való rendszeres feldolgozását írta volna elő, míg a múlt megismerhetőségének érdekében az állambiztonsági iratok fokozatos internetes publikációját célozta meg. Azonban 2014. február 13-án a kormánypártok szinte egyöntetű „nem” szavazata révén a tárgysorozatba vételt elutasító döntés született.

Az „ötödik Schiffer-javaslat” – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló T/15-ös számú törvényjavaslat

Miután a T/13555. számú törvényjavaslat sem került tárgysorozatba, Schiffer András 2014. május 6-án újabb törvényjavaslatot nyújtott be az aznap megalakult Országgyűlésnek.⁶⁸⁶ Tartalmát tekintve a javaslat megegyezett az azt megelőzővel; sem rendelkezéseit, sem pedig indokolását tekintve nem tartalmazott újdonságot. Ez esetben sem került sor tárgysorozatba vételre, 2014. június 16-án az Országgyűlés – 49 „igen” és 115 „nem” szavazattal – elutasította a javaslatot. Az egyetlen kormánypárti „igen” szavazat Pesti Imrétől érkezett, aki már az első Schiffer-javaslatot is támogatta, és csak akkor utasította el „nem” szavazattal az egyik Schiffer-javaslatot, amikor a szavazó frakciótagok is kivétel nélkül így tettek. Egyébként a Lehet Más a Politika társelnöke részéről nem ez volt az utolsó próbálkozás egy, az állambiztonsági múlttal és annak feltárásával foglalkozó törvény megalkotására.

⁶⁸⁶ T/15. sz. törvényjavaslat az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről. <http://www.parlament.hu/irom40/00015/00015.pdf>, 2015. június 21.

A „hatodik Schiffer-javaslat” – Az állampárti vezetők és a diktatúra állambiztonságának hivatásos állományának egyes közhivatalok viseléséből való kizárása érdekében szükséges törvénymódosításokról szóló T/485-ös számú törvényjavaslat és az országos politika rendszerváltást követő meghatározó szereplői állambiztonsági múltjának vizsgálatáról szóló H/484-es számú országgyűlési határozati javaslat

Schiffer András 2014. június 30-án benyújtotta hatodik törvényjavaslatát, amely a korábbiakhoz képest számos új rendelkezést tartalmazott.⁶⁸⁷ A törvényjavaslat a H/484. számú – szintén Schiffer András által benyújtott – határozati javaslattal együtt volt csak értelmezhető. Ennek megfelelően a két javaslat napirendre vételéről együtt szavazott az Országgyűlés.⁶⁸⁸ A határozati javaslat kötelezte volna a kormányt arra – abban az esetben, ha a törvényjavaslatot elfogadta volna az Országgyűlés –, hogy terjesszen a Tisztelt Ház elé egy, a Nemzeti Emlékezet Bizottságát létrehozó törvényt módosító olyan javaslatot, amely kiegészíti a testület tevékenységi körét.

A határozati javaslat szerint a kormány által beterjesztendő törvényjavaslatnak arra kellett volna köteleznie a bizottságot, hogy vizsgálja meg azon személyek körét, akik a pártállami diktatúrában politikai szempontból fontos szerepet töltek be, és a rendszerváltást követően szintén közéleti vagy politikai szerephez jutottak. A vizsgálandó személyek köre kiterjedt volna az 1989. október 23-át követően miniszterelnöki, miniszteri, államtitkári, országgyűlési képviselői, valamint az Országgyűlés által megválasztott, közhatalmi tisztséget betöltő személyekre egyaránt. Ehhez a határozati javaslatához csatlakozott a T/485. számú „lusztrációs” törvényjavaslat, amely bizonyos személyeket kizárt volna egyes fontos tisztségek betöltéséből. Ezen meghatározott személyek között szerepeltek

⁶⁸⁷ T/485. sz. törvényjavaslat az állampárti vezetők és a diktatúra állambiztonságának hivatásos állományának egyes közhivatalok viseléséből való kizárása érdekében szükséges törvénymódosításokról. <http://www.parlament.hu/irom40/00485/00485.pdf>, 2015. június 25.

⁶⁸⁸ H/484. sz. határozati javaslat az országos politika rendszerváltást követő meghatározó szereplői állambiztonsági múltjának vizsgálatáról. <http://www.parlament.hu/irom40/00484/00484.pdf>, 2015. június 25.

az egykori állampárt vezető testületének, a központi bizottságnak a tagjai vagy osztályvezetői, az állambiztonsági szervezet vezetői, illetve az egykori Elnöki Tanács és a Minisztertanács elnökei vagy tagjai. A törvényjavaslat meghatározta azon szervezeteket és tevékenységeket is, amelyekből kizárta volna azokat a személyeket, akik a rendszerváltást megelőzően az említett funkciók valamelyikét betöltötték. Ez alapján e személyek nem lettek volna választhatók a Független Rendészeti Panasztestület tagjává, az Alkotmánybíróság tagjává, nem lehettek volna tagjai a Nemzeti Választási Bizottságnak, a monetáris tanácsnak, valamint többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaságok felügyelőbizottságainak sem. Továbbá nem lehettek volna országgyűlési képviselők, és az Állami Számvevőszék elnöki posztja is a tilalmak közé esett volna.

A törvényjavaslat az indokolásában a rendszerváltáskor elmaradt lusztráció elvégzését tűzte ki célul, kiemelve, hogy az állampolgárok jogának védelmét szolgálná, ha meghatározó hatalmi pozíciókban nem lehetnének volt állambiztonsági szolgálattevők, illetve „az elnyomó gépezet politikai irányítását végző volt pártállami politikusok”. Az Országgyűlés 2014. november 11-én végül sem a törvény-, sem pedig a határozati javaslatot nem vette tárgysorozatba. Előbbit 49 igen, 112 nem és 2 tartózkodás, utóbbit 51 igen, 111 nem, valamint 2 tartózkodás mellett.

A „hetedik Schiffer-javaslat” – Az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről szóló T/2856-os számú törvényjavaslat

Schiffer András 2015. január 23-án nyújtotta be hetedik, vélhetően nem utolsó törvényjavaslatát az állambiztonsági múlt feltárásával kapcsolatban.⁶⁸⁹ Ez a javaslat tartalmilag megegyezett a hatodik törvényjavaslatot megelőző indítványokkal. Nem a társadalmi kapcsolatokra vagy az alacsonyabb beosztású besúgókra fókuszált, hanem az állambiztonsági rendszert irányító személyekre

⁶⁸⁹ T/2856. sz. törvényjavaslat az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételéről. <http://www.parlament.hu/irom40/02856/02856.pdf>, 2015. június 15.

helyezte volna a hangsúlyt. Egyúttal a Nemzeti Emlékezet Bizottságát bírta volna meg azzal, hogy egyfajta állambiztonsági profilt alkosson azokról az állambiztonsági múltú személyekről, akik 1989. október 23-át követően vezető tisztségviselői pozíciót töltöttek be. A javaslat szerint – ahogy ez a korábbiakban is megfogalmazódott – a nyilvánosságra hozás tekintetében bizonyos személyes adatok kivételnek számítottak volna. Azokat az információkat szintén meg nem ismerhetővé tette volna a javaslat, amelyek feltehetőleg jelenlegi nemzetbiztonsági, illetve katonai biztonsági érdeket sértenek. Az Országgyűlés végül 67 igen, 102 nem és 2 tartózkodás mellett utasította el Schiffer András eddigi utolsó, az ügynökakták nyilvánosságát célzó javaslatának tárgysorozatba vételét.

Bizottsági viták a javaslatok tárgysorozatba vételéről

A T/5116. számú törvényjavaslat (benyújtva: 2011. december 1.)

Schiffer András (LMP) a javaslat előterjesztőjeként kezdeményezte a rendszerváltás előtti rendszer állambiztonsági aktáinak nyilvánosságra hozatalát, amelynek a szabályozási kérdése az elmúlt húsz évben nem oldódott meg.⁶⁹⁰ A törvényjavaslat célja Schiffer szerint az volt, hogy lehetővé tegye az állambiztonsági múlt megismerését, valamint biztosítsa az információk kárpótlást. A képviselő hangsúlyozta: a magyar állampolgároknak nincs tudomásuk arról, hogy a '89 előtti állambiztonsági szereplőknek milyen befolyásuk volt a rendszerváltás folyamataira. A múlt megismerése mellett a törvénytervezet további célja volt az is, hogy megelőzze a politikai és közéleti szereplők állambiztonsági múlttal való sakkban tartását. A javaslat először a házszabály előírásai szerint az illetékes (ez esetben és a továbbiakban is az alkotmányügyi, majd az önálló igazságügyi) bizottság elé került tárgysorozatba vétel céljából.

⁶⁹⁰ Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának 2012. február 13-án tartott ülése. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/AIB/1202131.pdf>, 2015. június 12. 15–19.

2012. február 13-án az előterjesztőn kívül a Jobbik Magyarországért Mozgalom képviselői szólaltak még fel a bizottságban, támogatásukat fejezve ki a javaslat mellett, és nyomatékosítva, hogy már a 2010-es kormányprogramjukban is szerepelt az akták megismerésének igénye. A bizottság elnöke, Salamon László (KDNP) megjegyezte, hogy véleménye szerint minden érintettként számba vehető országgyűlési képviselő átvilágítása lezajlott már korábban. Schiffer a válaszában kifejtette, hogy a kilencvenes évekbeli szabályozás a III/III-as ügynökök átvilágításáról szólt, míg a jelenlegi alanyi jogon biztosítja, hogy mindenki megismerhesse az állambiztonsági kötelékben szolgálókat. Ma már nem él a korábbi átvilágítási szabályozás, a törvény nincs hatályban. Schiffer szerint hiba volt a III/III-as ügynökökre fókuszálni, nem pedig a hálózat működtetőire és az utasítások kiadóra, ezért a jelenlegi javaslattal szélesebb spektrumot kívánnak felölelni. 8 „igen”, 0 „nem” szavazat és 17 tartózkodás mellett azonban a bizottság nem vette tárgysorozatba a javaslatot.

A T/7232. számú törvényjavaslat (benyújtva: 2012. május 18.)

Schiffer a 2012. szeptember 11-i bizottsági vita során felhívta a figyelmet arra, hogy már az Alaptörvény átmeneti rendelkezései is szorítják az Országgyűlést az aktanyilvánossággal kapcsolatos törvény megalkotására.⁶⁹¹ A javaslat szövege szinte teljes mértékben megegyezett a korábban általa benyújtott javaslat normaszövegével. A törvényjavaslat célja az volt, hogy rávilágítson azokra a folyamatokra, amelyek révén az állambiztonsági szolgálatokban tevékenykedők a rendszerváltás után a politikai, a gazdasági és a médiaelit tagjává váltak. A javaslat a megbízókat, a hálózat üzemeltetőit állította a középpontba, és a teljes nyilvánosságra hozatalra törekedett.

