

ZSIDAI ÁGNES

Elmaradt katarzis Jelentés a Történeti Levéltárból

A rendszerváltás utáni kelet-közép-európai változások közül a legjelentősebb a *demokrácia és a jogállam* megteremtése. Szeretnénk remélni, hogy az elmúlt húsz évben visszafordíthatatlanul stabilizálódtak azok a struktúrák, intézmények és garanciák, amelyek az Európa periferiáján és félperiferiáján élő társadalmakat az emberiség legújabbkori történelmében a nyugat-európai fejlődés pályájára állították.

Kétségtelen, hogy a rendszerváltó Magyarországon a kezdeti eufória hamarosan elcsitult, bekövetkezett a kijózanodás pillanata, sőt, már elért minket az első nagy globális válság is. A huszonegyedik század elejére még inkább aktuálissá vált a közelmúlt ama tagolása, miszerint a nyolcvanas évek az álmodozások kora volt, a kilencvenes évek a reményeké, jelenleg pedig a csalódások korát éljük. A magyar társadalom nagy része a rendszerváltás vesztesének érezheti magát. A katarzis elmaradt.

Ez a tömeglélektani szituáció, a jelenleg általánosan uralkodó rossz társadalmi közérzet, a társadalmi-egzisztenciális fenyegetettség érzése, a jövőtől való félelem magyarázható a rendszerváltás lezáratlanságával, de annak sikertelenségével is. Bármilyen legyen azonban az ok, a rossz érzés, a frusztráció széles körben elterjedt jelenség. Ez még akkor is intő jel, ha teljes mértékben oszttjuk Ralf Dahrendorf német szociológus véleményét, aki szerint míg egy alkotmányos reformot hat hónap alatt végre lehet hajtani és a gazdasági reformok jövevény hatására hat évet kell várni, addig a demokratikus (állam)polgári kultúra kialakulásához talán hatvan évre is szükség van.¹

¹ EHRlich Éva–RÉVÉSZ Gábor–TAMÁSI Péter (szerk.): *Kelet-Közép-Európa: Honnan hová?* Akadémia Kiadó, Budapest, 1994. 139.

A rendszerváltás elmúlt húsz éve óhatatlanul számvetésre sarkall minket. Fel kell tennünk a kérdéseket: „Honnan jövünk, hová tartunk”? Az *ancien regime* legitim vagy illegitim volt-e? Hogyan jellemezhető az átmenet: reform vagy forradalom? A múlttal való szembesülést illetően milyen morális, politikai és jogi jóvátételi igények és koncepciók merültek fel, és melyek valósultak meg? Aktuális-e még a múlt feldolgozása? Miért maradt el a katarzis?

A rendszerváltás kontextusában a múlttal való szembesülésnek és lehetséges feldolgozásának természetesen számos – gazdasági és társadalomstrukturális, politikai, morális, jogi, sőt esztétikai – vetülete létezik. Jelen tanulmány keretében ezt a problémát jogi (jogelméleti) szempontból, elsősorban az átvilágítás intézménye funkciójának és a Történeti Hivatal, majd annak jogutódja, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára szerepének, illetve tevékenységének módosulása szempontjából szeretném bemutatni.

Mielőtt azonban a magyarországi nem jogállami állambiztonsági hatóságok feldolgozásának leírásába bocsátkoznék, felhívom a figyelmet a rendszerváltás néhány fontos sajátosságára.

Álláspontom szerint a magyarországi rendszerváltás kimenetele és értékelése a *forradalom vagy reform, diszkontinuitás vagy kontinuitás* paradoxonjában rejlik. A politikai folyamatok főszereplői a rendszerváltás pillanatában *normatív perspektívából* értelmezték az átmenetet: azaz a diktatúra/demokrácia, illegitim/legitim uralom stb. fogalmi alternatívájában. A rendszerváltás forradalmi legitimitását a forradalom legkülönbözőbb jelzőivel érzékeltették: „csendes”, „vértelen”, „békés”, „konszenzuális”, „bársonyos”, „melankolikus”, sőt „forradalomellenes” forradalom.² Néhány jogász még a mai napig is „alkotmányos”, „jogállami forradalomról” beszél – természetesen szimbolikus értelemben.³

Ezzel szemben Magyarországon a rendszerváltás politikai-alkotmányjogi előfeltételeit jelentős részben egy erőszakmentes, demokratikus elvek szerint szabályozott, a kormányzó állampárt reformerői és az opozíció által lefolytatott politikai diskurzus (*Ellenzéki Kerekasztal*) teremtette meg. A tárgyalások közvetlen célja nem a régiek és az újak közötti hatalomfelosztás volt, hanem a jogállamisághoz vezető átmenet megszervezése. Egyes korábbi állampárti döntéseket, továbbá az egyez-

² Orbán Viktor, Antall József szavaira hivatkozva („tetszettek volna forradalmat csinálni”), 2010 májusában a „szavazófülkében véghez vitt forradalomról” beszélt.

³ A forradalmi mitológia mögött a valóságos forradalom hiánya rejlik. Nem volt például jellemző a permanens rendkívüli állapot, a hatalom birtokosainak elementáris fenyegetése és a tömegek totális elégedetlensége, a tömegek mozgósítása, továbbá a személyes, illetve intézményes karizma valamilyen formája.

tető politikai tárgyalások, megállapodások eredményeit – jószerivel minden további változtatás nélkül – még a régi, nem demokratikusan választott parlament öntötte törvényi formába (alkotmánymódosítások, az egyesülési és gyülekezési jog szabályozása, a sztrájkjog, a népszavazás szabályozása, az alkotmánybíróság felállítása stb.). Hannah Arendt leírását alkalmazva a Kerekasztal olyan alkotmányon kívüli intézményként ábrázolható, amely „kommunikatív hatalmat” gyakorolt a rendszerváltás során. Az átmenet e békés formájával sokan elégedetlenkedtek, mert úgy vélték: nem történt meg a régi rendszer bűnöseinek felelősségre vonása és a régi hatalmi elit teljes leváltása. Egyesek szemrehányással illették a Kerekasztal résztvevőit tapasztalatlanságuk miatt, továbbá azért, mert a jog szupremáciájához tartották magukat. A kritikusok szerint így elmaradt az alkotmányozó aktus, s pusztán egy értékneutrális, formális jogállam jöhetett létre.

