

A Társaság a Szabadságjogokért
Álláspontja
a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló törvényjavaslatról

A Kormány 2013. november 29-én nyújtotta be az Országgyűlésnek a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló T/13215. számú törvényjavaslatot, amit a parlament december 17-én el is fogadott. A törvény jelenleg kihirdetésre vár. A parlamenti vita idején a törvényjavaslat nem különösebben keltette fel a közvélemény figyelmét, elfogadása napján is csak azzal került be a hírekbe, hogy az áldozatok majd nyilvánosságra hozhatják besúgóik kiletét. A törvény azonban ennél érdekesebb rendelkezéseket is tartalmaz. Ha a törvényt a köztársasági elnök kihirdeti, 2014. január 1-jén hatályba lép. Ezt követően senki sem lesz biztonságban, bárkire rászűtheti egy állami testület, hogy kommunista hatalombirtokos volt, és ezzel szemben nem élhet jogorvoslattal.

A Társaság a Szabadságjogokért nem vonja kétségbe azt a társadalmi igényt, amelynek a törvény eleget kíván tenni, nevezetesen azt, hogy a magyar történelem 1945 és 1990 közötti pártállami időszakából származó emlékeket nemcsak meg kell őrizni, de azokat fel is kell tárni és tisztázni kell azoknak a szerepét, akik a diktatúra működtetésében közreműködtek. Valós társadalmi igény az is, hogy mindazokat, akik jogi értelemben is bűnösök a diktatúra fenntartásában és működtetésében, felelősségre vonják. Helyesnek tartjuk, hogy ha megkérsve is, a jogalkotó ezt a valós társadalmi igényt kielégíteni törekszik.

Nem tartjuk azonban helyesnek, ha mindezt a jogállamiság nevében, de a jogállami keretek áthágásával teszi meg a magyar állam. Az Országgyűlés által elfogadott törvény mégis erre tesz kísérletet, amit nem tartunk elfogadhatónak.

Egyetértve a Sólyom László által vezetett szakértői bizottság által 2002-ben leírtakkal,* a rendszerváltás előtti Magyarország nem volt jogállam, ezért a titkosszolgálatok működése sem lehetett jogállami. Egyetértünk azzal is, hogy nem lehet ezért egyes személyek titkosszolgálati múltját arra hivatkozással titokban tartani, hogy a szolgálatok tevékenysége a jogállammal összeegyeztethető volt. Ugyanakkor, ha egyszer a jelenlegi politikai rendszer magát jogállamiként határozza meg, nem tekinthet el attól, hogy a jogállamiság és alkotmányosság alapvető kritériumait saját magán számon kérje. Ezért nem lehet eltekinteni attól, hogy külön-külön igazolhatónak kell lennie, hogy a személyes adatokkal való saját rendelkezés jogának szükséges, alkalmas és arányos korlátozásáról van-e szó. A törvényeinknek meg kell felelniük a jogbiztonság követelményének is. Olyan általános jogpolitikai célok, mint a múlt megismerése, politikai visszaélések megelőzése, a közélet tisztasága ezt a követelményt nem helyettesíthetik.

Az elfogadott törvény szerint felállítandó, bizarr karakterű Nemzeti Emlékezet Bizottsága több szempontból sem felel meg a jogállami kritériumoknak. Feladatai szerint egyrészt tudományos kutatásokat folytat, tudományos igazságok kérdésében döntéseket hoz, ugyanakkor hatásköröket is gyakorol, nemcsak ajánlásokat és jelentéseket készít, de büntetőeljárásokat is kezdeményez, amikor a kommunista hatalombirtoklás fogalmát értelmezi, jogot alkalmaz, és ezt teszi akkor is, amikor személyes adatokat szankciós céllal hoz nyilvánosságra. A bizottság kutat, jogot értelmez és dönt jogi kérdésekben, valamint végrehajt döntéseket. Álláspontunkban azt járjuk körül, hogyan teszi mindezt.

* A Sólyom-bizottság megállapításai az ügynöktörvényről. Elérhető:
<http://www.origo.hu/itthon/20020827solyombizottsag.html>

a) A kutatás tekintetében a törvény nem tartalmaz elegendő biztosítékot arra, hogy a közelmúlt történetének tudományos feltárása valóban a tudomány képviselőinek tevékenysége maradjon. Kizárólag a tudomány művelői jogosultak tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani. Ehhez képest a törvény szerint felállítani tervezett bizottság „általános hatáskörrel ellátja a kommunista diktatúrák hatalmi működésének, a hatalmat birtokló személyek és szervezetek szerepének a feltárását”, vagyis általános hatáskörébe olyan tevékenység tartozik, amit a történelemtudomány művelői végeznek. Természetesen – szabadságát gyakorolva – bárki végezhet ilyen tevékenységet, ez a bizottság azonban egy állami szerv lesz, amely megállapításainak közhatalmi következményei is lesznek.