A közéleti szereplők sakkban tartását elkerülendő, a törvényjavaslat büntetni akarta azokat, akik megfelelő jogalap nélkül birtokoltak ügynökaktákat. Schiffer arra kérte a bizottság tagjait, hogy ha a részletkérdésekkel nem is, de az alapelvvel egyetértenek, szavazzák meg a javaslatot.

⁶⁹¹ Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának 2012. szeptember 11-én tartott ülése. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/AIB/1209111.pdf>, 2015. június 14. 37–39.

Az MSZP a bizottsági vita során támogatta a törvényjavaslatot, feltételezhetően annak tudatában – ellenzéki képviselői indítványról lévén szó –, hogy a bizottsági kormánytöbbség nagy valószínűséggel nem fogja azt támogatni, így a szocialista párt támogató hozzáállása mintegy „tét nélküli” volt. Az MSZP a továbbiakban is szinte kivétel nélkül támogatta Schiffer András javaslatait. A támogató hozzáállásról fontos megjegyezni, hogy a korábbi szocialista kormányok idején megfigyelhető gyakorlat folytatódott csak: az ellenzékkel szemben a kormánytöbbség részéről sosem merült fel az állambiztonsági múlt teljes feltárásának szándéka. A jobbkios képviselők bizottsági felszólamlásai szerint a javaslat megszavazása erkölcsi kérdés, a törvények meghozása az Antall-kormány felelőssége lett volna. A Fidesz képviselője arról számolt be, hogy a párton belül is készülöben van a kérdést szabályozó javaslat. A honatya szerint „a tartalmában gyakorlatilag ugyanezt a törvényjavaslatot” az eddigiekben azért nem vette tárgysorozatba sem az alkotmányügyi bizottság, sem az Országgyűlés, mert az „a problémának egy kisebb szeletét orvosolja”. Végül a bizottság 8 „igen” szavazattal és 17 tartózkodással nem vette tárgysorozatba a javaslatot.

A T/10768. számú törvényjavaslat (benyújtva: 2013. április 15.)

A 2013. május 13-i a tárgysorozatba vételről döntő alkotmányügyi bizottsági ülésen Schiffer András hangsúlyozta, hogy a harmadik alkalommal benyújtott törvényjavaslat tartalmi változásokat foglal magában, ugyanis bekerült a javaslatba a „pártállami hatalomgyakorló” fogalma.⁶⁹² Az előterjesztő ezeket a hatalomgyakorlókat állította a javaslat középpontjába.

A Jobbik képviselője tűrhetetlennek tartotta, hogy még mindig titkosak az akták, és nem került nyilvánosságra az, hogy kik éltek vissza államhatalmi pozíciójukkal. A felszólaló szerint az, aki az akták titkosságát védi, valójában az ügyrendrendszer irányítóit védi. A Fidesz képviselője kifogásolta a hatalomgyakorlók és a besúgók közötti különbségtételt. A felszólaló szerint a besúgókat sem kellett volna felmenteni. Abban viszont egyetértett, hogy a megoldást nem lehet már tovább halogatni, azonban olyan dologgal kell előállni, amelyet a többség

⁶⁹² Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának 2013. május 13-án tartott ülése. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/AIB/1305131.pdf>, 2015. július 2. 42–45.

is támogat. Schiffer szerint szó sem volt felmentésről, csupán nyilvánosságot szerettek volna. Az elsődleges cél az információk nyilvánosságra kerülése, utána lehetett volna az esetleges szankciókról dönteni. Ez utóbbival a tervezet nem foglalkozott. A bizottság végül most is elutasította a tárgysorozatba vételt.

A H/11750. számú határozati javaslat (benyújtva: 2013. július 8.)

A határozati javaslat benyújtását megelőző két évben az előterjesztő szerint a Fidesz–KDNP arra hivatkozva utasította vissza a korábbi törvényjavaslatok tárgysorozatba vételét, hogy azok szakmailag nem elfogadhatók.⁶⁹³ Az LMP ezért Schiffer szerint „lehetőséget kívánt teremteni” a kormánykoalíciónak arra, hogy megalkothassa saját törvénytervezetét. A határozati javaslat elfogadása esetén a parlament kötelezte volna a kormányt, hogy 2013. december 31-ig nyújtsa be saját törvényjavaslatát.

Az LMP felszólalója arra kereste a választ, hogy az állami vagyon lebontásában és az ország kifosztásában kik vettek részt, mert az ott kiépülő kapcsolati háló „a mai napig élnek és mérgeznek”, meghatározzák a politikai és a gazdasági életet.

A Fidesz felszólalója egyetértett abban, hogy az információs kárpótlás megilleti a népet. A képviselő ismeretei szerint a Fidesz már dolgozik a törvényjavaslaton, és azt a párt rövidesen be fogja nyújtani. Ellenzéki képviselők megjegyezték, hogy ezt ígérik már két-három éve. A felszólaló végül nem javasolta a tervezet tárgysorozatba vételét, mert a kormány mindenféle kötelezés nélkül is előterjeszti a tervezetet. A Jobbik osztotta az LMP véleményét, miszerint a mai napig a rendszerváltás után kialakult hálózatok dominálnak a közéletben, és az MSZP is támogatását fejezte ki (ahogy korábban jeleztük, valójában „politikai tét nélkül”). 2013. szeptember 23-án a bizottság végül 7 támogató szavazattal és 14 tartózkodással nem vette tárgysorozatba a javaslatot.

⁶⁹³ Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának 2013. szeptember 23-án tartott ülése. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/AIB/1309231.pdf>, 2015. július 2. 42–46.

A T/13555. számú törvényjavaslat (benyújtva: 2014. január 23.)

A 2014. február 13-i bizottsági vita során az egyetlen felszólaló a Jobbik képviselője, Gyüre Csaba volt.⁶⁹⁴ Kifejtette, hogy a Jobbik támogat minden olyan javaslatot, amely az állambiztonsági múlt átláthatóvá tételét célozza meg, ugyanis a Nemzeti Emlékezet Bizottságának felállításával a kérdés nem oldódott meg. Mivel a javaslatot csak nyolc képviselő támogatta, a bizottság nem vette tárgysorozatba.

A T/15. számú törvényjavaslat (benyújtva: 2014. május 6.)

Schiffer András a javaslatának újbóli benyújtásával azt célozta elérni, hogy minden magyar állampolgár alanyi jogon betekinthessen a '89 előtti állambiztonsági hálózatok működési folyamatába.⁶⁹⁵ A törvényjavaslat elfogadása esetén – Schiffer elmondása alapján – fény derült volna arra, hogy az állambiztonsági területen dolgozók a kapcsolati tőkéjüket hogyan hasznosították a gazdaságban, a médiában és a politikában. A javaslat a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló törvényt is módosította volna.

A 2014. június 2-án tartott alkotmányügyi bizottsági ülésen az MSZP a szokásos módon, politikai tét nélkül, de támogatta a törvényjavaslat tárgysorozatba vételét. A Jobbik felszólalója megjegyezte, hogy már évek óta az a különleges helyzet áll fenn, hogy az MSZP támogatja a kommunista múlt megismerését, míg a Fidesz–KDNP nem. Elmondása szerint a Jobbik továbbra is a legnagyobb nyilvánosság pártján áll. Schiffer András úgy vélekedett, hogy a bizalom mindaddig nem fog visszatérni a magyar politikába, amíg a fennálló helyzet nem tisztázódik. A bizottság azonban 4 igennel és 8 tartózkodással ezúttal sem vette tárgysorozatba a törvényjavaslatot.

⁶⁹⁴ Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának 2014. február 13-án tartott ülése. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/AIB/1402131.pdf>, 2015. július 2. 32.

⁶⁹⁵ Az Országgyűlés igazságügyi bizottságának 2014. június 2-án tartott ülése. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjvk40/IUB/1406021.pdf>, 2015. július 5. 17–19.

A H/484. számú határozati javaslat és a T/485. számú törvényjavaslat (benyújtva: 2014. június 30.)

A H/484. számú határozati javaslat és a T/485. számú törvényjavaslat tárgya – ahogy már jeleztük – szorosán összefüggött.⁶⁹⁶ Schiffer András szerint a magyar állampolgároknak joguk lenne tudni, hogy a politikusoknak „milyen olyan fedett kapcsolataik voltak, amelyek a nyilvános térben nem jelentek meg az elmúlt 25 évben”. A határozati javaslat célja ezért az volt, hogy a rendszerváltást követő időszak meghatározó szereplőinek esetében a Nemzeti Emlékezet Bizottságának a feladatává tegye a konkrét érintettség vizsgálatát az állambiztonsági múlt vonatkozásában.

A 2014. szeptember 16-án tartott igazságügyi bizottsági ülésen a jobbkios felszólalók rögzítették, hogy pártjuk már a Nemzeti Emlékezet Bizottságával kapcsolatos törvényjavaslat során is kifejtette a NEB-bel kapcsolatos kritikáját. Ennek ellenére a párt támogatta a határozati javaslatot, jelezve ugyanakkor, hogy módosító javaslatokkal kívánnak majd élni.

Az MSZP képviselője szerint a párt számtalanszor tett tanúbizonyságot arról, hogy egyetértenek az állambiztonsági iratok kutathatóságát és a múlt átláthatóságát célzó javaslatokkal. A szóban forgó javaslatot azonban a Nemzeti Emlékezet Bizottságának tevékenységével szembeni aggályuk miatt nem tudták támogatni. A javaslat célját helyeselték, de a NEB-et nem tartották alkalmasnak a vizsgálat lefolytatására. Az MSZP felvetésére reflektált Schiffer András, aki a NEB-bel kapcsolatban szintén számos kritikát fogalmazott meg, de nem tudott jobb fórumot ajánlani, amely legitim módon jogosult lett volna a vizsgálat lefolytatására. 1 támogató, 2 ellenszavazat és 8 tartózkodás mellett nem vették tárgysorozatba a javaslatot.

Az ugyanazon a napon benyújtott T/485. számú törvényjavaslattal Schiffer azt kívánta elérni, hogy ne gyakorolhassanak közhatalmat a demokráciában azok, akik a múlt rendszerben az állambiztonság vezető tisztviselői voltak. A benyújtó szerint ennek a lusztrációs javaslatnak már huszonöt éve meg kellett volna születnie. A javaslatához a bizottság tagjai nem kívántak hozzászólni. 1 „igen” szavazat és 10 tartózkodás mellett a bizottság ezt a törvényjavaslatot sem vette tárgysorozatba.

⁶⁹⁶ Az Országgyűlés igazságügyi bizottságának 2014. szeptember 16-án tartott ülése. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/IUB/1409161.pdf>, 2015. július 5. 13–17.

