

ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont



**MTA Law Working Papers
2026/7**

**Az ügynök kilép a dossziéból? – Az
állambiztonsági múlt nyilvánosságának határai az
EJEB gyakorlatában**

Chronowski Nóra

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

*ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely
ELTE Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence*

Az ügynök kilép a dossziéból? – Az állambiztonsági múlt nyilvánosságának határai az EJEB gyakorlatában

Chronowski Nóra

az MTA doktora, kutatóprofesszor, ELTE TK JTI

Absztrakt

A tanulmány a magyar jogalkotásnak az állambiztonsági múlt nyilvánossá tételére irányuló 2026 évi kísérletét vizsgálja, az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) esetjoga alapján. Kiindulópontja a Tisztelet és Szabadság Párt (Tisza) ügynökakták-megnyitására vonatkozó programja és törvényjavaslata, amely a „félleg végrehajtott” rendszerváltás lezárását, a demokratikus átláthatóságot és az információs kárpótlást ígéri. Magyarország a posztoszocialista térségben sajátos késedelmi pályát járt be: az ügynök-múlt normatív feldolgozása elmaradt, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára és az Alkotmánybíróság gyakorlata ellenére is vitatott volt az iratok nyilvánossága, a minősítések és az adatvédelem viszonya. A tanulmány fogalmi distinkciót tesz az ügynökakták nyilvánossága (információs-emlékezetpolitikai, adat-hozzáférési rendszer) és a lusztráció (személyre szabott, joghátrány-orientált átmeneti igazságtételi eszköz) között, és bemutatja, hogy e két intézmény eltérő alkotmányos kérdéseket vet fel. Ezt követően az EJEB releváns ítéleteinek – különösen az igazságügyi levéltárakat, titkosszolgálati aktákat és ügynök-nyilvánosságot érintő ügyeknek – elemzésével bontakoznak ki azok az európai alapjogi standardok, amelyek meghatározzák az állambiztonsági iratanyag digitalizált, kereshető formában történő közzétételének kereteit. A vizsgálat középpontjában a magánélet védelme, a jó hírnévhez való jog, az információs szabadság, a múltfeltárás és a nemzetbiztonsági érdek közötti egyensúly áll. A központi kérdés az, hogy az EJEB doktrínája mennyiben támogatja a múltfeltárást, és hol húzza meg az elszámoltatás, illetve a szankciós jellegű lusztráció alkotmányos határait.

1. Az ügynökakták nyilvánossága – 2026 Magyarország

Az ügynökakták nyilvánossága 2026-ban a Tisztelet és Szabadság Párt (a továbbiakban Tisza) választási programjában és kampányígéreteként jelent meg Magyarországon. Azért került napirendre, mert a rendszerváltás óta a magyar demokrácia egyik lezáratlan alkotmánytörténeti ügye maradt: nem született olyan átfogó, politikailag elfogadott megoldás, amely egyszerre szolgálná a múltfeltárást, a közélet tisztaságát és az érintettek alapjogainak védelmét. Már a kilencvenes évektől kezdve visszatérően voltak kudarcba fulladt jogalkotási kísérletek, és ezeket kísérő politikai viták (Kenedi-bizottság, Medgyessy-ügy), amelyek rávilágítottak arra, hogy a titkosszolgálati iratokhoz való hozzáférés szabályozása hiányos, nehezen átlátható és politikailag is terhelt.¹

¹ OSZK, Kenedi-jelentés, [http://www.rev.hu/ords/f?p=600:2:::P2_PAGE_URI:rendezvenyek/kenedibizottsag és itt: https://mek.oszk.hu/08400/08450/08450.pdf](http://www.rev.hu/ords/f?p=600:2:::P2_PAGE_URI:rendezvenyek/kenedibizottsag%20es%20itt:https://mek.oszk.hu/08400/08450/08450.pdf); ÁBTL, 2017. évi módosítás, <https://www.abtl.hu/hirek/modosult-a-2003-evi-iii-torveny/>; Papp István. „A titok feltörése, avagy mit kaphatunk az állambiztonsági iratoktól?” *Válasz Online* 2026.06.10., <https://www.valaszonline.hu/2026/06/10/allambiztonsagi-iratok-nyilvanossag-ugynokaktak-mezotur-maczkogabor-diktatura/#gsc.tab=0>

Az ügynökakták kérdése így a magyar alkotmánytörténetben a „félleg végrehajtott” rendszerváltás szimbólumává vált: más posztszocialista országokhoz képest Magyarországon elmaradt az ügynökmúlttal való világos, normatív szembenézés, ami folyamatosan táplálta a bizalmi deficit és a „titkos múlt” narratíváját. A 2003. évi III. törvénnyel létrehozott Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára ugyan intézményes keretet teremtett az iratok őrzésére és kutatására, de a minősítések fenntartása, az adatvédelem és a nyilvánosság viszonya továbbra is vitatott maradt, ami az Alkotmánybíróság gyakorlatában is követhető.²

A 2020-as években a téma új politikai lendületet kapott: a Tisza-kormány programjában és konkrét kormányzati kommunikációban az ügynökakták megnyitása a „demokratikus nagytakarítás” és az információs kárpótlás ígéretének része lett, összekapcsolva az állambiztonsági múlt digitalizált, kereshető formában való közzétételével. Ezzel az ügynökakták nyilvánossága nem csupán levéltári szabályozási kérdéssé, hanem alkotmányos identitás-kérdéssé vált: meddig terjedhet a múlt feltárásához és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog, és hol kezdődik az áldozatok, hálózati személyek és utódaik személyes adataihoz, jó hírnevéhez és magánszférájához fűződő jog védelme,³ nem beszélve a nemzetbiztonsági érdek védelmének határaitól.