Kérdés azonban, hogy egy totalitáriusként aposztrofált uralmi rendszer hogyan tudta megteremteni azokat a feltételeket, amelyek révén a rendszerváltás reformok segítségével lezajlott. Eltekintve az *ancien regime* összeomlásához vezető okok részletes tárgyalásától, e helyütt a jog mint társadalmi részrendszer, ezen belül a jogászság szerepét szeretném kiemelni, s ennek kapcsán egy *paradox* tézist megfogalmazni.

Az 1950-es évek totalitarizmusának a jogot szinte teljes mértékben *instrumentalizáló* korszaka, valamint az 1956-os forradalmat követő megtorlások után a hatalom gyakorlói számára világossá vált, hogy – minden külső (szovjet) támogatás mellett – sem lehet a régi klasszikus, az erőszakon és a megfélemlítésen alapuló hatalmi eszközöket alkalmazni, ezért megkezdték a rendszer gyakorlatias, *pragmatikus* átalakítását. Ennek részeként indult meg az egyes társadalmi részrendszerek (gazdaság, jog, tudomány, művészet) *funkcionális önállóságának*⁴ kialakítása. Ez az önállóság eleinte rendkívül *relatív és sérülékeny* volt, mivel az adminisztratív intézkedések, fenyegetések, be- és kitiltások Damoklész kardjaként ott lebegtek azok feje fölött, akik nyilvánosan és markánsan képviselték az autonómiaigényeket.⁵

⁴ A jogrendszer relatív önállósodása azt jelentette, hogy az 1960-as, 1970-es években a korábbiakhoz képest „tetemes” mennyiségű jogszabály jelent meg, amelyek részben a termelés-forgalom, részben az állam és az állampolgárok viszonyát szabályozták. Jog- és uralomszociológiai vizsgálatok kimutatták továbbá, hogy az állampolgárok problémáik orvoslásához egyre sűrűbben fordultak jogi fórumokhoz. A rendszerváltás szempontjából ugyancsak fontos szociológiai tényező, hogy átalakult, szakszerűbbé vált a jogászok rekrutálódása, képzése, gondolkodásmódja.

⁵ Például a második gazdaságban a tervutasítás mellett megjelent a piac is szabályozóként, a jogban a politikai utasítás mellett a legális eljárás rendje is érvényesült, a tudományban az igazságkeresés szempontjai

Ugyanakkor a jognak ez a specifikus, viszonylagos (funkcionális) autonómiája egyben az uralmi rendszert gyengítő lehetőséget, *delegitimáló potenciált is* hordozott magában. A jog társadalomformáló tényezőként és a hatalom korlátjaként való elismerése hosszú távon a jogállam, a *Rule of Law* követelésével járt. A magyar rendszerváltás sajátossága éppen abban rejlik, hogy az új hatalmi elit az átmenet jogi előfeltételeit *nem ex nihilo* kellett hogy megteremtse, hanem folytathatta annak kibontakoztatását.

Szeretnék e helyütt egy korántsem népszerű és forradalmi, de ugyancsak paradox tézist megfogalmazni: Magyarországon az „Új” legalitása, illetve legitimitásának alapja a „Régi” specifikus legalitásán, sőt – weberi értelemben – legitimitásán nyugodott. Nem létezett olyan politikai és jogi instancia (például alkotmányozó nemzetgyűlés), amely forradalmi cezúrát jelentett volna a legalitás-legitimitás tekintetében. (Természetesen e helyütt a „Régi” fogalmán nem a Rákosi-éra totalitárius berendezkedését, vagy az 1956-os forradalmat megtorló kezdeti kádári rendszert értem.)⁶

A szocializmus idején elkövetett igazságtalanságok jogi feldolgozásának lehetősége és módszerei ugyanis szorosan összefüggnek azzal, hogy a régi rendet legitimként vagy illegitimként, legálisként vagy illegálisként fogjuk-e fel. *Normatív-kritikai* legitimitásfelfogás alapján a kommunista típusú totalitárius diktatúra illegitim volt, mivel teljességgel hiányoztak a demokratikus akaratképzés, a döntési struktúra jogállami feltételei és demokratikus legitimitációi. Azonban egy *empirikus-processzualis (értékmentes)* weberi, vagy luhmanni legitimitáselmélet szerint minden, akár egy diktatórikus rendszer is lehet legitim, ha parancsait az alávetettek saját cselekvéseikre nézve érvényesnek tartják, vagyis követik. Érthető módon a rendszerváltás folyamatában a szocializmus legitimitásának állítása korántsem volt szalonképes. Ugyanakkor – a legitimitás/illegitimitás körüli vita ellenére – a rendszerváltók a régi rendet egységesen legálisnak ismerték el. A két rendszer *kontinuitásának* állítása a jogpozitivizmus álláspontjából következik: a mindenkori állami hatalom által tétélezett jogrend legalitása független attól, hogy a hatalom jog *per se* igazságtalan.

Az átmenet fentebb vázolt társadalmi, politikai és jogi környezetében merült fel az *igazságtétel* problematikája: így a tulajdonukat veszítették kárpótlásának, a politikai megtorlások, retorziók áldozatainak rehabi-

lassan háttérbe szorították az ideológiai szempontokat, a művészetben a szocreal mellett megjelentek az alkotás európai mércéi.