A T/2856. számú törvényjavaslat (benyújtva: 2015. január 23.)

Az igazságügyi bizottság a 2015. március 10-én tartott ülésén két másik irománnyal együtt tárgyalta a törvényjavaslatot, mégpedig „az országos politika rendszerváltást követő meghatározó szereplői állambiztonsági múltjának vizsgálatáról, valamint a magyar vonatkozású orosz levéltári anyagok kutathatóságáról szóló H/2862. számú” határozati javaslattal, továbbá „az állampárti vezetők és a diktatúra állambiztonságának, hivatalos állományának egyes közhivatalok viseléséből való kizárása érdekében szükséges törvénymódosításokról szóló T/2863. számú” törvényjavaslattal.⁶⁹⁷

Schiffer András törvényjavaslata a sokadik átdolgozás után is azt vizsgálta (volna), hogy kik azok a személyek, akik felsőbb szinteken kiszolgálták a kommunista hatalmat, majd a rendszerváltást követően meghatározó szereplőkké váltak az ország irányításában. Schiffer az ülésen nyomatékosította, hogy az előzőekhez hasonlóan olyan törvényjavaslatot alkottak, amely az ügynökök oldaláról védi a szenzitív adatokat, az áldozatok oldaláról pedig a személyiségi jogokat, valamint figyelembe veszi a jelenlegi katonai és nemzetbiztonsági érdekeket is. Az LMP a múlt feltárása helyett a jelenre helyezte a hangsúlyt, azt próbálva vizsgálni, hogy a kommunista rendszerben megszerzett állambiztonsági információk hogyan alakultak át a mai napig is kulcsfontosságú társadalmi és gazdasági tőkévé.

A Jobbik felszólalóját nemcsak a jelen, hanem a múlt is érdekelte. Nem értette, hogy ha a pártállam utódpartja, az MSZP is kiáll a javaslat mellett, akkor a kormánykoalíció miért nem támogatja azt. A Jobbik szerint az ügy sikeressége egyedül az „antikommunista Fideszen” múlik. Az MSZP képviselője biztosította Schiffert, hogy csakúgy, mint minden eddigi próbálkozást, a jelenlegi javaslatot is támogatni fogja (az MSZP valójában „tét nélkül” támogatta Schiffer András említett, a NEB tevékenységét módosítani szándékozó javaslatait).

A Fidesz felszólalója, Papcsák Ferenc szerint 1998 elejéig minden képviselő átesett az úgynevezett nemzetbiztonsági átvilágításon. Működik az ÁBTL, ahol bárki kutathat, továbbá létrehoztak egy munkaszervezetet, a Nemzeti Emlékezet Bizottságát is. Ha a törvényjavaslatot elfogadnák – mondta Papcsák –, akkor utólag feleslegessé válna az átvilágítóbírák tevékenysége 1990-től 2000-ig, valamint az ÁBTL és a Nemzeti Emlékezet Bizottságának működése is.

⁶⁹⁷ Az Országgyűlés igazságügyi bizottságának 2015. március 10-én tartott ülése. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjvkv40/IUB/1503101.pdf>, 2015. július 8. 37–47.

Schiffer András az átvilágítóbírák működését több okból kifolyólag nem tartotta megfelelőnek. Egyrészt a javaslatban szélesebb vizsgálati kör szerepelt, mint az átvilágítóbírák hatásköre, másrészt az átvilágítóbírák feltárása közhatalmi tisztviselők szintjén nem volt nyilvános, harmadrészt korábban csak a III/III-as főosztályra terjedt ki a vizsgálat. Az eddigi szabályozások szerint nem tették lehetővé mindenki számára a múlt kutatását, ezért kutathatóvá szeretne volna tenni azokat a múltbeli információkat, amelyek a '90 utáni magyar politikatörténet szereplőihöz kötődtek. Mindemellett a törvényjavaslat olyan Btk.-módosításokat tartalmazott, amelyek büntethetővé tették azokat, akik állambiztonsági iratok birtokában vannak, és nem szolgáltatták be azokat. A bizottság 4 „igen” szavazattal és 8 tartózkodással nem vette tárgysorozatba a törvényjavaslatot.

UTÓSZÓ – A NEMZETI EMLÉKEZET BIZOTTSÁGÁNAK LÉTREJÖTTE

(A 2013. évi CCXLI. törvény a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról és a bizottság tevékenysége)⁶⁹⁸

A történeti háttér

A 20. század közepétől kezdve a közép-európai térség valamennyi államára jellemző volt, hogy totalitárius eszmék és az azokat kihordó diktatúrák célkeresztjébe került. A nemzetiszocialista, illetve a nemzetiszocializmushoz sorolható törekvések 1945-ben örökre megsemmisítő vereséget szenvedtek, a felelősöket elítélték, az egyéni és a rendszerszinten elkövetett bűnöket megnevezték, az áldozatokat kárpótolták, és az általában idesorolható ideológiákat az antikvitás óta ismert (jóllehet akkor csak személyekre vonatkozó) *damnatio memoriae* gyakorlatával sújtották. Az emlékezet ápolására vagy központi szervezet hoztak létre (mint Lengyelországban a Harc és Mártíromság Emlékét Őrző Tanács), vagy a felsorolt feladatok némelyikét a kommunista diktatúra sajátos viszonyai között működő társadalmi szervezetekre (például Magyarországon a Magyar Partizán-szövetségre vagy a Nácizmus Üldözötteinek Bizottságára) bízták, amelyek persze egyúttal a kommunista diktatúra propagandaszerzőivé is váltak.

A kommunizmus azonban nem egy világháború által szenvedett vereséget, hanem saját ellentmondásai alatt roskadt össze. Ennek következtében a diktatúra bukása után mindegyik volt kommunista országban – különböző intenzitással és eltérő sikerrel – hosszú folyamatok zajlottak le, amelyeknek a célja a kommunista bűncselekmények feltárása, a diktatúra működtetőinek megnevezése

⁶⁹⁸ Jelen fejezet részben az Alapjogokért Központ által készített tanulmányon alapul.

és szankcionálása, továbbá az áldozatok kárpótlása, illetve általában véve a történelmi múlt tisztázása volt.⁶⁹⁹ A közép-európai kommunista diktatúrák bukása, illetve a Szovjetunió összeomlása után világos volt: az 1944–1945 és az 1989–1991 közötti időtáv nem egyszerűen egy történelmi korszakot jelent, hanem egy olyan periódust, amely minőségében különbözik mind a megelőző, mind pedig az azt követő koroktól. A kommunisták célja volt – az Internacionálé szavaival élve – a múlt végleges eltörlése és a megelőző évszázadok kisebb vagy nagyobb mértékű megbélyegzése, de legalábbis a szocialista utópia előtti állapotként való feltüntetése volt. Ezzel mintegy önmaguk is jelezték, hogy szemben állnak a történelemmel, hiszen a történelem meghaladása volt a végső céljuk. Innen nézve – vagyis a diktatúrák bukása után visszatekintve – láthatjuk: a történelemből nem tudtak ugyan kilépni, viszont a bevezetőben megfogalmazott gondolatok szerint ez a próbálkozás egy nagyszabású bűncselekmény-sorozatot takart. Ezért a jelen kötetben leírtakhoz hasonló rendelkezések és intézkedések a volt kommunista tömb valamennyi csatlós országára, illetve egyes, a Szovjetuniótól való függetlenségét visszanyerő országra jellemzők voltak. Az is sajátos vonásként figyelhető meg, hogy a kommunista diktatúra bukása után előbb vagy utóbb valamennyi említett országban az ad hoc testületek helyett és a civil egyesületek mellett egy-egy (néhol több) központi intézményt hoztak létre az állami emlékezet megőrzésére, a történelmi múlt feltárására és egyes szankcionáló, illetve kárpótlási feladatok végrehajtására.

A nemzetközi környezet⁷⁰⁰

A visegrádi országok közül Szlovákiában a függetlenedés után egy évtizeddel Nemzeti Emlékezet Intézet (Ústav pamäti národa – UPN) néven alapították meg (553/2002 Z.z.) a történelmi feltáró központot. Az UPN elsősorban a kommunista diktatúrára vonatkozóan végez történelmi feltáró munkát. Csehországban néhány

⁶⁹⁹ E helyütt csak utalni tudunk a Szovjetunió felbomlásának és az Oroszországi Föderáció létrejöttének idején létrehozott levéltári bizottságra, illetve a kommunista párt betiltásának (illetve újraengedélyezésének) alkotmánybírói ügyére. Lásd bővebben Bukovszkij (2009).

⁷⁰⁰ A németországi gyakorlat ismertetésétől, mivel az számos lényeges ponton eltér a többi poszt-kommunista államban történtektől, eltekintünk.

évvél később létrehozták (191/2007 Sb.) a Totalitáriánus Rezsimeket Tanulmányozó Intézetet (Ústav pro studium totalitních režimů – USTR), amelynek elsődleges célja a történelmi emlékezet megőrzése, részben pedig a lusztrációs folyamat továbbvitele. Mind a két intézmény egyúttal a korábbi állambiztonsági iratokat őrző archívumokat is magában foglalja. Lengyelországban 1998-ban törvényt (Dz.U. 1998 nr 155 poz. 1016) hoztak a Nemzeti Emlékezet Intézetének (Instytut Pamięci Narodowej, IPN) létrehozásáról, amely jelentős archívumot is létrehozott.⁷⁰¹ Az IPN teljes neve azonban kiegészül egy második elemmel, amely nem hanyagolható el: Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, vagyis a Lengyel Nemzet Elleni Bűncselekményeket Üldöző Bizottság. Ez a testület lényegében az 1945 óta különböző neveken létező, a Németek Által Elkövetett Bűnököt Vizsgáló Főbizottságot váltotta fel. A Lengyel Nemzet Elleni Bűncselekményeket Üldöző Bizottságot létrejöttekor, 2000-ben, az IPN-hez csatolták. A testületnek valós bűnüldözési jogosítványai vannak, és számos ügyben kezdeményezett eljárásokat.