A magyar alkotmánytörténetben az ügynökakták ügye ezért egyszerre jelenti a diktatúra jogállami feldolgozását szolgáló „második lusztrációs hullámot”, és egy olyan tesztet, amelyben a rendszerváltás óta formálódó információs szabadság-, adatvédelmi és múltfeltárási doktrínák gyakorlati ütközésbe kerülnek. Az, hogy 36 évvel a rendszerváltás után is politikai és jogi viták övezik a kérdést, önmagában alkotmánytörténeti tény: azt mutatja, hogy a magyar demokrácia önazonosságának és emlékezetpolitikájának egyik kulcsproblémája továbbra is az állambiztonsági múlt nyilvánossága. Ebben a tanulmányban nagyon röviden ismertetem a Tisza párt által 2026 június 23-án benyújtott törvényjavaslatot, majd áttekintem, hogy az európai alapjogi standardok az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban EJEB, Strasbourg Bíróság) gyakorlata alapján egyáltalán milyen mozgásteret engednek: múltfeltárást vagy elszámoltatást?

Mielőtt ebbe belefognék, szükséges egy fogalmi distinkció az „ügynökakták nyilvánossága” (amiről a Tisza választási ígérete szólt) és a „lusztráció” között.

Az ügynökakták nyilvánossága elsősorban *információs és emlékezetpolitikai* törekvés.

² 60/1994. (XII. 24.) AB határozat [Átvilágítási törvény I. – „fontos tisztségek” ellenőrzése]; 23/1999. (VI. 30.) AB határozat [Átvilágítási törvény II. – Történeti Hivatal, iratkezelés]; 31/2003. (VI. 4.) AB határozat [Közéleti szereplők ellenőrzése, közvélemény-formálók]; 37/2005. (X. 5.) AB határozat [2003. évi III. tv. – Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára]; 3013/2014. (II. 11.) AB határozat [alkotmányjogi panasz az ÁBTL-re vonatkozó bírói gyakorlat kapcsán]; 19/2018. (XI. 21.) AB határozat [ÁBTL-iratok, érintetti jogok és bírói döntések]. Ebben a tanulmányban a magyar alkotmánybírósági gyakorlatot nem elemzem.

³ Ablonczy Bálint. „A múltat végképp feltölteni – soha nem látott állambiztonsági iratokat publikálhatnak az interneten.” *Válasz Online* 2026.05.28., <https://www.valaszonline.hu/2026/05/28/ugynokaktak-nyilvanossag-diktatura-tortenelem-tisza-kormany-abtl-hatter/#gsc.tab=0>

- Célja, hogy a titkosszolgálati iratanyag (hálózati személyek, operatív tisztek, megfigyelt áldozatok dokumentumai) kutathatóvá, részben vagy egészben hozzáférhetővé váljon a társadalom, különösen a történészek és más szakértők számára.⁴
- Kulcsfogalmai a közérdekű adatok megismerése, az információszabadság, az információk kárpótlás, a kollektív emlékezet, a múlt valóságának rekonstruálása.
- Tipikus jogi kérdések, hogy milyen mértékben ismerhető meg az egykori állambiztonsági irat, hogyan védendő az érintettek személyes adatai és jó hírneve, milyen feltételekkel kutatható az anyag, milyen formában jelenhet meg a nyilvánosság előtt (levéltári hozzáférés, digitalizált adatbázis, publikációk).

Az ügynökakták nyilvánossága tehát nem szankció, hanem új egyensúly teremtése az állami titok és a nyilvánosság viszonyában.

A lusztráció ezzel szemben *személyre szabott, jogkövetkezmény-orientált átmeneti igazságtételi eszköz*.

- Klasszikus értelemben olyan jogi mechanizmus, amely az előző rendszerben kompromittáló módon együttműködő személyeket meghatározott ideig (vagy végleg) kizárja bizonyos közhivatalokból, pozíciókból.
- Kulcsfogalmai a közhivatalviselésből kizárás, az átmeneti igazságtétel, a politikai felelősség számonkérése és telepítése.
- Tipikus jogi kérdései a következők: ki minősül a lusztráció alanyának, milyen bizonyítási szabályok mellett állapítható meg az együttműködés, milyen időtartamú és jellegű joghátrány alkalmazható, hogyan biztosítható a tisztességes eljárás, a jogorvoslati jog, és hogyan zárható ki a kollektív bűnösség.

⁴ Fogarassy Edit. „Visszamenőleges igazságtétel Közép-Kelet-Európában, a rendszerváltás után.” *Jogtudományi Közlöny* 56, no. 2001/9. 381-387.; Kenedi János és Halmai Gábor. „A történelmi amnézia a mai napig tart.” *Fundamentum* 4, 2000/1. 66–76.; Halmai Gábor. „Mi fán terem az információk kárpótlás?” *Fundamentum* 9, 2005/4. 127–131.; Kenedi János. „A második paragrafus.” *Fundamentum* 7, 2003/1. 92–100.; Steiner Gábor. „A történelmi igazságtétel dilemmái Európában – egy gyakorló bíró szemszögéből.” *Magyar Jog* 69, 2022/1. 23–33.; Hack Péter. „Az átmeneti igazságszolgáltatásának dilemmái.” *Jogtudományi Közlöny* 67, 2012/2. 49–61.; Bán-Forgács Nóra. „A kutatás szabadsága és az ügynökmúlt feltárása.” *Jog–Állam–Politika* 15, 2023/3. 103–128.; Balsai István és Sándorfi György. „Személyiségi jogok az átvilágítási törvényben.” *Fundamentum* 3, 1999/1. 112–114.; Könczöl Miklós. „60/1994. (XII. 24.) AB határozat – átvilágítás.” In *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Első kötet*, szerkesztette Gárdos-Orosz Fruzsina és Zakariás Kinga, 355–368. Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont; HVG-ORAC, 2021.; Székely Iván, Balogh Zsolt György, Jóri András, és Földes Ádám. „Adatvédelem és információszabadság.” *Fundamentum* 8, 2004/4. 47–66.; Köbel Szilvia. „34/1994. (VI. 24.) AB határozat – az állampárti dokumentumok kutathatósága.” In *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Első kötet*, szerkesztette Gárdos-Orosz Fruzsina és Zakariás Kinga, 307–334. Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont; HVG-ORAC, 2021.