⁶ Tanulmányom célját meghaladja a szocializmus legitimitásáról folytatott, egyébként igen termékeny vita és a témával foglalkozó álláspontok részletes taglalása.

litációja, az ezeket elkövető (párt)állami alkalmazottak felelősségre vonásának, a kommunista rendszer funkcionáriusainak közéleti szerepvállalásának, illetve a rendszerváltó elit viszonyának a múlt rendszer elnyomó, titkosszolgálati szerveihez, az attól való elhatárolódásnak és az erkölcsi megtisztulásnak a kérdése. Az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalása során hallgatólagos megállapodás született a résztvevők között arról a kérdéstről, hogy az új rendszer semmiféle politikai-jogi megtorlást nem foganatosít a bukott rendszer prominenseivel és aktivistáival szemben. Számonkérés csak demokratikus jogállami eszközökkel lehetséges a múltban elkövetett cselekményekért. Ezzel kapcsolatban többen azóta is kemény kritikával illetik a Kerekasztalt, mondván: a rendszerváltás levezénylői nem vállalták fel a forradalmi átmenet politikai és erkölcsi rizikóját, nem tették lehetővé a tabula rasát, ezért óhatatlanul elmaradt az igazságtétel.

A rendszerváltás kezdetén, 1989–1991 között még kifejezetten erős volt a kommunista rezsimben elkövetett jogtalanságok és igazságtalanságok feltárásának morális, politikai és jogi jóvátételének *legitim* társadalmi igénye, amely azonban a rendszerváltás euforikus hangulatának elcsitulásával, a társadalmat sújtó gazdasági, szociális nehézségek súlyosbodásával, a probléma megoldása körüli politikai huzavonával jelentősen csökkent. Komoly elméleti és gyakorlati *dilemmaként* merült fel, hogy a társadalmi átalakulás mennyiben képes megfelelni a rendszerváltók, a társadalom különbözőképpen érintett rétegei morális elvárásainak, vagyis miként lehetséges a nem jogállami múlt jogi feldolgozása?

Kiderült ugyanis, hogy a *demokrácia* és a *jogállam* viszonya egyáltalán nem egyértelmű és problémamentes. Számos jogos, materiális, demokratikus igazságosságigény a jogállam keretei között, a jogfolytonosság és jogbiztonság, illetőleg a formális igazságosság elv keretei között nem elégíthető ki a kelet-közép-európai társadalmakban. A német ellenzék prominens képviselője, Bärbel Bohley azóta híressé vált 1989-es megfogalmazása szerint: „Igazságot akartunk és jogállamot kaptunk.”⁷

Egyesek azt állították: az alkotmányos jogállami intézmények képviselői senkinek sem ígérték, hogy erkölcsileg jogos, személyes materiális igazságigényüket jogi úton kielégíthetik. Mások szerint a rendszerváltás eredendően belső, tartalmi *igazságosságdeficit*ben szenved. Nem létezhet ugyanis formális, értéksemleges jogállam: a jogállam és a demokrácia az igazságosság, politikai moralitás nélkül nem nyújthat érvényes cse-

⁷ Georg BRUNNER: *Juristische Bewältigung des kommunistisches Unrechts in Osteuropa und Deutschland (Osteuropa-Forschung 3–4)*, Berlin, 1995. 7.

lekvési motivációkat. Mindez azonban nem pusztán jogelméleti, politikatudományi probléma. Az igazságtételi törekvések megvalósítása folyamán nyilvánvalóvá vált, hogy az „igazságosság” fogalmát a politikai erők a gyakorlatban különbözőképpen értelmezik.

Jóllehet, a választók 1990-ben a szocialista rendszer elutasítása mellett voksoltak, a lakosság többsége azonban nem kívánta a kommunista rezsim által elkövetett tettek *büntetőjogi* megtorlását. A rendszerváltás idején az alkotmánybíróság és később az adatvédelmi biztos tevékenysége és iránymutatásai, intelmei pedig kifejezetten azt közvetítették, hogy a jogállami elvek, a jogbiztonság akadályozhatja az egyébként morálisan és demokratikusan legitimálható igazságosságigényeket.

Jóllehet, az állambiztonsági szervek általi üldöztetés – összehasonlításban a többi posztkommunista országgal – Magyarországon „szerencsére” a népességnek csak kisebb részét érintette, ennek ellenére a sérelmek orvoslása a rendszerváltás értelme, történelmi jelentősége a közélet megtisztulása, a kollektív emlékezet szempontjából azonban kiemelt jelentőségű.

Bár a múlt feldolgozásának számos formája (személyes és kollektív, tudományos, művészeti, oktatási stb.) létezik, alapvetően fontos, hogy egy társadalom *jogrendszere* milyen lehetőséget nyújt arra az érintettek, s voltaképpen az egész társadalom számára. A letűnt rendszer titkoszolgálati tevékenységének feltárása, amely jogilag az ügyökkérdésre és átvilágításra koncentrálódott, álláspontom szerint az alábbiakkal jellemezhető: 1) a jogállamiság, a demokrácia és az igazságosság antinómiájából fakadó konceptuális jogpolitikai, alkotmányjogi, jogelméleti (jogdogmatikai) tisztázatlanság; 2) a szabályozás megkésettisége; 3) közvetlen kötődés aktuálpolitikai kérdésekhez.

A magyarországi jogi rendezés egyik alapvető problémája abból fakad, hogy kezdetektől fogva egy törvényben szabályozták az úgynevezett információk kárpótlást, mely az aktákba való betekintésen alapult, a közéleti szereplők átvilágítását és az állambiztonsági közelmúlt tudományos kutatási feltételeinek biztosítását. Az *információs kárpótlás* célja, hogy mindazok, akiknek sorsát hátrányosan befolyásolta az állambiztonság tevékenysége, megtudják, hogy a „szervek” részéről ki és hogyan figyelte meg őket. Ennek kiderítése az akták hosszú időt igénylő alapos feldolgozását és hiteles adatszolgáltatást tesz szükségessé az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára részéről. A másik tematika a régi és új politikai hatalom képviselőinek *átvilágítása* abból a szempontból, hogy kapcsolatban álltak-e az állambiztonsági szervekkel. Ezt a feladatot Magyarországon az úgynevezett átvilágító bizottságok végezték. Mielőtt e feladatok teljesülésének jelenlegi állását tárgyalnám, röviden ismerte-

tem a jogi szabályozás *történetét*, kiemelve a jelentőséggel bíró vitákat és skandalumokat.