A visegrádi országokon kívül több más volt kommunista államban is hasonló központok jöttek létre. Szlovéniában 2005 folyamán az Igazságügyi Minisztériumban működő, a jogtalanságok jóvátételéért és a nemzeti megbékélésért felelős részlegen belül megkezdte tevékenységét a történelmi alosztály. Három évvel később, 2008-ban ebből hozták létre a Nemzeti Megbékélést Tanulmányozó Központot (Študijski center za narodno spravo, SCNR). Romániában 2005-ben kormányhatározattal (Hotărârea de Guvern 1724/2005) jött létre a Romániai Kommunista Bűnököt Vizsgáló Intézet (Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului în România, IICCR), amely egy másik intézménnyel való 2009-es fúzióját követően jelenleg a Kommunista Bűnök Vizsgálatának és a Román Emigráció Emlékezetének Intézete (Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului și Memoria Exilului Românesc, IICCMER) néven működik. Litvániában 1992-ben

⁷⁰¹ A visegrádi országok igazságtételének történetéről és a magyar gyakorlatról nagy ívű, adatgazdag, főként szociológiai, részben pedig eszmei-politikai megközelítést adott Mitrovits Miklós *A történelem kriminalizálása. Átvilágítások, perek és kárpótlás a cseh, a lengyel és a magyar gyakorlatban (1989–2012)* című cikkében, Roman David ebben a könyvben is idézett munkájára támaszkodva (lásd David 2011). A cikk a neomarxista *Eszmélet* című folyóiratban jelent meg 2012-ben, és az Alaptörvényben lefektetett, a kommunista diktatúrára vonatkozó történelmi megközelítéssel szembeni, illetve a Nemzeti Emlékezet Bizottságának létrehozása elleni történetfilozófiai és emlékezetpolitikai megfontolások legalaposabb gyűjteményének tekinthető. Az írás ellentmondásosan, de megengedően zárul: „[...] világos, hogy nem a történelem megismerése, hanem a történelem (a jobboldali erők vélt vagy valós ellenségeinek) kriminalizálása lesz [a Nemzeti Emlékezet Bizottsága] tevékenységének fő eleme. Reméljük, nem így lesz!” Lásd Mitrovits 2012, 118.

hozták létre a Litvániai Népiértékelést Kutató Állami Központot, amely ma a Litvániai Népiértékelést és az Ellenállást Kutató Központ (Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras, LGGRTC) nevet viseli. Észtországban az 1998 óta működő, a kommunista bűncselekményeket feltáró bizottság utódaaként 2007 óta az Észt Történeti Emlékezet Intézete (Eesti Mälu Instituut) végez hasonló munkát. Egy még korábban létező, a parlament által létrehozott bizottság, a Megszállások Idejének Elnyomó Politikáját Vizsgáló Állami Bizottság (Okupatsioonide Repressiivpoliitika uurimise Riiklik Komisjon, ORURK) 1992 és 2004 között működött ugyanilyen céllal. A jelen kötet keretei között nincs mód a volt kommunista tömb országai igazságtételi gyakorlatának összehasonlítására, azt azonban meg kell jegyezni: Magyarország általában véve nem volt „lemaradva” a történeti múlt feltárása és az igazságtétel folyamatában, mégis érzékelhetők voltak bizonyos hiányosságok. Egyes ügyek jogi és politikai felelősség híján akadoztak, más területeknek pedig nem volt gazdája, és általánosságban hiányzott a történelmi feltáró munkát vagy akár az információs kárpótlást is összefogni képes szervezet.

Az alkotmányos háttér

Magyarországon a 2010-ben lezajlott fordulat megteremtette a lehetőséget arra, hogy az ország közjogi értelemben új alapokra támaszkodjon. Ez elsősorban egy új alkotmány megalkotását és elfogadását jelentette. Az alkotmány – az Alaptörvény – már egy új, letisztult történeti-jogi megközelítés érvényesülését jelentette a korábbi alkotmányhoz képest, amely ugyan a felismerhetetlenségig átszabva, de mégiscsak az 1949-es kommunista alkotmány többszöri (gyökeres) módosításán alapult. Ebben az új történeti-jogi megközelítésben kapott helyet a kommunista diktatúra kérdésének tárgyalása és az azzal kapcsolatos állami emlékezet megőrzésére hivatott intézmény, a Nemzeti Emlékezet Bizottsága is.⁷⁰²

⁷⁰² Az előző fejezetben említett első javaslattal némiképpen egybecsengő értelemmel 2011. december 23-án, az Országgyűlés 159. ülésnapján módosító javaslat érkezett a Nemzeti Emlékezet Bizottságának feladataihoz. Azonban a T/5005/48. sz. alapajánlás 18. pontja – számos más ponttal együtt – nem kapta meg a szükséges bizottsági támogatást. A javaslatok közül néhány pontról az LMP- és a Jobbik-frakció is szavazást kért, az utóbbi az ajánlás 18. pontjáról is. A szóban forgó „18. pontban Gaudi-Nagy Tamás és Novák Előd a 3. cikk (2) bekezdés módosításával azt javasolják, hogy

A kormányzat szándéka az volt, hogy tisztázzottak legyenek az elvégzendő munka alkotmányos alapjai, ezért az Alaptörvény hatálybaléptetéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések (a továbbiakban: Ár.) tartalma a klasszikus hatálybaléptetési rendelkezések mellett fontos, elvi jelentőségű cikkekké bővült ki.⁷⁰³ Az Ár. tartalmazta azt az állásfoglalást, amely tisztázta a kommunista diktatúrához való jogalkotói viszonyt. Továbbá világossá tette, hogy a nevezett időszakban a pártállam nevében elkövetett bűnök nem tekinthetők elévültnek, a pártállam vezetőitől elvonhatók a kiemelt juttatások, a diktatúra működtetésében részt vevők a múltfeltárás során csak korlátozottan hivatkozhatnak személyiségi jogaikra, illetve a múlt feltárásának és a diktatúrával kapcsolatos emlékezet állami megőrzésének céljából Nemzeti Emlékezet Bizottsága működik. Szabó Máténak, az alapvető jogok biztosának indítványa nyomán azonban 2012. december 28-án az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Nemzeti Emlékezet Bizottságának megalakítására vonatkozó felhatalmazást. A határozat arra való hivatkozással törölte ki az átmeneti rendelkezésekből a múltfeltárásra vonatkozó rendelkezéseket, hogy azok nem átmeneti jellegűek, így az átmeneti rendelkezésekbe helyezésük nem alkotmányos.⁷⁰⁴

Az AB döntése nyomán a kormánykoalíció pártjai 2013. február 5-én benyújtották az Alaptörvény negyedik módosítását, amely az Ár. rendelkezéseit beépítette az Alaptörvénybe, és amelynek zárószavazására március 11-én, hatálybalépésére pedig március 25-én került sor.⁷⁰⁵ Az alkotmánymódosítás egyik célja a kommunista diktatúrával kapcsolatos rendelkezések kodifikálása volt, így került

az ügynöklistát a Nemzeti Emlékezet Bizottsága tegye közzé”. A Jobbik indítványozta, hogy erről az Országgyűlés név szerinti szavazással döntsön. Az Országgyűlés a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései című törvényjavaslat alapajánlásának 18. pontjában foglalt módosító javaslatot név szerinti szavazással, 54 „igen” szavazattal 202 „nem” ellenében, 42 tartózkodás mellett elutasította. Lásd http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=hXYnFSeA&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcppls%2Ffogy_naplo.naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D159%26p_felsz%3D103%26p_felszig%3D113%26p_aktus%3D25, 2015. július 18.

⁷⁰³ Az Ár. Országgyűléshez betervezett szövege, illetve a közlőnyilatkozat. www.parlament.hu/irom39/05005/05005.pdf, 2015. július 5.; mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1101231. ATV, 2015. május 10.

⁷⁰⁴ Lásd a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot. public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B139EF59DD213D0BC1257ADA00524EC0?OpenDocument, 2015. május 20.

⁷⁰⁵ Az Alaptörvény negyedik módosításának tervezete T/9929. sorszámú benyújtva. www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf, 2015. május 20.

az Alapvetések közé új szakaszként az (U) cikk. Ezen belül a Nemzeti Emlékezet Bizottságára vonatkozó bekezdés a következő: „A kommunista diktatúrával kapcsolatos emlékezet állami megőrzése érdekében Nemzeti Emlékezet Bizottsága működik. A Nemzeti Emlékezet Bizottsága feltárja a kommunista diktatúra hatalmi működését, a kommunista hatalmat birtokló személyek és szervezetek szerepét, és tevékenysége eredményeit átfogó jelentésben, valamint további dokumentumokban közzéteszi.” [Magyarország Alaptörvénye U) cikk (3) bekezdés]

Az idézett cikkely megválaszolta a rendelkezésekkel kapcsolatos kritikákat, hiszen az alkotmánybírák szerint nem a tartalommal, vagyis a kommunista diktatúra bűneinek üldözésével és a kommunista diktatúra hatalombirtokosainak számonkérésével vagy a múlt feltárásával, hanem a kapcsolódó normák elhelyezkedésével volt probléma. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium az alkotmányos felhatalmazás birtokában elvégezte a jogalkotói munkát, és az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának 2013. december 2-án 10 órától tartott ülésén megkezdődött a 2013. őszi ülés napirendjére került T/13215. számú törvényjavaslat tárgyalása.

A törvényjavaslat bemutatása

Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter a kormány nevében 2013. november 29-én nyújtotta be A Nemzeti Emlékezet Bizottságáról című törvényjavaslatot az Országgyűlésnek, amely egy hosszas politikai küzdelmet volt hivatott lezárni a tekintetben, hogy a parlamentben minősített többséggel rendelkező kormánykoalíció az igazságtétel területén tesz-e lépéseket a múlt feltárásának irányába is.⁷⁰⁶ A 2010-es Fidesz–KDNP-kormány megalakulásától kezdve az ellenzéki oldal – alapvetően a Jobbik és az LMP – többször megkísérelte nyilatkozattételre bírni az illetékesnek vélt minisztereket vagy magát a kormányfőt abban a kérdésben, hogy mikor válnak nyilvánossá az állambiztonsági szolgálatok 1990 előtt keletkezett iratai és a megismerhető „besúgók”, „ügynökök” adatai. Pintér Sándor belügyminiszter 2012. november 5-én a Jobbik képviselője által

⁷⁰⁶ Az Országgyűléshez beterjesztett T/13215. sz. javaslat. www.parlament.hu/irom39/13215/13215.pdf, 2015. május 21.