A lusztráció *normatív szűrő*, amely a múltbeli magatartás alapján aktuális jogállami pozíciókat korlátoz,⁵ míg az ügynökakták nyilvánossága *adat-hozzáférési rendszer*, amely a múlt megismerését teszi lehetővé⁶ – akár lusztráció nélkül is.

A két intézmény összekapcsolódhat – lusztrációhoz gyakran szükséges az akták tartalma –, de fogalmilag más szinten működnek: az előbbi elsősorban nyilvánosság, az utóbbi személyre szabott szankció és elszámoltatás.

2. A magyar törvényjavaslat

Melléthei-Barna Márton Ádám, a parlamentben több mint kétharmados többséggel rendelkező Tisza-párt frakcióvezető-helyettese 2026. június 23-ai dátummal nyújtotta be a „az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról” című, T/274. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban Javaslat). Ennek 2026. július folyamán zajlik a parlamenti vitája, amely minden bizonnyal izgalmas alkotmányjogi és történettudományi kérdéseket vet majd fel – jelen állás szerint azonban – 2026 júliusának első hétvégéjén – csak az eredeti Javaslat áttekintésére van mód, kiindulópontként.

A T/274. számú törvényjavaslat célja, hogy az 1990 előtti pártállami állambiztonsági iratok titkosításának fenntartását szűkítse, a minősítések felülvizsgálatát felgyorsítsa, és ezzel érdemben megkezdje az ügynökakták nyilvánosságának megvalósítását. A javaslat középpontjában egy új tanácsadó bizottság létrehozása, a minősítési okok korlátozása, valamint az iratok levéltári átadásának felgyorsítása áll, ami az információszabadságot, a tudományos kutatáshoz való jogot és a múltfeltáráshoz fűződő társadalmi igényt erősíti.

A preambulum rögzíti, hogy az 1990 előtti pártállami diktatúra állambiztonsági szerveinek tevékenysége „társadalmilag indokolt nyilvánossága” eddig nem valósult meg teljes körűen, mert sok irat ma is minősített adatot tartalmaz, és a törvényi előírások ellenére a minősítések tényleges felülvizsgálata elmaradt. Az Országgyűlés ezért a nemzetbiztonsági szolgálatok kezelésében lévő, pártállami eredetű iratanyag teljes körű felülvizsgálatáról dönt, amely az 1990. február 14. előtt keletkezett iratokra és adatokra, valamint azok későbbi irattári körülményeire terjed ki.

Az általános indokolás hangsúlyozza, hogy a felülvizsgálatba be kell vonni a nyilvánosságot, különösen a témával foglalkozó történészeket és levéltári kutatókat. Ennek indoka, hogy a folyamat „ténylegesen demokratikus körülmények között” menjen végbe, és megvalósulhasson a „teljes körű információs kárpótlás”. A javaslat önmeghatározása szerint az új, 2026-ban

⁵ Lusztráció: ki, hol és meddig nem tölthet be közhivatalt a múltbeli együttműködése miatt (jogkövetkezmény, pozícióból kizárás).

⁶ Ügynökakták nyilvánossága: ki, mit, hogyan ismerhet meg az állambiztonsági múltból (információ, emlékezet, kutatás).

megalakult Országgyűlés első lépése az állambiztonsági iratok nyilvánossága felé, jelezve, hogy az ügynökakták megnyitása a választási program szerves része.

A javaslat létrehozza a Minősített Iratok Felülvizsgálatát Segítő Tanácsadó Bizottságot, amelyet a 2003. évi III. törvény 2. §-a új (1)–(1i) bekezdéseiben tervez szabályozni. A Bizottság feladata, hogy támogassa és ellenőrizze a rendszeres vagy soron kívüli minősítés-felülvizsgálat során minősítésében fenntartott iratok esetében a minősítési döntéseket: előzetes értékelést készít, javaslatot tesz a minősítés fenntartására vagy megszüntetésére, és szakmai munkájáról nyilvános jelentésekben számol be.

A Bizottság tizenegy tagból áll: elnökére és négy nemzetbiztonsági háttérrel rendelkező tagjára a nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszterek tesznek javaslatot, míg hat szakértő (történész, levéltáros, információs jogi vagy minősítettadat-védelmi jogász) jelölésére a kultúráért felelős miniszter jogosult; a kinevezés a Kormány jogköre (határozati formában). A Bizottság tagjai a Mavtv.-től⁷ eltérően személyi biztonsági tanúsítvány nélkül, titoktartási nyilatkozat mellett ismerhetik meg a minősített adatokat. A testület ülései nem nyilvánosak, de ügyrendjét nyilvánosan közzéteszi, és a nemzetbiztonsági szolgálatoknak tételes jegyzékben kell beszámolniuk minden, felülvizsgálat után minősített iratról.