Jóllehet, a rendszerváltás folyamatában óhatatlanul napirendre került volna a letűnt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárása és a közélet megtisztításának kérdése, mindenesetre a probléma 1989/1990 fordulópontján elementáris erővel robbant a közéletbe az akkori ellenzék megfigyelésével kapcsolatos ügynevezett *Duna-gate* botrányral, melyet vizsgálóbizottság felállítása és átmeneti törvényi szabályozás követett. E helyütt nem kívánom részletesen taglalni az első magyarországi ügynöktörvény létrejötte körüli politikai huzavonát, különböző kormánykezdeményezéseket, párt- és képviselői javaslatokat, mindenesetre szeretném leszögezni, hogy álláspontom szerint a kérdés rendezését illetően a társadalmi legitimitációt *még* élvező periódusban *széles körben elfogadott és konszenzuson alapuló törvényjavaslat* a rendszerváltást követő rövid időszakban nem került napirendre.⁸ Az igazságtételre vonatkozó különböző javaslatok egyébként a „bűnösök példás megbüntetésétől” kezdve a bűnösök megnevezésén, de a nekik való megbocsátáson keresztül a totális elhallgatásig, illetve a bagatellizálásig terjedtek. Nem használt az ügynek a dossziék egy részének még a rendszerváltás pillanatában történő nagyarányú megsemmisítése, az állítólagos ügynöklistán nyilvánosságra hozatalával való fenyegetés, s az ezek körüli találgatások.

Végül is hosszas politikai huzavona után az *1994. évi XXIII. törvény* „az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről” a parlament csak megbízatásának végnapjaiban szavazta meg. Ez természetesen lehetőséget nyújtott a politikából való minden következmény nélküli „kisomfordálásra”. Ha a szembenézést a múlttal jogos erkölcsi (és jogi) igényként értelmezzük, az említett politikai folyamatok, történések óhatatlanul közrejátszottak abban, hogy a társadalom már a kezdetekben csalódott az igazságtételben, és ennél fogva alábbhagyott a múlttal való szembesülés igénye. Az átvilágítás társadalmi legitimitációs deficit-

⁸ Jellemző például, hogy a liberális törvényjavaslat – amely egyébként a közhiedelemmel ellentétben csak a III/III-as ügyosztály kötelékébe tartozó személyeket tartalmazó lista nyilvánosságra hozatalával próbált gátat a szabni a közéleti szereplésnek, de nem említette az információs kárptöltést – soha nem került napirendre: azt sem a szocialisták, de kezdetben a keresztény-konzervatív kormányzat sem támogatták. Végül is 1991-ben az akkori kormány is betervezte ügynök-törvénytervezetét, melyet hamarosan vissza is vont. (Jellemző módon a törvényjavaslathoz több mint száz módosító javaslat érkezett.) A viták az átvilágítandók kisebb vagy nagyobb köréről, az átvilágítási eljárás kidolgozásáról, továbbá az ellenőrzés alapjául szolgáló titkosszolgálati iratok meghatározásáról folytak. A tervezet visszavonásához jelentős mértékben hozzájárult, hogy az Alkotmánybíróság az ugyancsak ekkor megszavazott ügynevezett igazságtételi törvényt alkotmányellenesnek minősítette.

jét időközben igazolták a politikai és államéletben történtek: így például a két átvilágító bíró törvényi alkalmatlansága körül folyó botrányok, az átvilágító bizottság csaknem egyéves működésképtelensége, majd későbbiekben tevékenységüknek a működő titkosszolgálatok általi korlátozása, az ügyöknézés felhasználása az 1994-es választási hadjáratban. Mire megszületett az átvilágítás intézménye, már eleve jelentős *funkcióvesztésen* ment keresztül.⁹

A törvényhozó kínkeservvel megalkotott produktuma nem kis túlzással „ezer sebből vérzett”, így nem csoda, hogy az Alkotmánybíróságnál landolt. Az indítványok a törvény egészének alkotmányellenessé nyilvánításától a kiterjesztéséig terjedtek. Az Alkotmánybíróság határozatának legfontosabb pontjai között szerepel a közérdekű adat – mint a korábban jogállami tevékenységgel ellentétes tevékenység – fogalmának meghatározása, a törvényhozó számára annak előírása, hogy az átvilágítandó személyi körre egységes mércét alkalmazzon. Az Alkotmánybíróság előírta, hogy az átvilágító bizottság vizsgálata ne csak a belső elhárításra, hanem az összes nyilvántartásra terjedjen ki. Megállapította továbbá, hogy az Országgyűlés alkotmányértést követett el azért, hogy nem biztosította az áldozatok és az átvilágítandók információs önrendelkezési jogát, vagyis azt, hogy saját maguk is betekinthesse a róluk készült anyagokba, jelentésekbe, amelyek ez idő szerint a Belügyminisztérium őrzésében és kezelésében voltak. Ugyancsak ezt támasztotta alá az adatvédelmi biztos ajánlása, amely egy speciális intézmény, a Történeti Hivatal működésével látta biztosítottnak az állampolgárok információs önrendelkezési jogának, az információs szabadság érvényesülésének és a személyes adatok védelme jogának gyakorlását.

A köznyelvben csak ügyöntörvényként emlegetett törvény módosítására és a mulasztásos alkotmányértés kiküszöbölésére ugyancsak hosszas politikai (koalíciós) huzakodás után, s csak több mint egyéves késéssel került sor.¹⁰ Az 1996. évi LXVII. törvény – meglehetősen elna-

⁹ Ez a vélemény fogalmazódott meg az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) sz. határozatában is: „Az alatt az idő alatt, míg Magyarországon a tervezetekből végül is törvény lett, megtörtént, illetve elmúlt a rendszerváltás anélkül, hogy a lusztrációs törvényekkel előidézett és ezekkel összehasonlítható személycserékre sor került volna. Így a rendszerváltás fékezésének vagy veszélyeztetésének megelőzése már nem lehet a vizsgált törvény célja. A titkos ügyöknézés kiléte sem derült ki, sőt a titok leplet a jogállami törvényhozás csak vastagította. Azaz a vizsgált törvény a hasonló törvények által követett eredeti célokra már nem is szolgálhatna.”