benyújtott interpellációra adott válaszában a kormány részéről már nem először hangoztatott véleményét fejtette ki, amely szerint nincs szükség arra, hogy a kormány az ellenzék által emlegetett listákat nyilvánosságra hozza, sokkal inkább az állambiztonsági múlt feltárása szükséges, amely munka már folyamatban van.⁷⁰⁷ A közel negyven paragrafust tartalmazó törvényjavaslat nagy vonalakban két részre bontható: az egyik a Nemzeti Emlékezet Bizottságának a státusára, szervezetére, tagjainak megválasztására, illetve kijelölésére, a bizottság tevékenységére, tagjainak különleges jogosultságaira tartalmaz szabályozást. A javaslat másik felébe olyan rendelkezések kerültek, amelyek egyrészt a bizottság létrejöttéből következő módosításokat vezetik át más törvényekbe, másrészt az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvényt (Ásztltv.) érintő olyan módosításokat tartalmaztak, amelyeket a múltfeltáró kutatómunka tett feltétlenül szükségessé (lásd a vonatkozó fejezetet). A törvényszöveg kialakítása során – az Országgyűlés bizottságai előtt, illetve a plenáris ülésen elhangzottak alapján – az vezérelte a kormányt, hogy olyan javaslatot nyújtson be, amely az Alaptörvény U) cikkét hajtja végre, minden ezen túlmutató elképzelést pedig a létrehozandó bizottságra hagyott. Így kiterjedt autonómiát irányzott elő a felállítandó intézmény számára. A tervezet öt taggal kívánta felállítani a bizottságot, ebből az elnököt és két tagot az Országgyűlés választ, melléjük pedig egy-egy személyt delegál az igazságügyért felelős miniszter és a Magyar Tudományos Akadémia elnöke. A tagok megválasztására, delegálásra vonatkozó feltételek része az a sajátos megoldás, hogy csak 1972. február 14. után született személy választható, illetve delegálható. Mindezt abból a megfontolásból kifolyólag, hogy a nevezettek nem kerülhettek kapcsolatba a kommunista diktatúra titkosszolgálatával, mivel a tizennyolcadik életévüket csak a III. Főcsoportfőnökség megszűnésének napját követően töltötték be. A javaslat előírta, hogy milyen végzettséggel és szakmai gyakorlattal lehet jelöltté válni, illetve azt is, hogy milyen tevékenységek, munkakörök zárják ki a tagga választást, delegálást. A törvényjavaslat szerint a bizottság elnökének munkáját elnökhelyettes segíti, akit az elnök javaslatára a bizottság választ meg tagjainak sorából. A törvényja-

⁷⁰⁷ A választ tartalmazó felszólalás szövegét lásd www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=aQ4YX0Qy&p_id=pairproxy_WAR_pairproxyporlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyporlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpql%2Fogy_naplo.naplo_szoveg%3FP_CKL%3D39%26p_uln%3D233%26p_felsz%3D68%26p_szoveg%3D%26p_stilus%3D, 2015. május 21.

vaslat meghatározza a bizottság elnökének és tagjainak díjazását és juttatását, a megbízatásuknak a közszolgálati jogviszonyban töltött idővel való egyenértékűségét, illetőleg a jogviszonyuk megszűnésével kapcsolatos szabályokat. A bizottság munkáját segítő létrejön a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala, amelyet főigazgató vezet, és amelynek munkatársaira ugyancsak fontos összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak, tekintettel a bizottság tagjai által vizsgálandó anyagok érzékeny voltára, esetleges titkos minősítésére. Annak érdekében, hogy a vizsgálatok könnyebben lefolytathatók legyenek, a bizottság tagjai külön engedély nélkül férhetnek hozzá a minősített iratokhoz, ezért azonban megválasztásuk előtt nemzetbiztonsági átvilágításon kell átesniük. A bizottság mandátuma alapvetően az 1944. december 21-től 1990. május 2-áig terjedő történeti korszakra szól, vagyis a szovjet kezdeményezésre, nagyrészt hazai kommunista kollaboránsaik által összeállított ideiglenes nemzetgyűlés első ülésétől a diktatúra utáni első szabadon választott Országgyűlés alakuló üléséig tartó időszakra vonatkozik. A bizottság ehhez a korszakhoz kapcsolódóan végez tudományos kutatást, határozza meg, hogy kik voltak a hatalom birtokosai, ágazatokra és területi egységekre, megyékre lebontva.

A törvényjavaslat második része egyrészt az új intézmény felállítása által érintett jogszabályok (a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény) módosítását tartalmazta, másrészt az Ásztlv. rendelkezéseinek „kutatásbaráttá” tételét. Az előbbiek tekintetében a közszolgálati törvény módosítása azért volt szükséges, mert a Nemzeti Emlékezet Bizottsága Hivatalának munkatársai számára szükséges biztosítani mindazokat a kedvezményeket, amelyeket a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény hatálya alá tartozó személyek élveznek az országos jelentőségű szerveknél. A másik részben az Ásztlv. értelmezési problémát okozó vagy célszerűtlen, rossz szabályozási koncepció mentén született rendelkezéseit volt szükséges módosítani, amelyeknek „köszönhetően” korábban nehezebbé vált a múlt megismerése. Ahogy a javaslat általános indokolása is fogalmaz, a „rendszerváltás óta nem sikerült a titkosszolgálati rendszer által meghurcoltak számára tisztességes lehetőséget biztosítani az őket érintő adatok megismerését illetően. [...] A módosítás kiszélesíti a feltárási lehetőségeket mind a kutatók, mind a megfigyelték szempontjából”. A 33. §-tól a 38. §-ig terjedő részben különböző, ennek a követelménynek eleget tevő rendelkezések találhatók, a megfigyelt és a harmadik személy iratbetekintési jogának szélesítésétől az egészségi állapotra vonatkozó adatok megismeréséig több rendelkezés is módosul. Az alapvető cél az volt, hogy az „ügy ura” a kommunista diktatúra titkosszolgálatainak áldozata legyen, vagyis a kutatási lehetőségek javulása egyfajta mellékhatásként értelmezhető.

A törvényjavaslat tárgyalása

A javaslat tárgyalására három bizottságot jelölt ki Kövér László házelnök, a hivatalból „illetékes” alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi mellett a nemzeti összetartozás bizottságát és az emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságot. A bizottságok december 2-án napirendre vették a törvényjavaslatot, és megállapították annak általános vitára való alkalmasságát, így a december 3-i ülésnapon már megtörténhetett a törvényjavaslat átfogó céljáról, szükségességéről szóló vitaszakasz lezárása.⁷⁰⁸

A bizottságokban és a plenáris ülésen leginkább a Jobbik részéről jelent meg markáns álláspont a javaslattal kapcsolatban, sokszor szólaltak fel, és több módosító javaslatot is benyújtottak. Az LMP ugyancsak nagy számban nyújtott be módosításra irányuló javaslatokat, és frakcióvezetője révén járult hozzá a plenáris vitához. A kifogások között alapvetően a bizottság tagjainak választási módja, a delegálás lehetősége, a mandátum hossza, illetve esetleges meghosszabbodása, a jelölésben a civilszervezetek szerepe és a szélesebb körű iratnyilvánosság dominált.

A december 4-én tartott részletes vitában és a módosító javaslatokról előzetesen döntő bizottsági üléseken a Jobbik vehemensen támadta az előterjesztést, míg az MSZP visszafogottabban vett részt a tárgyalásban. A bizottsági üléseken a Jobbik módosító javaslatai nagy számban nyertek támogatást, és az előterjesztő is befogadott néhányat közülük. A javaslat összességében keveset változott, nagyrészt a kodifikációs szempontú változtatásokat tartalmazó, zárószavazás előtti, előterjesztő által javasolt módosítások révén.⁷⁰⁹

A kormány nevében a plenáris ülészakaszban felszólaló közigazgatási és igazságügyi minisztériumi parlamenti államtitkár a részletes és a december 16-án tartott záróvita végén lényegi kérdésként azt emelte ki, hogy az ellenzék támogatja-e vagy sem a korábbi helyzethez képest a kifogásolt pontokban való elmozdulást, mert ha a javaslat a Jobbik és az LMP által követeltek részbeni teljesülése

⁷⁰⁸ Az általános vitára való alkalmasságról döntő bizottságok üléseinek jegyzőkönyveit lásd www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/AIB/1312021.pdf, 2015. február 18.; www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/EMB/1312021.pdf, 2015. február 18.; www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/NOB/1312022.pdf, 2015. február 18.

⁷⁰⁹ Lásd az alkotmányügyi bizottság ajánlását a záróvitához. <http://www.parlament.hu/irom39/13215/13215-0038.pdf>, 2015. február 20.

esetén sem kap támogatást, az a fennálló helyzet konzerválásának tekinthető.⁷¹⁰ A legkritikusabb kérdésekben a Jobbik név szerinti szavazást kért, és kijelentette, hogy azok megoldatlanul hagyása esetén távol maradnak a szavazástól. A kormánypártok végül támogatták, az LMP pedig ellenezte javaslatot.⁷¹¹ A köztársasági elnök a december 17-én tartott zárószavazást követően, december 23-án írta alá a törvényt, és hirdette ki a *Magyar Közlönyben*.⁷¹²

A Nemzeti Emlékezet Bizottságának működése

A Nemzeti Emlékezet Bizottságának tagjait az Országgyűlés már a 2014. év tavaszi – az országgyűlési általános választások miatt csonka – ülészakán, február 3-án megválasztotta.⁷¹³ A testület elnöke Földváryné Kiss Réka lett, tagoknak

⁷¹⁰ Az államtitkári zárszót a részletes, illetve a záróvitán lásd www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=aQ4YX0Qy&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpsql%2Ffogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D33%26p_felsz%3D165%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D165, 2015. február 20.; www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=aQ4YX0Qy&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpsql%2Ffogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D33%26p_felsz%3D258%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D258, 2015. február 20.

⁷¹¹ A törvényjavaslat zárószavazásának részletezését lásd www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=aQ4YX0Qy&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpsql%2Ffogy_szav.szav_lap_egy%3Fp_szavdatum%3D2013.12.17.11%3A51%3A44%26p_szavkepv%3D1%26p_szavkpvcsop%3D1%26p_ckl%3D39%26p_osszefuz%3D, 2015. február 20.

⁷¹² Lásd *Magyar Közlöny*, 2013/218. magyarkozlony.hu/dokumentumok/86cada9ddf459069e2e3d378b37b8beac35f3f8b/megtekintes#144; nemzeti emlékezet bizottsága, 2015. február 21. 86300–86308.

⁷¹³ Lásd a Nemzeti Emlékezet Bizottsága tagjainak megválasztásáról szóló javaslatot: www.parlament.hu/irom39/13644/13644.pdf, 2015. március 1.

pedig Ötvös Istvánt és Soós Viktor Attilát javasolták a kormánykoalíció pártjai. A delegálás útján megbízatást nyert további két tag Bank Barbara és Máthé Áron lett. Előbbit a Magyar Tudományos Akadémia, utóbbit az igazságügyért felelős miniszter delegálta. A bizottság tagjai a megválasztásukat követően esküt tettek az Országgyűlés előtt, március 1-jével pedig megalakult a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala is. A bizottság elnökhelyettese Máthé Áron lett, a hivatal vezetője pedig Dergán Ádám. A hivatal mintegy negyven főt alkalmaz, ebből tizenöten kutatók.