A javaslat gyakoribbá teszi a minősítések felülvizsgálatát: az eddigi „legalább ötévente” előírás helyébe lép a „legalább kétévente” történő rendszeres felülvizsgálat lép, emellett lehetséges lenne soron kívüli felülvizsgálat a miniszter felhívására. A 2. § új (4) bekezdése a soron kívüli felülvizsgálat határidejét a Mavtv. 8. § (1) bekezdés (1b) bekezdés b) pontjához köti,⁸ összekapcsolva az általános minősítettadat-jogi kerettel.

A törvény több minősítési okot hatályon kívül helyez, és a megmaradóak terjedelmét is szűkíti; például a külkapcsolati titokvédelmet kifejezetten az EU-, EGT- és NATO-tagállamok viszonyaira korlátozza. Ez a titokvédelem felől a nyilvánosság növelése irányába nyitja a doktrínát.

A javaslat elsődlegesen az információszabadságot, a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot és a tudományos kutatáshoz való jogot erősíti az állambiztonsági iratok kutathatóságának és levéltári hozzáférhetőségének bővítésével. A Minősített Iratok Felülvizsgálatát Segítő

⁷ 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről (Mavtv.).

⁸ Mavtv. A nemzeti minősített adat felülvizsgálata, felülbírlata cím,

8. § (1b) A nemzeti minősített adat

a) (1) bekezdés a) pontja szerinti felülvizsgálatát haladéktalanul,

b) (1) bekezdés b) vagy c) pontja szerinti felülvizsgálatát 21 napon belül kell lefolytatni.

8. § (1) Ha törvény nem határozza meg a felülvizsgálat lefolytatásának határidejét

a) a minősítés feltételeiben bekövetkező változás esetén,

b) – az (1a) bekezdésben meghatározott kivétellel – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 17. §-a szerinti hozzáféréshez való jog érvényesítésére irányuló igény benyújtása esetén, vagy

c) – az (1a) bekezdésben meghatározott kivétellel – a minősített adatra vonatkozó közérdekű adat vagy közérdekből nyilvános adat megismerése iránti igény benyújtása esetén

a minősítő felülvizsgálja az általa, a jogelődje vagy más minősítő által készített és a felülvizsgálat időpontjában feladat- és hatáskörébe tartozó nemzeti minősített adatot azzal, hogy a minősítő a felülvizsgálatba szakértőt vonhat be.

Bizottság szakértőként való bevonása és nyilvános jelentéstétele növelheti a transzparenciát növeli, és elősegítheti az ügynökakták 2026-os választási ígérekben vállalt nyilvánosságának fokozatos megvalósítását.

Ugyanakkor a minősített iratok titkosításának feloldása az érintettek személyes adataihoz, jó hírnévhez és magánszférához fűződő jogok szempontjából kockázatokat hordoz, mivel a javaslat nem részletez külön egyéni jogvédelmi garanciákat (értesítés, anonimizálás, jogorvoslat). A bizottsági tagok személyi biztonsági tanúsítvány nélküli hozzáférése az állambiztonsági iratokhoz adatvédelmi szempontból vitatható, azonban a jogalkotó az információs kárpótlás és a múltfeltárás alkotmányos céljai mellett a szakértői titoktartásra és a minősítési okok objektív szűkítésére épít.

A kérdés az, hogy lehetne-e ennél több vagy más a Javaslatban? Melyek azok az európai alapjogi mércék, amelyek kijelölik a múltfeltárás és a lusztráció határait?

3. Strasbourgi mintázatok az ügynökmúlt és a lusztráció körében

A közép- és kelet-európai lusztrációs modellek összehasonlítása azt mutatja, hogy a „múlttal való szembenézés” nem egyetlen intézményi mintát követett, hanem az egyes átmenetek politikai karakteréhez, az állambiztonsági iratanyag állapotához, valamint az új alkotmányos rend önvédelmi igényéhez igazodó, egymástól jelentősen eltérő megoldásokat eredményezett.⁹ A nemzetközi tapasztalatok alapján ugyanakkor kirajzolódik egy közös dilemma: miként egyeztethető össze a demokratikus alkotmányosság védelme a jogállami garanciákkal, különösen az egyéni felelősség, az arányosság, az időbeliség és a tisztességes eljárás követelményeivel.¹⁰ E ponton ezért nem általános transitional justice-áttekintésre kerül sor, hanem csupán kifejezetten azokra a mérőfülkőnek számító EJEB döntésekre koncentrálok, amelyek a lusztráció alkotmányos határait, az államok mérlegelési lehetőségét (*margin of appreciation*) meghatározóan befolyásolták.

3.1. Lengyel esetek: lusztráció és büntetőeljárás garanciák

A lengyel lusztrációs rendszer központi eleme a közfunkciót betöltő személyek nyilatkozattételi kötelezettsége volt: az érintetteknek fel kellett tárniuk, hogy együttműködtek-e a kommunista állambiztonsági szervekkel.¹¹ A hangsúly így fokozatosan áthelyeződött nem pusztán a múltbeli kapcsolat tényére, hanem arra, hogy az érintett igazat mondott-e a lusztrációs nyilatkozatban.¹²

Ez a szerkezet önmagában is közelebb vitte a lengyel megoldást a kvázi-szankcionáló, sőt részben büntető jelleghez, ami az EJEB gyakorlatában később döntő jelentőségűvé vált. A

⁹ Roman David. *Lustration and Transitional Justice: Personnel Systems in the Czech Republic, Hungary, and Poland* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011), 24–26; Steiner, „A történelmi igazságtétel dilemmái Európában,” 24–26.