¹⁰ Míg az ellenzék az átvilágítandók körének szűkítését (ötszáz-hatszáz fő) sérelmezte, a koalíciós partnerek között főképp az irategyesítés problémája és a Történeti Hivatal létrehozása volt a szakítópróba. Az elfogadott törvény végül is a szocialisták elképzeléseit tükrözte.

gyolt szabályozással – állította fel a Történeti Hivatalt, megszabva annak feladat- és hatáskörét, eljárását, valamint az állami intézményrendszerben elfoglalt helyét. A törvény szerint a Hivatal három alaptevékenységet folytat: 1) az állampolgárok információs önrendelkezési jogának (vagyis az érintettek számára a róluk, továbbá a hozzátartozóikról és az örökhangyóikról nyilvántartott adatok megismeréséhez való jogának) biztosítása; 2) adatok és iratok szolgáltatása az átvilágító bizottság számára az egyes fontos tisztségeket betöltők ellenőrzéséhez 2004-ig; 3) a tudományos kutatás feltételeinek biztosítása. Ugyanakkor nem rögzítették egyértelműen a Hivatal eljárásának – a tevékenységhez ellátásához valóban alkalmas – szabályait, határozatainak jellegét, garanciáit. A jogi szabályozás és a Történeti Hivatal tevékenységének megítélése körüli politikai és szakmai viták azonban nem csitulak. A Hivatal éves beszámolóiban, továbbá az adatvédelmi biztos ajánlásaiban folyamatosan felhívta a jogalkotó figyelmét a szabályozás problémáira.

Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2001. évi XLVII. tv. – amellet, hogy a Hivatalt szaklevéltárrá minősítette – legfontosabb rendelkezései közé tartozott, hogy egyesítette az állambiztonság különböző csoportfőnökségeinek aktáit, differenciálta és ezáltal a jogalkalmazás számára használhatóbbá tette az „érintettek” fogalmát, kiszélesítette az áldozatok iratmegismerési lehetőségét, és bővítette a tudományos kutatás lehetőségét.

Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény – amely voltaképpen a Történeti Hivatal jogutód intézményét létrehozta – további nagymértékű iratgyűjtést rendelt el, szűkítette és pontosította az államtitokká minősíthető adatok körét, levéltártól független iratátadó bizottságot, valamint a tudományos kutatás engedélyezésére hivatott kuratóriumot állított fel.

Az állambiztonsági iratok teljes körű nyilvánosságra hozatala korlátozásának, a politikai csatározásoknak, a média szenzációéhségének, s kisebb részben a történettudományi érdeklődésnek köszönhetően az évek során több, kontrollálatlan *ügynöklista* került napvilágra a feltételezett és valódi ügynökökről. Botrány botrányt követett: miniszterelnöktől kezdve minisztereken, képviselőkön, egyéb politikusokon, egyházi méltóságokon keresztül a művészvilág és a tudomány jeles képviselőiig lepleződtek le a „besúgók”. Bizottságot állítottak fel a politikusok előéletének „átvilágítására” (Mécs-bizottság), törvényjavaslatok észrevételezésére

(Súlyom-bizottság), a működő szolgálatoknál található akták átadása folyamatának felülvizsgálatára (Kenedi-bizottság).¹¹

A folyamatosan kipattanó skandalumok hatására a jogi szabályozás történetének rövid vázlatában még meg kell említenünk a szocialista-liberális kormánypártok 2005-ös ügynöktörvényét, amely közszereplővé minősítéssel lehetővé tette volna az 1990 előtti állambiztonsági szolgálatokkal kapcsolatban állók adatainak megismerését és közzétételét az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának honlapján. Az előzetes normakontroll során azonban ez a törvény is megbukott az alkotmányossági próbán. Az Alkotmánybíróság ugyanis – többek közt az adatvédelmi biztossal egyetértésben – kimondta, hogy nincs olyan alkotmányos cél, amely szükségessé tenné személyes adatok teljes nyilvánosságra hozatalát a közszereplést nem vállalók esetén, hiszen az információs önrendelkezési jog érvényesítése így is lehetővé teszi minden érintett számára a saját adatainak a megismerését.

A megalkotott törvényekkel, javaslatokkal szemben sok *morális és jogi kifogás* merült fel. A továbbiakban kiemelem azokat az ellentmondásokat, amelyek az átvilágítás, illetve az információs kárpótlás szabályozásának módosulásait eredményezték, mindamellet jelezve, hogy a szabályozás körüli vita politikai természeténél fogva mind a mai napig folyik.

Nemzetközi összehasonlításban az 1994-es magyar törvény *toleráns* jellegét említhetjük meg. A törvény egyrészt nem mondott ki személyi összeférhetetlenséget a múltbeli és a rendszerváltás utáni állami állások között, tehát az eredetileg 2000-ig terjedő átvilágítás célja nem a büntetés, hanem a politikai és a közélet átláthatóságának biztosítása, nem jogi, hanem mondhatni „politikai-erkölcsi felelősség” megállapítása volt.¹² Másrészt az ellenőrzés és a nyilvánosságra hozatal csak a jogállamisággal ellentétes titkos tevékenység megállapítására vonatkozott, vagyis nem ölelte fel az egész titkosszolgálati tevékenységet (III. Főcsoportfőnökség), hanem annak csak a belső elhárítással foglalkozó részlegét (III/III. Csoportfőnökség) érintette. A szabályozás egyik érdekessége volt, hogy nemcsak a Nyilaskeresztes Párt tagjai, a III/III-as hivatásos tisztek, a hálózati személyek kerültek átvilágítás alá, hanem azok is, akik az állambizton-

¹¹ A felállított bizottságokkal kapcsolatban több komoly alkotmányjogi kifogás merült fel. Így például az, hogy személyes adat csak a törvény vagy az érintett hozzájárulásával hozható nyilvánosságra. A parlament efféle felhatalmazást nem adott, a kormány pedig nem adhat egy bizottság számára. Ugyanígy vitatott kérdés volt az 1990-ig terjedő visszamenőleges jogszolgáltatás tilalma, az átvilágító bizottság hatáskörének elvonása, a nyilvánosságra hozatal módja, a garanciális szabályok hiánya.