A Nemzeti Emlékezet Bizottsága tevékenységének hivatalos összefoglalását az Országgyűlés részére benyújtott beszámoló tartalmazza.⁷¹⁴ A NEB tevékenységének fő iránya elsősorban a történeti kutatás. Ezen belül is talán a legfontosabb a törvényben megfogalmazott hatalombirtokos szervezetek feltérképezése, azok tagjainak nyilvánosságra hozása, illetve a diktatúra működési mechanizmusának esettanulmányokon keresztüli bemutatása. A NEB számos kiadvánnyal, konferenciával, pódiumbeszélgetéssel és más jogi, tudományos, illetve ismeretterjesztő munkával (törvényalkotási koncepciók, iratminősítések feloldásának kezdeményezése, netes tartalmak, tematikus weboldalak, kiállítások, emléktábla-állítás, rendhagyó történelemórák stb.) járul hozzá a kommunista diktatúráról való tudás bővítéséhez és a közgondolkodás formálásához.

Andrzej Przewoźnik, a kommunista diktatúra bukása után megújított és kibővített feladatkörű Harc és Mártíromság Emlékét Őrző Tanács egykori főtitkára, az ezredforduló egyik legnagyobb lengyel történésze, aki a 2011-es szmolenzki katasztrófában vesztette életét, ezt írta az emlékezetkultúra feladatairól: „A múlt emlékezte nem alapulhat csupán a hősök és mártírok tiszteletén, tetteik és szenvedéseik felidőzésén, a sírok és ez emlékhelyek előtti tisztelgésen. [...] A fiatalok korszerű történelmi nevelését a jövőre vonatkozó tanulságok tudatosítása jelenti.”⁷¹⁵ A Nemzeti Emlékezet Bizottsága ennek a gondolatnak a mentén folytatja munkáját.

Máthé Áron

⁷¹⁴ Lásd a Nemzeti Emlékezet Bizottságának 2014. évi tevékenységéről szóló beszámolóját: www.parlament.hu/irom40/04325/04325.pdf, 2015. július 1., illetve a Nemzeti Emlékezet Bizottságának 2015. évi tevékenységéről szóló beszámolóját: <http://www.parlament.hu/irom40/12105/12105.pdf>, 2016. október 13.

⁷¹⁵ Przewoźnik 2011, 235.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Monográfiák, forráskiadványok, tanulmányok, folyóiratcikkek

- A Szakértői Bizottság jelentése, 2007–2008. <http://mek.oszk.hu/08400/08450/08450.pdf>, 2015. május 20.
- Andorka Rudolf 2001: *Gyermek, család, történelem*. Budapest, Századvég Kiadó
- Applebaum, Anne 2005: *A Gulag története. 1–2. kötet*. Budapest, Európa Kiadó
- Az 1945–1962 közötti, koncepciós elemeket tartalmazó büntetőügyek felülvizsgálatára létrehozott bizottság jogászbizottságának jelentése (kézirat)
- Az adatvédelmi biztos beszámolója, 2003. <http://www.naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamoloja-2003.PDF>, 2015. július 5.
- Az EJEB Vajnai kontra Magyarország ügyben (33629/06, 2008. július 8.) hozott ítélete. *Acta Humana*, 2008/3. 104–117.
- Balogh Béni, L. 2014: „Törvényes megszállás” – Szovjet csapatok Magyarországon 1944–1947 között. *Rubicon*, 2014 (24) 4–5. 128–136.
- Baráth Magdolna 2008: „Mi igenis büszkék vagyunk az Államvédelmi Hatóság harcos munkájára.” Részletek a rendőrség forradalom utáni átszervezéséről tartott értekezlet jegyzőkönyvéből. *Betekintő*, 2008/1. http://www.betekinto.hu/2008_1_barath, 2015. január 10.
- Belovics Ervin–Geller Balázs–Nagy Ferenc–Tóth Mihály 2012: *Büntetőjog I. Általános rész*. A 2012. évi C. törvény alapján. Budapest, HVG-Orac
- Bibó István 1986: *Az európai társadalomfejlődés értelme. Válogatott tanulmányok. 3. kötet*. Budapest, Magvető Kiadó
- Bukovszkij, Vlagyimir 2009: *A moszkvai per*. Budapest, XX. Század Intézet
- Busch Béla (szerk.) 2010: *Büntetőjog. Általános rész*. Budapest, HVG-Orac
- Closa Montero, Carlos 2010: *Study on how the memory of crimes committed by totalitarian regimes in Europe is dealt with in the Member States*. http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/totalitarian_regimes_final_study_en.pdf, 2015. február 15.

- Courtois, Stéphane 2000: A kommunizmus vétkei. In Courtois, Stéphane et al. (szerk.): *A kommunizmus fekete könyve*. Budapest, Nagyvilág Kiadó
- Csáki György–Macher Ákos 1998: A magyarországi privatizáció 10 éve (1988–1997). *Magyarország politikai évkönyve*, 1998/2. http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp10/1-06_csaki.html, 2015. február 25.
- Cseszka Éva–Schlett András 2009: Reprivatizációtól a kárpótlásig. A Független Kisgazdapárt és a földprivatizáció. *Múltunk*, 2009 (54) 4. 92–120.
- David, Roman 2011: *Lustration and Transitional justice. Personnel systems in the Czech Republic, Hungary and Poland*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press
- Deli Gergely 2015: Emberi méltóság, történelmi narratívák és a jog. *Iustum Aequum Salutare*, 2015/1. 41–58.
- Eörsi László 2002: Tóth Ilona – A valóság és a mítosz. *Beszélő*, 2002 (7) 6. 82–96.
- Farkas Vajk 2009: Rendszerváltás spanyol módra – Hasonlóságok és különbözőségek a spanyol és a magyar jogállami átmenetben. *Iustum Aequum Salutare*, 2009/3. 171–194.
- FHB Termőföldindex, 2010. http://www.fhbindex.hu/FHB-Index/Letoltheto-anyagok/FHB-Termofoldarindex/Korabbi-kiadvanyaink/FHB%20Term%C5%91f%C3%B6ld%C3%A1rindex_hu.pdf, 2015. április 11.
- Fogarassy Edit 2011: *Igazságtétel és rendszerváltás, különös tekintettel a visszamenőleges igazságszolgáltatásra*. PhD-értekezés (kézirat). Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/fogarassy_e_ertmh.pdf, 2015. szeptember 5.
- Grád András 2005: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Budapest, Strasbourg Bt.
- Gyarmati György 2010: *A Rákosi-korszak*. MTA doktori értekezés. Vác–Pécs (kézirat). http://real-d.mtak.hu/424/4/dc_70_10_doktori_mu.pdf, 2015. július 1.
- Hantó Zsuzsa 2010: *Kitiltott családok*. Budapest, Magyar Ház Kiadó
- Jobbágyi Gábor 2002: A néma talp. 1. rész. *Magyar Szemle*, 2002 (11) 1–2. 73–94.
- Kahler Frigyes (szerk.) 1993: *Sortüzek – 1956*. Lakitelek, Antológia Kiadó
- Kahler Frigyes (szerk.) 1994: *Sortüzek – 1956. II. jelentés. Sortüzek, megtorlás, menekülés*. Lakitelek, Antológia Kiadó
- Kahler Frigyes (szerk.) 1996: *Sortüzek – 1956. III. jelentés. Sortüzek, megtorlás, menekülés*. Lakitelek, Antológia Kiadó
- Kahler Frigyes 1999: *Szemtől szembe a múlttal. Válogatott írások*. Budapest, Kairosz Kiadó
- Kahler Frigyes 2002: A harmadik semmisségi törvény. In Kahler Frigyes (sajtó alá rend.): *A semmisségi törvények – Büntetőjogi tanulmányok III*. Budapest, Kairosz Kiadó. 2002 (3) 3. 187–196.
- Kahler Frigyes 2014a: *Az igazság Canossa-járása, avagy a rendszerváltoztatás és az igazságtétel történetéhez*. Lakitelek, Antológia Kiadó
- Kahler Frigyes 2014b: Az igazságtétel igényének megjelenése, az 1989. év eseményei és az első semmisségi törvény. *Életünk*, 2014 (52) 1. 115–135.

- Kahler Frigyes 2015: *A Történelmi Tényfeltáró Bizottság – Kahler-bizottság – történetéhez.* Budapest, Kairosz Kiadó
- Király Tibor 2003: *Büntetőeljárás jog.* Budapest, Osiris Kiadó
- Kiss Réka–M. Kiss Sándor 2007: *A csalogány elszállt. Tóth Ilona tragikum.* Budapest, Kairosz Kiadó
- Koltay András 2008: Az önkényuralmi jelképek korlátozhatóságának kérdése – a Vajnai kontra Magyarország ügy apropóján. *Magyar Jog*, 2008 (55) 12. 803–807.
- Koltay András 2009: *A szólásszabadság alapvonalai. Magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban.* Budapest, Századvég
- Koltay András 2010: A Vajnai-ügy. *Jogesetek Magyarázata*, 2010 (1) 1. 77–82.
- Kornai János 2007: Mit jelent a „rendszerelváltás”? Kísérlet a fogalom tisztázására. *Közgazdasági Szemle*, 2007 (54) április. 303–321.
- Kovács Éva, Sz. 2007: Az ellenség dezinformálása, avagy egy állambiztonsági kompromitálási akció az 1950-es évekből. *Múltunk*, 2007 (52) 3. 155–165.
- Kovács József, Ö. 2012: *A paraszti társadalom felszámolása a kommunista diktatúrában. A vidéki Magyarország politikai társadalomtörténete, 1945–1965.* Budapest, Korall
- Könyáné Kutrucz Katalin 2002: „Kérem nevezettek szabadon bocsájtásuk esetén hatóságomhoz visszakísértetni”. Kutatási tapasztalatok. In Kahler Frigyes (sajtó alá rend.): *A semmisségi törvények – Büntetőjogi tanulmányok III.* Budapest, Kairosz Kiadó, 107–150.
- Közterületek elnevezése ügyében benyújtott önkormányzati megkeresésekre kialakított tájékoztató állásfoglalások. http://mta.hu/data/dokumentumok/hatteranyagok/akademiai_szabalyozasok/osszefoglalalo__XX._szazadi_onkenyuralmi_rendszerek_b.pdf, 2015. szeptember 23.
- Láncos Petra Lea 2012: Joseph H. H. Weiler: Keresztény Európa. *Iustum Aequum Salutare*, 2012 (8) 2. 274–278. (ismertetés)
- Máthé Áron 2014: Az antikommunizmus történeti valósága. *Kommentár*, 2014/5–6. 58–61.
- Mikó Zsuzsanna 2011: Perújítás vagy megbékélési törvény? *Levéltári Közlemények*, 2011 (82) 1. 5–16.
- Mitrovits Miklós 2012: A történelem kriminalizálása. Átvilágítások, perek és kárpótlás a cseh, a lengyel és a magyar gyakorlatban (1989–2012). *Eszmélet*, 2012 (24) 94. 98–119.
- Nemzeti Emlékezet Bizottsága: *Átfogó nyugdíjkonceptió a kommunista diktatúra áldozatainak kárpótlására.* http://neb.hu/docs/atfogo_nyugdijkonceptio_a_kommunista_diktatura_aldozatainak_karpoztolasara.pdf, 2015. szeptember 20.
- Országgyűlési Napló, 1990–2010. *A plenáris ülések jegyzőkönyveinek teljes szövegű adatbázisa. Bepillantás a rendszerváltás óta eltelt két évtized öt parlamenti ciklusának törvényhozói munkájába.* Budapest, Arcanum Adatbázis Kft., 2010 (DVD-ROM)
- Orwell, George 1989: 1984. Budapest, Európa Kiadó
- Petri Edit (szerk.) 1998: *Kárpótlás és kárrendezés Magyarországon, 1989–1998.* Budapest, Napvilág Kiadó