¹⁰ David Kosař. „Lustration and Lapse of Time: Dealing with the Past in the Czech Republic,” *European Constitutional Law Review* 4, 2008/3. 462–469.

¹¹ Kosař, „Lustration and Lapse of Time,” 470–471.

¹² Kosař, „Lustration and Lapse of Time,” 476–478.

Matyjek kontra Lengyelország ügyben az EJEB abból indult ki, hogy a kérelmezővel szembeni lusztrációs eljárás „büntetőjogi vád” elbírálásának minősül az Egyezmény 6. cikke értelmében.¹³ Ennek következtében a lengyel államnak különös figyelmet kellett fordítania a büntetőeljárás garanciákra, mindenekelőtt az iratokhoz való hozzáférés és a fegyveregyenlőség tekintetében.¹⁴

A *Matyjek* ítélet legfontosabb tanulsága nem az volt, hogy a lusztráció mint olyan összeegyeztethetetlen az Egyezménnyel. Épp ellenkezőleg: a bíróság kifejezetten elismerte, hogy az államnak a kilencvenes évek végén legitim érdeke fűződhetett a legfontosabb közfunkciókat betöltő személyek átvilágításához.¹⁵ A probléma abban állt, hogy ha az állam ilyen rendszert működtet, akkor az érintettek számára teljes körű, tisztességes eljárási garanciákat kell biztosítania.

Ugyanezt a logikát erősítette meg a *Bobek kontra Lengyelország* ügy is. Az EJEB ott ismét hangsúlyozta, hogy a múltbeli állambiztonsági kapcsolatokra hivatkozó, állami eredetű foglalkoztatási korlátozások különösen nehezen igazolhatók, ha már hosszú idő telt el a kommunista rendszer bukása óta.¹⁶ A bíróság azt is hozzátette, hogy a titkosítás és az állami iratok visszatartása ilyen ügyekben csak kivételesen lehet elfogadható, különösen tekintettel arra, hogy a dokumentumok keletkezése óta jelentős idő telt el. A lengyel ügyek alapján világos a strasbourgi követelmény: minél inkább individualizált és szankciós természetű a lusztráció, annál inkább a tisztességes eljárás garanciái válnak a rendszer alkotmányos-emberi jogi mércéivé.

A lengyel példa azt demonstrálja, hogy az átvilágítás nemcsak az anyagi igazolhatóság szintjén, hanem az eljárási alkotmányosság felől is korlátozható.¹⁷

3.2. A szlovák ügy: a tisztességes eljárás mint minimális európai követelmény

A *Turek kontra Szlovákia* ügy különösen tanulságos, mert ott az EJEB nem általában a lusztrációs törvény kompatibilitásáról mondott ítéletet, hanem a konkrét eljárási kereteket vizsgálta.¹⁸ A kérelmező vitatta, hogy neve jogszerűen szerepel az állambiztonsági együttműködők nyilvántartásában, ugyanakkor az eljárásban nem kapott megfelelő hozzáférést a rá vonatkozó iratokhoz, mivel azok egy részét államtitokként kezelték. A bíróság végül az Egyezmény 8. cikkének (magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog) sérelmét állapította meg, mivel nem állt rendelkezésre olyan eljárás, amely ténylegesen védelmet nyújtott volna magánéletéhez és jóhírnevéhez kapcsolódó érdekeknek.

¹³ *Matyjek v. Poland*, no. 38184/03, Judgment, 24 April 2007, HUDOC.

¹⁴ *Ibid.*; Kosař, „Lustration and Lapse of Time,” 476–478.

¹⁵ *Matyjek v. Poland*, no. 38184/03, § 62, HUDOC.

¹⁶ *Bobek v. Poland*, no. 68761/01, Judgment, 17 July 2007, HUDOC.

¹⁷ Monika Nalepa, *Skeletons in the Closet: Transitional Justice in Post-Communist Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), idézi Steiner, „A történelmi igazságtétel dilemmái Európában,” 32–33; az eljárási alkotmányossághoz lásd Chronowski Nóra és Petrétai József. „Az alkotmányjogi felelősségről.” *Jogtudományi Közlöny* 2012/7-8. 277–287.

¹⁸ *Turek v. Slovakia*, no. 57986/00, Judgment, 14 February 2006.

A *Turek*-ügy jelentősége az, hogy az EJEB világossá tette: már a nyilvántartásba vétel, illetve az állambiztonsági múltához kapcsolódó hivatalos állami minősítés is olyan súlyos reputációs és magánéleti következményekkel járhat, amelyek aktiválják az Egyezmény védelmét. Ez a megközelítés különösen fontos a posztkommunista rendszerekben, ahol gyakran éppen a nyilvános megbélyegzés és a nyilvántartások hitelessége körüli bizonytalanság okozta a legnagyobb jogsérelmeket.¹⁹ A szlovák ügy tehát azt az európai minimumot rögzíti, hogy a lusztrációhoz kapcsolódó állami megállapításokat hatékony, kontradiktórius és hozzáférhető eljárásban kell vitathatóvá tenni.

3.3. A balti tanulságok: időbeliség, arányosság, állandó felülvizsgálat

Az EJEB a lengyel és a szlovák ügyek mellett a balti államokból érkező ügyekben kristályosította ki a lusztráció európai mércéit. A *Sidabras és Džiautas kontra Litvánia* ügyben a bíróság azt kifogásolta, hogy a korábbi KGB-kapcsolat miatt az érintetteket nemcsak a közszférából, hanem a magánszektor több területéről is kizárták, ráadásul a litván szabályozás csaknem egy évtizeddel a függetlenség visszanyerése után lépett hatályba.²⁰ A strasbourgi testület szerint az ilyen, a magánéletet és a foglalkozás szabad megválasztását súlyosan érintő korlátozások diszkriminatívak és aránytalanok voltak.