¹² Amennyiben valakiről megállapították, hogy a törvény hatálya alá tartozik, és önként nem mondott le új pozíciójáról, azt a *Magyar Közlöny*ben nyilvánosságra hozták.

sági szervek belső reakcióelhárító szerveitől döntéseikhez tájékoztatást kaptak. Az átvilágításból ily módon kimaradt a hírszerzés, a kémelhárítás és a katonai elhárítás. Az átvilágítás a törvényes határidők kiterjesztése révén 2005-ig működött, melynek során tizenegyezer személyt ellenőriztek, ezek két százaléka volt „érintett”. (A Levéltárban kontrollált nyolcezer-ötszáz fő egy százaléka vonatkozóan találtak adatot.) Ezek az adatok azonban nem informálnak arról, hogy az ügynökök közül hányan mentek nyugdíjba, hányan helyezkedtek el a privátszférában, illetve hányan maradtak polgárjogi szerződéssel az állami szerveknél.

A lusztrációval összefüggésben folyamatos és élénk vita volt a politikai pártok között az átvilágítandók *körének* meghatározásával kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság már 1994-ben rögzítette, hogy egyértelműen „politikai kérdés” – nem pedig az alkotmányból levezethető döntés –, hogy a törvényalkotó mely funkciókat kíván teljes körűen átláthatóvá tenni. Az évek során folyamatosan bővült a képviselők, az állami és politikai méltóságok és funkcionáriusok, a bírák, az ügyészek, az állami ellenőrző szervek vezetőinek átvizsgálendő köre, de más országokkal ellentétben sohasem terjedt ki például az egyházi méltóságokra, a polgármesterekre, a szakszervezeti vezetőkre, a média teljes személyi állományára vagy a gazdasági élet főszereplőire.

Újra és újra felmerült a titkosszolgálatok *irategyesítésének* problémája: vagyis az, hogy szükség van-e a belső politikai ellenzék, továbbá a sajtó és egyház megfigyelésével foglalkozó III/III-as csoportfőnökség iratainak az egyéb hírszerző (III/I), a kémelhárító (III/II) és a katonai elhárító (III/IV) iratokkal való *egyesítésére*. Egyes politikai erők és civil szervezetek folyamatosan felvetették a kérdést: van-e alkotmányossági indoka annak, hogy az érintettek információs önrendelkezési joga csak a belső elhárítás anyagára terjedjen ki, miért kell diszkriminációt alkalmazni például a sorkatonákkal, az emigráció tagjaival, a nyugati kapcsolatokat ápoló ellenzékkel, vagy akár a határainkon túl élő magyarokkal szemben.

Ezt a rendelkezést a törvény indoklása a *nemzetbiztonsági érdekekkel* magyarázta: „a megszüntetett állambiztonsági szervek kivételével a többi nemzetbiztonsági szolgálat – más szervezeti és jogi formában, valamint más irányítási viszonyok között – tovább folytatta tevékenységét, és pedig a demokratikus jogállam igényeinek és követelményeinek megfelelő módon. Ugyanakkor vannak olyan, a nemzetközi gyakorlatban és jogállami körülmények között is létező és elfogadott nemzetbiztonsági szolgálati feladatok, amelyek indokolttá teszik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok mai jogszerű feladatai ellátásához szükséges adatokat tartalmazó, de korábban keletkezett iratok kikerüljenek a törvény hatálya alól.”

Az 1997-ben felálló Levéltár körülbelül háromezer irat-folyóméternyi iratanyagot vett át a belügyminisztérium III. Főcsoportfőnöksége, illetve annak jogelődjei által készített anyagokból. A 2001-es törvényt módosítás, de különösen a 2003-as irategyesítő törvény hatálybalépése után több mint nyolcszáznegyven irat-folyóméter került a levéltárhoz. A becslések szerint jelenleg az információs kárptólás szempontjából releváns iratoknak mintegy kilencvenhárom százaléka van a Levéltár birtokában, s körülbelül háromszáz irat-folyóméter vár még átadásra.¹³

Az eredeti szabályozással kapcsolatos egyik legfontosabb kifogásként az merült fel, hogy – szemben például a német törvénnyel – nem tett különbséget áldozat és besúgó között: mindkettőt „*érintettek*” minősítette. Az 1996-os törvény definíciója szerint minden olyan személy érintettek minősült, akinek a személyes adata a törvény hatálya alá tartozó iratokban bármilyen jogcímen szerepelt. Az érintett csak a „*r*a vonatkozó” adatokat ismerhette meg. Súlyos erkölcsi és jogi kérdések merültek fel azzal kapcsolatban, vajon joga van-e a sértettnek megismerni az ügynöke nevét, de megfordítva is: vajon az ügynököt is megilleti-e az információs önrendelkezés joga. Morálisan az is felvethető: vajon miért élvezzen elsőbbséget a besúgó önrendelkezési joga a megfigyeltével szemben. Vajon nem tartozik-e a múlttal való szembesüléshez, a diktatúrával való leszámoláshoz az a személyes és társadalmi igény, hogy legalábbis megnevezzük a „*b*űnösöket” és elhatárolódjunk tőlük?

Erkölcsi szempontból az is kérdéses: vajon *egyenlőségjelet* lehet-e tenni a besúgást „*ö*nként és dalolva” és egzisztenciális fenyegetés alatt vállalók között. Ab ovo elvitathatjuk-e a volt ügynök erkölcsiségét – és ezzel együtt személyes adatainak állam általi védelmét –, ha szembefordult saját múltjával? Mint kiderült, sok ügynökjelentés semmitmondó, sőt félrevezető. További kérdésként merült fel, hogy kizárhatjuk-e a megfigyelték negatív információs önrendelkezés jogát, vagyis azt, hogy az áldozatok saját maguk tiltsák meg a róluk keletkeztetett adatok kiszolgáltatását másoknak. A nagyarányú iratmegsemmisítéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy aggályosnak látná minden hálózati személy nevének nyilvánosságra hozatalát, hiszen egyeseknek, talán éppen a múlt rendszer legfontosabb informátorainak kilétét homály fedné. Egyáltalán, megbízhatóak-e az iratok?