Ugyanakkor az nem látszik biztosítottnak, hogy ezt a tevékenységet valóban a történelemtudomány művelői végezzék. A törvény szerint ugyanis a bizottság tagjává az válhat, aki 1972. február 14-én vagy azt követően született, büntetlen előéletű, választójoggal rendelkezik, és jogi vagy osztatlan, illetve mesterképzésben szerzett társadalomtudományi végzettsége van, továbbá kiemelkedő tudású elméleti szakember, aki legalább öt éves jogi vagy társadalomtudományi szakterületen folytatott gyakorlattal rendelkezik. A jogi vagy mesterfokozatú társadalomtudományi egyetemi diploma megléte valóban fontos feltétele annak, hogy ezen tudományterületek egyikén valaki tudományos munkát végezzen, azonban a diploma ennek igazolására bizonyosan nem elegendő. Magyarországon jelenleg egyetlen olyan minősítési eljárás létezik, amelynek eredménye azt tanúsíthatja, hogy valaki tudományos feladatok önálló megoldására képes, ez pedig a tudományos fokozat megszerzése. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy tudományos fokozat megszerzése nélkül ne lenne képes valaki akár önállóan is tudományos munkát végezni, azonban mindaddig, amíg erre való képességét egy fokozatszerzési eljárásban nem bizonyítja, nem lehetünk biztosak abban, hogy valóban tudósról van-e szó, és sem a bizottság választott tagjainak személyére javaslatot tevő képviselők, sem a tagokat megválasztó Országgyűlés, sem pedig az egyik tagot delegáló igazságügy-miniszter nem lehet kompetens a tudományos minőség kérdésében állást foglalni. A felállítani tervezett bizottság egyetlen delegált tagja esetében feltételezhető, hogy a kijelölést tudományos megfontolások is vezérlik, ez az a személy, aki a Magyar Tudományos Akadémia elnöke megbízásából tölti be a tisztségét.

Hibás koncepció alapján írja elő a törvény azt is, hogy olyan „kiemelkedő tudású elméleti szakember” kerülhet a bizottságba, aki legalább öt éves gyakorlattal rendelkezik, hiszen az elméleti szakemberek jellemzően nem szereznek szakmai gyakorlatot. (Egyes közjogi méltóságoknak választható személyek esetében a kiemelkedő elméleti tudás és a szakmai gyakorlat vagylagos feltétel szokott lenni.) Nem kizárt, hogy a negyvenkét évnél fiatalabb érintett elméleti szakemberek pályafutása tartalmazhatott legalább öt éves szakmai gyakorlatot is, ez a megoldás azonban inkább indokolatlanul szűkíti a szóba jöhető személyek körét, mint hogy elősegítené a megfelelő személyek kiválasztását.

A negyvenkét éves legfelső életkor előírása sem helyes (ezen szabály alapján csak azok lehetnek a bizottság tagjai, akik a pártállam idején még nem voltak nagykorúak), hiszen az idősebb tudósok állambiztonsági érintettsége is kizárható megfelelő átvilágítással. Továbbá a negyvenkét éves, vagy fiatalabb bizottsági tagok is lehetnek családirag vagy más módon közvetve érintettek, aminek következtében ugyancsak nem várható el tőlük az elfogulatlanság. Az életkori felső határ tehát alkalmatlan eszköz célja elérésére, mégis kizár a bizottságból egy sor idősebb szaktekintélyt. A céljának elérésére alkalmatlan eszközt választó szabályozás felkelti annak a gyanúját is, hogy a tisztségre való alkalmassági szabályok személyre szabottak.

A Nemzeti Emlékezet Bizottsága hatásköröket gyakorló közhatalmi szerv lesz, nem pedig tudományos intézmény, pedig a törvény a legfontosabb feladataként a múlt feltárását határozza meg. További feladatai inkább közhatalmi jellegűek. A testület így egy bizonytalan identitású szervezetként jön létre, amely feladatát tekintve tudományos, további hatásköreit és jogállását tekintve pedig közhatalmi intézmény.

Az eredmény az, hogy általános hatásköre szerint – közhatalmi következményekkel is rendelkező – tudományos tevékenységet végző testület összetételét meghatározó szabályok nem biztosítják, hogy tudományos igazságok kérdésében ne állami szervek, hanem valódi tudósok döntsenek továbbra is. A tudományos kérdésekbe történő állami beavatkozás olyan további kérdéseket is felvet, mint hogy a történettudósok vitathatják-e egyáltalán a testület megfellebbezhetetlen megállapításait, és ha így tesznek, azzal elkövetik-e a kommunista rendszerek által elkövetett emberiség elleni cselekmények tényének tagadásával, kétségbe vonásával, vagy jelentéktelen színben feltüntetésével megvalósuló büntettet. Az is kérdéses, hogy a felelőtlenséget élvező bizottsági tagok milyen alapon élvezhetnek privilegizált helyzetet a történészekkel szemben. Az előbbieket ugyanis a törvény alapján nem felelnek megfellebbezhetetlen történelmi állításaikért, míg az utóbbiakat köztudottan rendszeresen felelősségre vonják különböző bíróságok előtt.