A *Rainys és Gasparavičius kontra Litvánia* ügy ezt a gondolatmenet folytatódott: a bíróság ott még súlyosabbnak tekintette azt a helyzetet, amikor az érintetteket ténylegesen elbocsátották a magánszektorban betöltött állásaikból.²¹

A litván ügyekből tehát az a tétel olvasható ki, hogy az időmúlás nem pusztán politikai körülmény, hanem az arányossági vizsgálat egyik önálló, kellő súllyal figyelembe veendő tényezője. Minél később vezeti be vagy tartja fenn az állam a lusztrációs korlátozásokat, annál erősebb igazolási terhet kell viselnie.

Ezt a logikát más oldalról erősítette meg a Nagykamara a *Ždanoka kontra Lettország* ügyben. Bár ott nem közszolgálati kizárásról, hanem a választójog passzív oldaláról volt szó, a bíróság elfogadta, hogy Lettország sajátos történeti körülményei között bizonyos korlátozások legitim célt szolgálhatnak.²² Ugyanakkor a döntés elvi éllel rögzítette, hogy az ilyen törvényi korlátozásokat a parlamentnek állandó felülvizsgálat alatt kell tartania, és a késlekedés idővel más következtetéshez vezethet. A *Ždanoka*-ítélet így nem adott általános felmentést a posztkommunista demokráciáknak, hanem az időmúlással fogyatoszó legitimitást ismert el.²³

Ez a strasbourgi formula a közép-európai lusztrációs rendszerek értékelése szempontjából döntő. A demokratikus önvédelem érve kezdetben erős lehet, de nem rögzíthető korlátlan

¹⁹ Katerina Šimáčková, "Lustration in the Case-Law of the Constitutional Courts of Czechoslovakia and the Czech Republic," Venice Commission, CDL-PI(2015)024 8–9.

²⁰ *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, nos. 55480/00 and 59330/00, Judgment, 27 July 2004; Kosař, "Lustration and Lapse of Time," 473–474.

²¹ *Rainys and Gasparavičius v. Lithuania*, nos. 70665/01 and 74345/01, Judgment, 7 April 2005; Kosař, "Lustration and Lapse of Time," 474.

²² *Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, Judgment, 16 March 2006.

²³ Kosař, "Lustration and Lapse of Time," 475–476.

időre.²⁴ Az EJEB gyakorlatából inkább az következik, hogy az átmeneti igazságtételi intézkedések alkotmányos-emberi jogi igazolhatósága az idő előrehaladtával folyamatosan gyengül, miközben a procedurális és individualizációs követelmények súlya nő.

3.4. Romániai aktanyilvánosság az EJEB előtt

A román ügyek közös tanulsága, hogy az EJEB nem annyira a lusztráció mint közjogi kizárási mechanizmus, hanem inkább a *titkosszolgálati múlt jogi kezelhetősége* felől közelített: ki férhet hozzá az aktákhoz, milyen eljárásban, mennyi idő alatt, milyen adatvédelmi garanciák mellett, és milyen jogorvoslattal. Ez a magyar ügynökakta-nyilvánossághoz jól kapcsolható, mert az ÁBTL-szabályozás és a 2003. évi III. törvény körüli alkotmányossági kérdések is hasonló problémákat érintenek: hozzáférés, kutathatóság, harmadik személyek adatvédelme, valamint az állami múltfeltárás és a magánszféra közötti arányosság.

A *Rotaru v. Romania* nagykamarei ítéletben az EJEB kimondta, hogy az állami szervek által titkos nyilvántartásban őrzött, egyén múltjára vonatkozó információk – még ha részben nyilvános eredetűek is – a 8. cikk védelmi körébe tartozó magánélethez fűződő jogokat érintik, ha azokat az állam szisztematikusan gyűjti és tárolja. A Bíróság azért állapított meg jogsértést, mert a román szabályozás nem adott kellően hozzáférhető és kiszámítható garanciákat sem az ilyen adatok tárolására, sem azok helyesbítésére vagy törlésére, így a titkosszolgálati adatkezelés nem felelt meg a „law quality” követelményének.²⁵

A *Rotaru*-ítélet elvi tétele tehát a következő: a kommunista állambiztonsági múltból származó, állami nyilvántartásban tárolt személyes adatok kezelése csak akkor egyeztethető össze a 8. cikkel, ha azt világos, hozzáférhető és érdemi jogorvoslattal kísért szabályozás keretezi.

A *Haralambie v. Romania* ügyben az EJEB azt vizsgálta, hogy a panaszos ténylegesen hozzáférhetett-e a róla a volt Securitate által kezelt aktákhoz. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az egyénnek különösen nyomós érdeke fűződik ahhoz, hogy megismerhesse a totalitárius titkosszolgálatok által róla tárolt információkat, és Románia azért sértette meg a 8. cikket, mert az eljárás öt évig húzódó késedelme miatt ez a jog pusztán elméleti maradt, nem pedig hatékony és gyakorlati.²⁶

A *Haralambie*-ítéletből tehát az következik, hogy a volt titkosszolgálati aktákhoz való hozzáférés joga nem merülhet ki formális jogosultságban: a privátszférához való jog (EJEE 8. cikk) hatékony, észszerű időn belül igénybe vehető eljárást követel meg az érintettek számára.