Mindezen jogi (s morális) problémák megoldására, tehát a közérdeklő adatok megismeréséhez és a személyes adatok védelmének ütközése

¹³ Lásd ehhez GYARMATI György: *Módosítójel. Beszámoló az állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárra 2008. évi működéséről*. Budapest, 2009.

megoldására a törvényhozó az *anonimizálást*, vagyis más személyek, így például az informátorok személyének azonosítására alkalmas adatoknak a betekintés során felismerhetetlenné tételét rendelte el. Ezzel kapcsolatban sok kritika érte a működő Történeti Hivatalt. Az anonimizálás törvényben előírt követelménye jogdogmatikailag teljesen hiányos volt,¹⁴ ezért a Levéltár gyakorlatát a törvényi keretek között a klasszikus kiterjesztő jogértelmezési módszerrel folyamatosan finomítani igyekezett. Ilyen jogtechnikai megoldást alkalmazott például a közfeladatot ellátó személyek nevének és beosztásait illetően, hiszen a főszabály szerint ezek az adatvédelmi törvény értelmében közérdekű adatok.¹⁵

A 2001-es törvény legfontosabb rendelkezése, hogy bár meghagyta az „érintett” fogalmát, különbséget tett a megfigyelt személy, a hivatásos alkalmazott, a fedőnévvel rendelkező hálózati személy és a harmadik személyek között. Mivel a korábbi években kiderült, hogy előfordulnak átfedések is: nevezetesen ugyanaz a személy egyidejűleg ügynök, de megfigyelt is lehetett, ezért a törvény elrendelte, hogy a minden egyes adattal kapcsolatban külön kell megállapítani, hogy az érintett milyen minőségben szerepel.

A 2003. évi III. törvénynek az érintettek körét tekintve leglényegesebb változtatása, hogy a megfigyelték és egyéb sérelmet elszenvedettek megismerhetik a velük összefüggésbe hozható hivatásos alkalmazottak, hálózati személyek nevét. Újabb kitétel a törvényben a társadalmi vagy alkalmi kapcsolatként definiált operatív kapcsolat beiktatása. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezek az adatok anonimizálás nélkül bárki számára hozzáférhetőek lennének.

További, ezekkel a kérdésekkel összefüggő problémát vet fel a *közszereplők helyzete*, ugyanis adataikat anonimizálás nélkül ki kell adni a kérelmezőnek. A törvényi definíció szerint „közszereplő az a személy, aki közhatalmat gyakorol, gyakorolt vagy közhatalom gyakorlásával járó tisztségre jelölték, illetve aki a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítja vagy alakította.” A hatályos jogi szabályozás szerint a Levéltár nyilatkozattételre hívja fel a „gyanúba keveredett” személyt: elismeri-e közszereplői minőségét. Ebből az eljárásból és a definíció értelmezéséből számos bírósági per volt már folyamatban.¹⁶

¹⁴ Így például teljesen életszerűtlen és komikus volt az anonimizálást arra a személyre is kiterjeszteni, aki az áldozattal egy zárkában ült, vagy egy bírósági tárgyalás terheltjei voltak, vagy szembesítéskor találkoztak.

¹⁵ Lásd ehhez KÖNYÁNÉ DR. KUTRUCZ Katalin: Iratok, iratbetekintés és kutatás a Történeti Hivatalban/Levéltárban. *Trezor3. Az átmenet évkönyve 2003*. Szerkesztette: GYARMATI György. Budapest, 2004. 28–50.

¹⁶ Ezek közül az úgynevezett „papok perét” emelném ki. Az egyházi méltóságokat a törvényi definíció nyelvtani értelmezése nem sorolja a közszereplők közé. Míg az elsőfokú bíróság kiterjesztő értelmezéssel meg-

Hogyan működik a Levéltár a mindennapokban? Az adatok azt mutatják, hogy a magyarországi információs kárpótlás lehetőségével elsősorban a diplomások élnek, jóllehet, az egykoron megfigyeltek és meghurcoltak zöme (körülbelül egymillióan) a névtelen közemberek köréből kerül ki. Ez idáig körülbelül huszonnégyezer kérelmet adtak be. A Levéltár mintegy hétezer-kétszáz esetben talált releváns iratanyagot. Az adatok nyolcvan százaléka az áldozatokra vonatkozik. Jóllehet, nehéz pontos számadatokkal szolgálni, de feltehető, hogy a kommunista rezsim fennállása alatt mintegy kétezer-ötszáz ügynök dolgozott, melyből körülbelül száz név került nyilvánosságra. A Levéltár csak elősegíti az ügynökök azonosítását: senki számára nem ad sem „mentesítő”, sem pedig „ügynökazonosítási” hatósági határozatot. A betekintők és a kutatók döntenek el, hogy egy gyanúba keveredett személyre nézve elégségesnek tartják-e a Levéltár által kiadott információkat.

A *tudományos kutatást* a jelenleg hatályos jogszabályok szerint a kuratórium engedélyezi, amennyiben a kutató részletes kutatási tervvel és valamely közfeladatot ellátó tudományos kutatóhely támogatónyilatkozatával rendelkezik. A Levéltár egyes szenzitív adatokat leszámítva csaknem minden iratot anonimizálás nélkül a kutató rendelkezésére bocsát. A jogszabály védelmi időt állított fel a különleges adatokra (faji eredet, nemzeti, nemzetiségi hovatartozás, etnikai hovatartozás, vallásos vagy más világnézeti meggyőződés) tekintettel. Mind jogilag, mind tudományetikailag problematikus azonban, hogy ezen adatok megismeréséhez csak a már „befutott”, korábban a témában publikált, tapasztalt kutatók kapják meg a kuratóriumtól a kutatási engedélyeket.