- Przewoźnik, Andrzej 2011: Ránk hagyott gondolatok. In Schmidt Mária–Bernáth Gábor (szerk.): *Korrajz 2010. Miért beszélnek az európaiak még mindig a háborúról? A XX. Század Intézet évkönyve*. Budapest, XX. Század Intézet, 235–238.
- Rawls, John 1997: *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris Kiadó
- Révész Béla (összeáll.) 2010: *Források a titkosszolgálatok politológiai tanulmányozásához*. Szeged, JatePress
- Romsics Ignác 2010: *Magyarország története a XX. században*. Budapest, Osiris Kiadó
- Schlett, András 2013: Agráriusok a korfordulón. Jövőképek – programok – politika a rendszerváltás időszakában. In Pallai László (szerk.): *Vidék és város. Ellentétek és kölcsönhatások a 20. századi Magyarországon*. Hajdúnánás (Hajdúnánás Város Önkormányzata), 209–238.
- Sólyom László 2001: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó
- Szokolczai Attila 2010: Itt a mítosz, hol a mítosz?! *Beszélő*, 2010 (15) 4. 87–89. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/itt-a-mitosz-hol-a-mitosz>, 2015. szeptember 1.
- Szokolczai Attila 2014: *A Tóth Ilona és társai per komplex vizsgálata*. PhD-értekezés. Budapest, Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar (kézirat)
- Szoltsenyicin, Alekszandr 1997: Előadás a Nobel-díj átadása alkalmából. In Alekszandr Solzsenyicin: *Az „orosz” kérdés a XX. század végén*. Budapest, Európa Könyvkiadó
- Tabajdi Gábor–Ungváry Krisztián 2008: *Elhallgatott múlt. A pártállam és a belügy. A politikai rendőrség működése Magyarországon, 1956–1990*. Budapest, Corvina Kiadó
- Takács Albert 1990: Az alkotmányosság dilemmái és az Alkotmánybíróság ítéletei. *Acta Humana – Emberi jogi közlemények*, 1990 (1) 1. 38–56.
- Tellér Gyula (2006): *A rendszerváltás rendszere. Cikk, esszé, elemzés. 1. kötet*. Budapest, Kairosz Kiadó
- Tóth J. Zoltán 2013: Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja? (A 4/2013. AB határozat előzményei, indokai és következményei, valamint az új Btk.-szabályozás pozitívumai és fogyatékoságai) *Jogelméleti Szemle*, 2013/2. 178–195.
- Trócsányi László–Schanda Balázs (szerk.) 2012: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac
- Ungváry Krisztián 2008: Nemzetközi kitekintés. In *A Szakértői Bizottság jelentése, 2007–2008*, 178–182. <http://mek.oszk.hu/08400/08450/08450.pdf>, 2015. május 20.
- Varga Csaba (szerk.) 1995: *Igazságtétel jogállamban. Német és cseh dokumentumok*. Budapest, Windsor Klub
- Varga Csaba 1998: *Jogállami átmenetünk. Paradoxonok, dilemmák, feloldatlan kérdések*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem
- Varga Csaba 2010: Preambulumok az alkotmányi gyakorlatban. *Iustum Aequum Salutare*, 2010/4. 217–242.
- Varga Csaba 2011: *Válaszúton – Húsz év múltán*. Pomáz, Kráter Kiadó

- Varga Csaba 2012: Elévülés? Visszaható törvényhozás? Csapdahelyzet és jogtechnikai semlegesség a jogban. *Iustum Aequum Salutare*, 2012 (8) 1.
- Varga László 2000: Az ügynök(törvény) halála. *Fundamentum*, 2000 (4) 1. 125–133.
- Varga László 2002: Gergő és az ő árnyéka, avagy amikor a jog a politika ügynökévé válik. *Beszélő*, 2002 (7) 9–10. 30–59. <http://beszelo.c3.hu/02/0910/07varga.htm>, 2015. augusztus 1.
- Varga László 2007–2008: A Belügyminisztériumi Iratfeltáró Bizottság jelentése, 1995. június 30. In *A Szakértői Bizottság jelentése, 2007–2008*, 40–44.
- Varga Zs. András 2015: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó
- Zétényi Zsolt 1994: *Mi a teendő a múlttal? Beszéddek, cikkek, interjúk, 1898–1994*. Budapest, Magyar Egyeztető Testület
- Zétényi Zsolt 1999: Néhány adalék az igazságtétel kérdéséhez. *Valóság*, 1999 (42) 11. 59–78.
- Zinner Tibor 2002: Személyes adalékok (is) az első két semmisségi törvény hátteréhez. In Kahler Frigyes (sajtó alá rend.): *A semmisségi törvények – Büntetőjogi tanulmányok III*. Budapest, Kairosz Kiadó, 15–106.
- Zinner Tibor 2010: Miért volt szükség négy semmisségi törvényre? In Jungi Eszter (szerk.): *Büntetőjogi tanulmányok XI*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 9–21.

Nyomtatott és online heti-, illetve napilapokban megjelent cikkek

- A Jobbik feljeleni Biszku Bélát a kommunizmus bűneinek nyilvános tagadása miatt. *Jobbik.hu*, 2010. augusztus 6. http://jobbik.hu/rovatok/orszagos_hirek/a_jobbik_feljelenti_biszku_belat_a_kommunizmus_buneinek_nyilvanos_tagadasa_miatt, 2015. március 1.
- A Sólyom-bizottság megállapításai az ügynöktörvényről. *Origo*, 2002. augusztus 27. <http://www.origo.hu/itthon/20020827solyombizottsag.html>, 2015. június 18.
- A szóvivő szerint nem csúszik az ügynökbizottság munkája. *Index*, 2007. július 31. <http://index.hu/belfold/hirek/322380/>, 2015. június 23.
- A valóság az ügynökügyek mítoszai mögött. *Múlt-kor*, 2008. november 17. http://multkor.hu/20081017_a_valosag_az_ugynokugyek_mitoszai_mogott, 2015. július 2.
- Az ügynöktörvény története 1990-től 2002-ig. *Origo*, 2002. június 20. <http://www.origo.hu/itthon/20020620azugynoktorveny.html>, 2015. augusztus 1.

- Bajnai: Civilek felügyelik az NBH-s mágnesszalagokat. *Index*, 2010. április. 6. http://index.hu/belfold/2010/04/06/bajnai_civilek_felugyelik_az_nbh-s_magnesszalagokat/, 2015. június 1.
- Biszkú Béla a „puha diktatúra legkeményebb ökle”. *Maszol – Új Magyar Szó online*, <http://www.maszol.ro/index.php/hatter/19488-biszkú-béla-a-puha-diktatúra-legkeményebb-ökle>, 2015. március 3.
- Biszkú Béla háborús bűnös, öt és fél évet kapott. *Hvg.hu*, 2014. május 13. http://hvg.hu/itthon/20140513_Biszkú_Béla_itelet, 2015. május 12.
- Civil a szupertitkos iratok között. *Magyar Nemzet*, 2007. augusztus 4. (70. évf. 211. sz.) 3.
- Egyetlen eljárás sem indult a megtorlások miatt. *Mandiner*, 2010. november 18. http://mandiner.hu/cikk/20101118-egyetlen_eljaras_sem_indult_a_megtorlasok_miatt, 2015. március 6.
- Eljárás indult Biszkú Béla ellen. *Hvg.hu*, 2012. február 29. http://hvg.hu/itthon/20120229_biszkú_ellen_eljaras, 2015. március 10.
- Engedély nélkül tartott lőszert a lakásán a volt belügyminiszter. *Jogi Fórum*, 2012. december 4. <http://www.jogiforum.hu/hirek/28667>, 2015. március 11.
- Életfogytiglan Biszkú Bélára. *MNO*, 2015. március 19. <http://mno.hu/magyarorszage loben/eletfogytiglan-biszkú-belara-1278025>, 2015. június 10.
- Életfogytiglant is kaphat Biszkú Béla. *Múlt-kor*, 2012. november 10. <http://mult-kor.hu/cikk.php?id=37368>, 2015. március 10.
- Életfogytiglant kért Biszkú Béla az ügyész. *Mandiner*, 2015. március 18. http://mandiner.hu/cikk/20150318-eletfogytiglant_kert_biszkú_az_ugyesz, 2015. június 2.
- Fordítási baki miatt úszhat el a Biszkú-ügy. *Origo*, 2010. november 7. <http://www.origo.hu/itthon/20101105-forditasi-hiba-miatt-uszhat-el-a-biszkúugy.html>, 2013. december 2.
- Hargitai István 2000: Szoboravatás. *Fórum. XVI. kerületi közéleti kétheti lap*, 2000. november 4. (10. évf. 21. sz.) 1., 3.
- Hazafi Zsolt 2008a: Az elit és az állambiztonság. Az orránál fogva vezetik a magyar társadalmat. *Hetek*, 2008. október 17. http://www.hetek.hu/belfold/200810/az_elit_es_az_allambiztonsag, 2015. július 3.
- Hazafi Zsolt 2008b: Mit kezdjen a politika a Kenedi-jelentéssel? *Hetek*, 2008. november 21. http://www.hetek.hu/belfold/200811/mit_kezden_a_politika_a_kenedi_jelentessel, 2015. július 1.
- Heten erednek a rejtett ügynökakták nyomába. *Origo*, 2007. július 18. <http://www.origo.hu/itthon/20070718-letrejon-az-ugynokatak-atadasat-ellenorzo-bizottsag.html>, 2015. június 5.
- Június 1-én lesz ítélet Biszkú Béla perében. *Index*, 2015. május 15. http://index.hu/belfold/2015/05/15/biszkú_béla_fovárosi_iteletablá_masodfok_itelet/, 2015. június 10.
- Kenedi: Az orránál fogva vezetik a társadalmat. *Origo*, 2008. október 16. <http://www.origo.hu/itthon/20081016-kenedi-janos-tizennyolc-eve-az-orranal-fogva-vezetik-a-magyar.html>, 2015. július 3.