A *Gafiuc v. Romania* ügy nem az érintetti hozzáférésről, hanem a kutathatóság és a levéltári adatvédelem határaitól szólt: egy újságíró Securitate-archívumi kutatási akkreditációját vonták vissza. A Bíróság elfogadhatónak tekintette, hogy a román állam a történeti kutatáshoz való hozzáférést adatvédelmi és magánszféravédelmi feltételekhez kösse, vagyis a múltfeltárás önmagában nem írja felül automatikusan az érintettek személyesadat-védelmét.²⁷ A *Gafiuc*-ügy

²⁴ Kosař, “Lustration and Lapse of Time,” 482–485.

²⁵ *Rotaru v. Romania*, no. 28341/95, Judgment (Grand Chamber), 4 May 2000.

²⁶ *Haralambie v. Romania*, no. 21737/03, Judgment, 27 October 2009.

²⁷ *Gafiuc v. Romania*, no. 59174/13, Judgment of October 13, 2020.

azt mutatja, hogy a strasbourgi gyakorlat a kommunista állambiztonsági archívumok kutathatóságát sem tekinti korlátlanak: a történeti igazság feltárása és a magánszféra védelme között arányos egyensúlyt kell tartani.

A *Bucur és Toma v. Romania* ügy elsődlegesen whistleblowing- és titkos megfigyelési ügy volt, de a román titkosszolgálati adatkezelés rendszerszintű hiányosságai miatt a lusztrációs témához is kapcsolható. Az EJEB itt emelte ki, hogy a román nemzetbiztonsági jog nem biztosított megfelelő garanciákat az önkényes titkos megfigyeléssel és az így gyűjtött információk tárolásával szemben, ami a 8. cikk sérelméhez vezetett.²⁸ A *Bucur és Toma*-ítélet megerősíti, hogy az állambiztonsági információgyűjtés utóélete – a tárolás, az ellenőrizhetőség és a megsemmisítés hiánya – ugyancsak a 8. cikk védelmi körébe tartozik, nem csupán maga a megfigyelés.

3.5. Bulgária: strukturális hiányosságok

A bulgáriai ügyekben az EJEB főként azt vizsgálta, hogy a titkos megfigyelést és adatmegőrzést lehetővé tevő nemzetbiztonsági és büntetőeljárási szabályok megfelelnek-e a 8. cikk szükségességi és arányossági követelményeinek. A bíróság egyik ügyben azt kifogásolta,²⁹ hogy a titokban végzett lehallgatás és adatgyűjtés

- túl tág, absztrakt célokra épült (általános nemzetbiztonsági, bűnüldözési indoklás),
- nem járt kellően szigorú, végrehajtó hatalomtól független előzetes vagy utólagos kontrollal, és
- nem biztosított tényleges jogorvoslatot azok számára, akik megfigyelés áldozatai lehettek.

A posztkommunista állambiztonsági iratokkal összefüggésben Bulgária esetében az EJEB nem hozott kanonikus, a *Rotaru*- vagy *Haralambie*-típusú precedensekhez hasonló döntést, de a titkos megfigyelésről szóló ítéletekben kifejtett elvek nyilvánvalóan kiterjeszthetők az állambiztonsági archívumok kezelésére is:

- az érintettek magánélete szempontjából érzékeny, politikai rendőrségi adatok tárolása csak világos, hozzáférhető és előre látható szabályozási keretben lehet igazolható;
- a múltbeli megfigyelésből származó adatok archiválása és kutathatósága esetén különösen szoros szükségességi és arányossági mércét kell alkalmazni;
- az érintetteknek reális lehetőséget kell biztosítaniuk a róluk tárolt információkhoz való hozzáférésre, azok helyesbítésére vagy törlésére, illetve a jogellenes adatkezelés elleni panaszra.

²⁸ *Bucur and Toma v. Romania*, no. 40238/02, Judgment, 8 January 2013.

²⁹ <https://statewatch.org/news/2022/january/echr-strasbourg-court-provides-a-strong-standard-on-data-retention-and-secret-surveillance/>; *Ekimdzhiev and Others v. Bulgaria*, no. 70078/12, Judgment, 11 January 2022.

A bolgár emlékezetpolitikai és alapjogi rezsimmel kapcsolatban az EJEB tehát a titkos megfigyelésre vonatkozó szabályozás strukturális hiányosságait sérelmezte, és kimondta, hogy a lehallgatási és adatmegőrzési rendszerek csak világos, előrelátható és független kontroll alatt álló keretek között egyeztethetők össze a magánszférához való joggal.

3.6. „NDK” – a német modell: iratnyilvánosság, közszolgálati szűrés és büntetőjogi felelősségre vonás

A német példa a közép- és kelet-európai műtfeldolgozásban azért különleges, mert valójában nem egyetlen lusztrációs technikát valósított meg, hanem három, egymást kiegészítő eszközt kapcsolt össze: az állambiztonsági iratok széles körű hozzáférhetőségét, a közszolgálati és közbizalmi pozíciókhoz kötött átvilágítást, valamint a legsúlyosabb jogsértések büntetőjogi üldözését.³⁰ A német megoldás ezért nem egyszerűen „lusztráció” volt a szűkebb kelet-európai értelemben, hanem egy összetett *Aufarbeitung*-modell, amelyben az adminisztratív kizárás, a történeti igazságfeltárás és a büntető igazságszolgáltatás egyaránt szerepet kapott. A posztkommunista térségben egyedül Németország támaszkodott ilyen erősen a büntetőjog eszközeire a kommunista múlt kezelésében.³¹