Elméletileg a kutató személyes adatot az érintett beleegyezésén túl akkor hozhat nyilvánosságra, ha az a történelmi kutatások eredményeinek bemutatásának céljából szükséges. Ennek eldöntése, vagyis a tudományetikai felelősségvállalás a kutató feladata. Gyakran előfordul azonban, hogy néhányan a tudományos teljesítményt összekeverik a médiában folytatott ügynöküldözéssel. Egyes kutatók „önkéntes igazságtevése” természetesen gyakran összekapcsolódik politikai játszmákkal is. Ez pedig nem csak jogilag, hanem tudományosan is veszélyes, mivel profanizálja a múlt megismerésének problémáját, és semmiképpen sem szolgálja a régi állambiztonság valódi rendszerének és logikájának megismerését.

A történelmi kutatásokra ugyancsak jellemző, hogy a kutatók érdeklődése ugyancsak *értelmiségcentrikus*. Legfontosabb kutatási témának az

állapította azok közszereplőségét, a fellebbvitel érdemben nem nyilatkozott, hanem késedelmes beadásra hivatkozva elutasította a felperes újságíró keresetét.

1956-os forradalom, a Kádár-korszakban tevékenykedő ellenzéki szervezetek, egyházak és a titkosszolgálatok kapcsolata számít. Eddig kétezer-nyolcszáz tudományos kutatószemély háromezer-hatszázötven tárgykörben végzett kutatómunkát.

Kétségtelen, hogy a közélet tisztasága megteremtésének, a múlttal való személyes és társadalmi szembesülésnek fent vázolt problémafelvetései az információs önrendelkezéshez, a közérdekű adatok megismeréséhez, és tudományos kutatáshoz való, adott esetben egymással konkuráló, egymást korlátozó alapjogokkal függnek össze. Az Alkotmány 59. §-a biztosította a személyes adatok védelméhez való jogot, ugyanakkor a 61. § egyidejűleg garantálta a közérdekű adatok megismerését, a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. Mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság kimondja, a nyilvánosság a közhatalom demokratikus működésének a próbája. Az Alkotmány 70/G. § -a meghatározta a tudományos megismerés, a kutatás és a tanítás szabadságát. A jogállam kötelessége, hogy mindenkor biztosítsa a tudományos élet függetlenségét, elfogulatlanságát és pártatlanságát. Ugyanakkor indokolt jogállami, nemzetbiztonsági, gazdasági érdekek és titkok mégis gátat szabhatnak a közérdekű adatok megismerésének és a tudományos szabadságnak.

Amikor az Alkotmánybíróság az egykori besúgók és irányítók személyes adatainak védelmének elsőbbséget biztosít a közérdekű adatok megismerhetősége, valamint a tudományos kutatás szabadságával szemben, akkor az információs kárpótlás (nem jogi) fogalmát az információs önrendelkezési jogra korlátozza. „Márpedig az elvett/elrejtett információkért kárpótolni nemcsak az egyes embereket kell, akikkel kapcsolatban valóban kezelt és még mindig kezel adatok az állam, hanem a társadalom egészét, beleértve azokat is, akiknek személyes adatait talán sohasem kezelték a szolgálatok, és a tudományos kutatókat, akinek munkáiból szintén információs kárpótlást kaphat az állampolgárok közössége. Ez pedig már nem az adott egyének információs önrendelkezése körébe tartozó probléma, hanem a mindenkit megillető közérdekű információkhoz való hozzáférés, vagyis az információs szabadság kérdése.”¹⁷

Mint ahogyan az a Levéltár parlamenti beszámolójában áll: nem „ártana közben észrevenni, hogy az ügynökvadászat, a lusztrációt pótló média-történészkedés jóvoltából tovább erősödhet az a (...) torz kép, amely szerint – úgymond – a hálózati személyek (ügynökök) voltak a leűnt rendszer kulcsfigurái. Ezzel – akarva-akaratlanul – folytatólagosan

¹⁷ HALMAI Gábor: Mi fán terem az információs kárpótlás? *Fundamentum*, 2005/4. 127.

elkendőzzük azt, hogy mégiscsak a diktatúra politikai vezérkara, a pozicionált, intézményi-szervezeti hatalommal bíró mindenkori pártelit tagjai, illetve a hatalmi hierarchia más, helyi-területi reprezentánsai voltak a rendszer menedzserei.”¹⁸

Nyilvánvaló, hogy az átvilágítás mára már okafogyottá, legitimitásvesztetté vált, az egyének és a társadalom kárpótlása elmaradt. Osztom az a véleményt, hogy a rendszerváltási deficit az idő múlásával demokraciadeficitte transzformálódik. Az állambiztonsági szolgálatok iratállományának kezelése, és ezzel együtt a Történeti Levéltár sorsa sajnálatos módon összefonódott a belső politikai erők küzdelmeivel.

Látnunk kell azonban, hogy a megoldás összességében – minden törvénymódosítás ellenére – alkalmatlan volt az igazi bűnösök megnevezésére. Az akták körüli vita lassan egy kis értelmiségi csoport és a megmaradt áldozatok témájává vált. A társadalom nagy részének figyelme és a probléma iránti érzékenysége azonban végképp alábbhagyott. Egy 2007-es szociológiai felmérés szerint a megkérdezettek ötven százaléka érdeklődik az ügynökkérdés iránt, huszonöt százaléka tud megnevezni legalább egy ügynököt, s csak tizenöt százalékuk ítéli el egyértelműen a besúgókat. A katarzis elmaradt.

Mégis újra és újra felmerül a kérdés: ennyiben lehet-e hagyni a dolgot. Egyáltalán van-e még értelme a múlttal való szembesülésnek? Állásponatom szerint egyrészt minden, a múlt titkosszolgálati szervei által üldözötnék joga van személyes sorstörténetét kiegészíteni azokkal a számára ismeretlen, vagy csak sejtett adalékokkal, mozgatókkal, amelyek saját és mikrokörnyezete mindennapjait befolyásolták, sőt esetleges meghatározták. Másrészt a közelmúlt megismerése, az azzal való számvetés nem pusztán magánügy, hanem egész társadalmunk, a jelen és jövő generációk közös ügye. Intő jel, hogy vegyük észre a mindenkori hatalom által elkövetett igazságtalanságokat és jogtalanságokat, és legyünk ellenálló képesek ezekkel szemben. Mert „hol zsarnokság van, ott zsarnokság van...”

¹⁸ GYARMATI György: *Módosítójel*. I. m.