- Kenedi-bizottság: a levéltárak széthordása csak segíti az iratok manipulálását. *Hvg.hu*, 2010. december 22. http://hvg.hu/itthon/20101222_kenedi_bizottsag_leveltarak_iratok_manipu, 2015. június 3.
- Kenedi-bizottság: botrány és régi reflexek. *Délmagyar*, 2008. október 11. http://www.delmagyar.hu/blog/krumplileves/kenedi-bizottsag_botrany_es_regi_reflexek/47/157/, 2015. július 3.
- Kenedi feltételekhez kötötte a civil bizottság vezetését. *Hvg.hu*, 2010. március 8. http://hvg.hu/itthon/20100308_kenedi_janos_magnesszalagok, 2015. május 30.
- Kenedi: ha kijön a jelentés, át kell írni a magyar történelmet. *Atv.hu*, 2008. október 3. http://www.atv.hu/belfold/2008_okt_kenedi_ha_kijon_a_jelentes_at_kell_irni_a_magyar_tortenelmeit, 2015. július 1.
- Kenedi János a neten közölné az ügynöklistát. *Figyelőnet*, 2007. július 26. http://fn.hir24.hu/itthon/2007/07/26/kenedi_janos_neten_kozolne, 2015. június 23.
- Kenedi János: Nem hagytak dolgozni. *Index*, 2010. december 20. http://index.hu/belfold/2010/12/20/kenedi_janos_nem_hagytak_dolgozni/, 2015. június 5.
- Kenedi János 2005: Az ágytál. *Élet és Irodalom*, 2005. augusztus 5. (49. évf. 31. sz.) 11–14.
- Kenedi János–Palasik Mária–Cseh Gergő Bendegúz 2010: A tanácsadó testület jelentése. *Élet és Irodalom*, 2010. december 23. (54. évf. 51–52. sz.) 15.
- Kenedi: Orbánék az ismeretmegvonás eszközához nyúltak. *Hvg.hu*, 2010. december 20. http://hvg.hu/itthon/20101220_kenedi_ismeretmegvonas, 2015. június 3.
- Keresztútzben a Kenedi-bizottság jelentése. *Múlt-kor*, 2008. november 28. http://multkor.hu/20081128_keresztutuzben_a_kenedibizottsag_jelentese, 2015. július 4.
- Kovács Balázs 2012: Mitől szenved a magyar mezőgazdaság? *Pénzügyi Szemle Online*, 2012. október 5. <http://www.penzugyiszemle.hu/interju/mitol-szenved-a-magyar-mezogazdasag-1-resz>, 2015. március 22.
- Lesz vitanap az állambiztonsági múlt feltárásáról. *Origo*, 2012. március 20. <http://www.origo.hu/itthon/20120320-osszegyujtotta-a-parlament-vitanaphoz-szukseges-alairasokat-az-lmp.html>, 2015. június 10.
- LMP: úgy tűnik, a Fidesz falaz az egykori állambiztonsági szervezeteknek. *Hvg.hu*, 2010. december 20. http://hvg.hu/itthon/20101220_lmp_fidesz_allmbiztonsag_schiffer_andras, 2015. május 29.
- Medgyessy jogerősen pert nyert a Magyar Nemzet ellen. *Index*, 2012. december 17. <http://index.hu/belfold/mnper1217/>, 2015. szeptember 10.
- Medgyessy Péter lemondó beszéde. *Origo*, 2004. augusztus 26. <http://www.origo.hu/itthon/20040826medgyessy.html>, 2015. szeptember 12.
- Megakadt a Kenedi-bizottság. *Népszava*, 2010. április 15. (137. évf. 87. sz.) 3. <http://nepszava.hu/cikk/284102-megakadt-a-kenedi-bizottsag>, 2015. június 3.
- Megalakul a második Kenedi-bizottság. *Atv.hu*, 2010. április 5. http://www.atv.hu/belfold/20100405_megalakul_a_masodik_kenedi_bizottsag?source=hirkereso, 2015. május 30.

- „Megszakadt történelmi hagyomány” – Laczik Erika interjúja Kutrucz Katalinnal. *MNO*, 2014. február 25. http://mno.hu/magyar_nemzet_belfoldi_hirei/megszakadt-tortenelmi-hagyomany-1212695, 2015. március 20.
- Megszűnik a Kenedi-bizottság. *Múlt-kor*, 2010. december 17. http://mult-kor.hu/20101217_megszunik_a_kenedibizottsag, 2015. június 5.
- Megvan az ügynökbizottság névsora. *Ma.hu*, 2007. július 23. <http://www.ma.hu/tart/rcikk/a/o/173983/1>, 2015. május 20.
- Mészáros Bálint 2011: „Nincs más magatartásminta az előmenetelhez.” Kenedi János az állambiztonsági iratokról és a titkosszolgálatokról. *Magyar Narancs*, 2011. január 23. (23. évf. 2. sz.) 8–10.
- Mindenbe belenyúl egy kicsit a kormány. *Index*, 2007. július 1. <http://index.hu/gazdasag/magyar/rfmo70701/>, 2015. május 17.
- Miről szól a Biszku-ügy? *Múlt-kor*, 2012. szeptember 11. http://mult-kor.hu/20120911_miro_l_szol_a_biszkuugy, 2015. március 10.
- „Múltfeltárás, kipellengérezés nélkül” – Megyeri Dávid interjúja Kutrucz Katalinnal. *Magyar Nemzet*, 2015. február 25. (78. évf. 47. sz.) 6.
- Nem lehet garázdálkodni a történelmi múlt visszatartott irataival. *Múlt-kor*, 2009. május 26. http://mult-kor.hu/20090526_nem_lehet_garazdalkodni_a_tortenelmi_mult_visszatartott_irataival?print=1, 2015. június 4.
- Nyilvánosságra hoznak az ügynöklistánkat. *Index*, 2010. december 9. http://index.hu/belfold/2010/12/09/nyilvanossagra_hoznak_az_ugynoklistakat/, 2015. június 5.
- Nyusztay Máté 2010: Kenedi-bizottság: újra a mágnesszalagok vonzásában. *NOL*, 2010. február 22. http://nol.hu/belfold/magnesszalagok-ugy_ujraalakul_a_kenedi-bizottsag-558111, 2015. május 23.
- Pilhál Tamás: Biszku-ügy: új eljárás indul. *Magyar Nemzet*, 2015. június 2. (78. évf. 127. sz.) 1., 5.
- Pütkösti Árpád 2011: Tovarisi, konyec a mezőgazdaságnak? – Beszélgetés dr. Raskó György agrárközgazdász vállalkozóval. *Mozgó Világ*, 2011 (37) 9. <http://www.mozgovilag.hu/?p=4825>, 2015. március 29.
- Reakciók a bizottsági ülések után. *Gondola.hu*, 2002. augusztus 2. http://www.gondola.hu/cikkek/11739-Reakciok_a_bizottsagi_ulesek_utan_gondola_osszefoglalo.html, 2015. szeptember 12.
- Sándor Csilla: Mindenkiről minden. Ügynökbizottság sokadszorra – Pártkatonák és vándorló dossziék. *Magyar Demokrata*, 2007. augusztus 9. (11. évf. 32. sz.) 19–21.
- Szabó Palócz Attila 2014: Az árulók és a szkinhedek. *Magyar Hírlap*, 2014. május 17. (47. évf. 114. sz.) 12–13.
- Titkos szalagokat venne el a Kenedi-bizottság. *Origo*, 2008. október 16. <http://www.origo.hu/itthon/20081016-kenedi-bizottsag-uj-dosszietorveny-kell-az-allambiztonsagi-iratok-nyilvanossaga-erdekeben.html>, 2015. június 30.

- Titkos ügynök a kormány élén. A D–209-es számú elvtárs kiemelt főoperatív beosztásban. *Magyar Nemzet*, 2002. június 18. (65. évf. 140. sz. 1., 4.)
- Torkos Matild 2011: Kisiklatott magyar kárpótlás. Sepsey Tamás: Nem az alkotmánnyal volt baj, az Alkotmánybíróság utasította el az eredeti törvényt. *MNO*, 2011. augusztus 16. http://mno.hu/migr_1834/kisiklatott-magyar-karpotlas-886534, 2015. március 29.
- Tóth Ilona: „Ölni akartam!” *Figyelőnet*, 2008. március 4. http://fn.hir24.hu/Csucsfogyaszto/2008/03/04/toth_ilona_olni_akartam, 2015. szeptember 5.
- Törvénytelen szocializmus. A Tényfeltáró Bizottság jelentése. 1–18. *Új Magyarország*, 1991. május 30.–1991. június 19. (1. évf. 29–46. sz.) (cikksorozat)
- Újabb bűncselekménnyel gyanúsítják Biszcut. *Múlt-kor*, 2012. november 5. http://multkor.hu/20121005_ujabb_buncselekmennyel_gyanusitjak_biszcut, 2015. március 11.
- Ügynökök helyett ügyek. *Népszabadság*, 2007. július 26. (65. évf. 173. sz.) 3.
- Varga László 2007: Nem vagyunk (leszünk) ügynökbizottság. *Élet és Irodalom*, 2007. augusztus 3. (51. évf. 31. sz.) 14.
- Varga László 2008: A vizsgálat lezárult. *Élet és Irodalom*, 2008. október 10. (42. évf. 41. sz.) 4–5.
- Varró Szilvia 2007: „Nem szivárogtatunk sem neveket, sem információkat.” Kenedi János és Varga László történész az állambiztonsági iratok átvizsgálásáról. *Magyar Narancs*, 2007. augusztus 2. (19. évf. 31. sz.) 8–10.
- Vég Márton 2010: Kenedi munkába áll: nem zsarolni akarunk! *Világ gazdaság Online*, 2010. április 6. <http://www.vg.hu/kozelet/tarsadalom/kenedi-munkaba-all-nem-zsarolni-akarunk-311683>, 2015. július 1.

Egyéb internetes források

- 56-os ki kicsoda – Biszku Béla. <http://1956.mti.hu/Pages/Wiw.aspx?id=670>, 2015. március 1.
- 56-os ki kicsoda – Tóth Ilona. <http://1956.mti.hu/Pages/Wiw.aspx?id=4565>, 2015. szeptember 4.
- A Főváros Főügyészség sajtóközleménye, 2013. október 16. http://www.mklu.hu/pdf/sajto/sajto_20131016_fovfou_kozlemeney_vademeles.pdf, 2014. október 4.
- A Legfőbb Ügyészség elutasította a Biszku Béla és társai ügyben tett panaszt. *Nemzetközi jog blog*, 2011. január 3. <http://nemzetkozi-jog.blogspot.hu/2011/01/legfobb-ugyeszeg-elutasította-biszku.html>, 2015. szeptember 12.