A német modell nemcsak belső alkotmányos és dogmatikai értelemben bizonyult erősnek, hanem strasbourgi kontroll alatt is fennmaradt. A *Streletz, Kessler és Krenz kontra Németország* ügyben a Nagykamara egyhangúlag arra jutott, hogy az NDK volt vezetőinek büntetőjogi felelősségre vonása a menekülők lelövésére vonatkozó parancsok miatt nem sérti a *nullum crimen sine lege* elvét.³² A döntés lényege az volt, hogy a kérelmezők által hivatkozott NDK-jog nem élvezhetett olyan védelmet, amely legitimálná a nyilvánvaló emberi jogsértéseket. Az EJEB tehát megerősítette, hogy az egyezményes legalitásfelfogás nem mechanikus formalizmust, hanem az alapvető jogi normákkal összhangban álló előreláthatóságot követel.

A döntés jelentőségét az is növeli, hogy a bíróság a magas rangú politikai vezetők és az alacsonyabb szintű végrehajtók ügyeit is vizsgálta. A kapcsolódó *K.-H.W. kontra Németország* ügyben³³ a strasbourgi fórum azt is elfogadhatónak találta, hogy egy határőr egyéni felelősségét megállapítsák. A két ügy együtt azt a tételt rögzítette, hogy a rendszerszintű állami jogsértések esetében sem a parancsra cselekvés, sem a belső jogi felhatalmazás nem ment fel az Egyezményben garantált jogok megsértésének jogkövetkezményei alól.

Ez a strasbourgi megerősítés a német modell nemzetközi legitimációját lényegében teljessé tette. Míg több más posztkommunista országban a lusztrációs és igazságtételi megoldások elsősorban eljárási hiányosságok, aránytalanság vagy időbeliségi problémák miatt

³⁰ David, *Lustration and Transitional Justice*, 25–26.

³¹ Federal Archives (Bundesarchiv), “Legal Basis,” különösen a Stasi Records Actre vonatkozó rész; Hack a következőre hívja fel a figyelmet: „Az átmenet igazságszolgáltatásának bírói úton történő megoldása a tisztességes eljárás kérdését is felveti, ahogyan ez a német határőr-perekben látható volt, ahol a »kis halak« ellen eljárás indult, míg a »nagy halak« ellen – legalábbis a kezdeti időszakban – nem.” Hack, “Az átmeneti,” 50.

³² *Streletz, Kessler and Krenz v. Germany*, nos. 34044/96 35532/97 44801/98, Grand Chamber, 22 March 2001; Oxman, Bernard H., and Beate Rudolf. “Streletz, Kessler and Krenz v. Germany and K.-H W. v. Germany.” *American Journal of International Law* 95, 2001/4. 904–10. <https://doi.org/10.2307/2674650>

³³ *K.-H. W. v. Germany*, no. 37201/97., 49 ILM 773 (2001), Grand Chamber, 22 March 2001.

sebezhetőnek bizonyultak, addig a német büntetőjogi feldolgozás legfőbb dogmatikai alapkérdéseit maga az EJEB is elfogadhatónak találta.³⁴

4. Tanulságok a magyar szabályozáshoz

A nemzetközi összehasonlítás alapján három elvi tételt érdemes kiemelni.

- A lusztráció alkotmányosan és emberi jogilag igazolható lehet, ha közvetlenül a demokratikus átmenethez kapcsolódik, világos közszolgálati célra irányul, és nem büntetésként, hanem a közintézményekbe vetett bizalom védelmeként jelenik meg.
- A lusztráció legitimitása végső soron könnyen elbukhat az eljárási garanciák hiányán, különösen akkor, ha az érintett nem fér hozzá a rá vonatkozó iratokhoz, vagy ha a rendszer kvázi-büntető karaktert ölt.
- Az időmúlás önmagában is alkotmányjogi jelentőségű tényező, amely egyre szigorúbb arányossági mércét von maga után.

A magyar szabályozás felülvizsgálatának kontextusában az EJEB döntések elvi tételeinek azért van különös jelentősége, mert a kormányzati aktus nem az átmenet közvetlen pillanatához kötődik, hanem több mint három és fél évtizeddel 1989 után kerül rá sor. Ez azt jelenti, hogy nemzetközi összehasonlításban a demokratikus önvédelem klasszikus érve már szükségképpen gyengébb, miközben előtérbe kerülnek a nyilvánosság, az irathitelesség, az egyéni jogorvoslat, a reputációvédelem és az arányosság kérdései. Az adott történelmi pillanatban a magyar jogalkotó az ügynökakták nyilvánosságának újragondolására vállalkozik, és ez önmagában elismerésre méltó. Ezzel együtt a legfontosabb európai tanulság nem egyszerűen az, hogy „volt-e máshol lusztráció”, hanem az, hogy a sikeresnek vagy legalábbis fenntarthatónak bizonyult modellek is csak szigorú feltételek mellett állták ki az EJEE-nek való megfelelés próbáját.³⁵ Vagyis az ügynökakták nyilvánosságától (már) direkt jogkövetkezményeket ne várjunk, de a társadalmi emlékezet szempontjából fontos, hiánypótló gesztus, amely politikai következményekkel járhat.

³⁴ Steiner, „A történelmi igazságtétel dilemmái Európában,” 27–28.

³⁵ David, *Lustration and Transitional Justice*, 24–26.

© Chronowski Nóra

MTA Law Working Papers

**Kiadó: ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA
Kiválósági Kutatóhely)**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Lux Ágnes, Mezei Kitti

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515