b) A bizottság feladata, hogy kutatással alátámasztott átfogó jelentésben meghatározza, hogy mely szerepek, megbízatások, foglalkozások, tisztségek betöltése minősül kommunista hatalombirtoklásnak és mely szervezetek minősültek kommunista hatalombirtokosnak. Ez a tevékenység, ha tudományos alapokon is történik, közhatalmi jelentőséggel bír, hiszen az Alaptörvény szerint „a kommunista diktatúra hatalombirtokosai a diktatúra működésével összefüggő szerepükre és cselekményeikre vonatkozó tényállításokat (...) tűrni kötelesek, az e szerepükkel és cselekményeikkel összefüggő személyes adataik nyilvánosságra hozhatók”. Hogy kik is alkotják azt a személyi kört, akiknek a jogait az Alaptörvény korlátozni rendeli, ez a bizottság állapítja meg, tehát a testület jogot alkalmaz. A testület jogalkalmazása jogkorlátozó, hiszen az érintettek olyan kijelentéseket és adataik nyilvánosságra hozatalát kötelesek tűrni, amit mások nem lennének kötelesek elviselni.

A bizottságnak az érintett személyi kört kijelölő jogalkalmazói tevékenysége azonban messze nem elégíti ki a jogállami követelményeket. A törvény szerint ugyanis a bizottság jelentése és tényállításai bíróság vagy más hatóság előtt önálló jogorvoslással nem támadhatók meg.

A jogkorlátozó jogalkalmazás alkotmányos voltának elengedhetetlen feltétele, hogy azzal szemben jogorvoslással lehessen élni. Mindazok, akik jogainak korlátozását eredményezi a bizottság döntése, és azt nem vitathatják, nem támadhatják meg, a jogrendszer védelem nélkül hagyja, önkénynek teszi ki. E tekintetben érdektelen, hogy a jelenlegi jogrendszer morális alapjai szempontból elítélendő cselekményeket elkövető személyek jogorvoslathoz való jogáról van-e szó: a jogorvoslat hiánya azokat is megfosztja a döntés vitatásának lehetőségétől, akiknek jogait a bizottság igaztalanul, indokolatlanul, illetve tévesen korlátozta. Jogállaminak tartott jogalkalmazás ilyen nem engedhet meg magának. A jogorvoslat kizárása ebben az esetben annak nyílt beismerése, hogy Magyarország nem jogállam.

c) A Nemzeti Emlékezet Bizottsága jogalkalmazó tevékenységének egy speciális esete az, hogy közzéteszi a kommunista hatalom birtokosainak a diktatúra működésével összefüggő szerepükre és cselekményeikre vonatkozó személyes adatait. A személyes adatok közzététele egyfajta szankció, amivel a jelenlegi rendszer a kommunista diktatúra kiszolgálóival szembeni rosszallását fejezi ki, megtorolja a bűnök elkövetését.

Valóban lehetséges személyes adatok nyilvánosságra hozatalával büntetni, ez az alapja minden megszegyenítő büntetésnek. A kötelező nyilvánosságra hozatal is egyfajta hátrányokozás, büntető jellegű szankció, amely azonban valószínűleg nem állná ki az alkotmányosság próbáját. Feltehetően éppen ezért kellett a személyes adatok nyilvánosságára hozhatóságát az Alaptörvény negyedik módosításakor az Alaptörvény U) cikkében is rögzíteni, és ezzel mintegy „bebiztosítani” az alkotmányos felülvizsgálattal szemben.

A kommunista rendszerrel együttműködő személyek nem megbüntethetetlenek, nem példa nélküli egyes cselekmények utólagos büntethetővé tétele, a háborús bűnösöket e nélkül nem lehetett volna utólag felelősségre vonni. Csakhogy erre kivételes esetben kerülhet sor, a kivételességet pedig szigorú garanciáknak kell övezniük. A bizonytalan identitású szervezet megszegyenítő büntetés kérdésében hozott megfellebbezhetetlen döntése és annak azonnali végrehajtása azonban azt nem garantálja, hogy ez valóban kivételes legyen, ennél fogva a törvény szabályai nem garantálják a jogállami követelményeknek való megfelelést sem. A testület így önkényes utólagos büntetéseket szab ki és hajt végre. Ezen nem segít az, hogy „a kommunista hatalombirtokos” írásbeli megjegyzést tehet, amit az adataival együtt közzé kell tenni. A kommunista hatalombirtokos bélyeget nem mossa le, ha ahhoz ugyanez az ember azt a megjegyzést fűzheti, hogy ő nem is az.

• • •

Nem kétséges, hogy a törvény alkotmánysértő, ellentétes az alkotmányosság legalapvetőbb normáival. Az Alaptörvénnyel azonban – annak negyedik módosítása után – nem feltétlenül ellentétes, hiszen azt éppen azért egészítették ki az új U) cikkel, hogy a törvény ne legyen megsemmisíthető. Ez azonban nem a törvény alkotmányosságát, hanem az Alaptörvény alkotmányellenességét igazolja csupán.