

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK KEGYELMEZÉSI JOGÁRÓL*

Bevezetés

Az Alaptörvény – hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz – a köztársasági elnök feladat- és hatáskörei között rendelkezik arról, hogy a magyar államfő gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát,¹ amelynek következtében az egyéni kegyelem továbbra is alkotmányos intézmény maradt.² E rendelkezés szoros összefüggést mutat az Alaptörvény más előírásaival is. Egyfelől az alkotmány az egyéni kegyelmezés jogát megkülönbözteti és elválasztja a közkegyelem gyakorlásától, amelyet az Országgyűlés feladat- és hatásköréként állapított meg.³ E két rendelkezésből adódóan a *kegyelem gyakorlása megosztott*: közkegyelmet a parlament, egyéni kegyelmet pedig az államfő adhat. A *közkegyelem* (amnesztia) a kegyelmezésnek az a formája, amely a bűncselekmények fajtái, a kiszabott büntetés nemei vagy mértéke szerint megjelölt nagyobb személyi csoportra vonatkozó általános szabályozás, és amelyet az Országgyűlés absztrakt-általános módon, törvénnyel – mint közhatalmi aktussal – rendel el, így szabad belátása alapján gyakorol:⁴ a jogellenes cselekmények elkövetőinek meghatározott körében az állam büntető igényéről való lemondást fejezi ki.⁵ Ezzel szemben az *egyéni kegyelem egyetlen*, konkrétan meghatározott természetes *személy* pontosan meghatározott *ügyében*, egyedi esetre szólóan adható meg, amely *kizárólagos* államfői feladat- és hatáskör, de ellenjegyzéshez kötött, mert az Alaptörvény e döntéshez a Kormány tagjának ellenjegyzését kifejezetten megköveteli.⁶

A köztársasági elnök kegyelmezési jogát az alkotmányjog-tudomány viszonylag visszafogottan tárgyalja, lévén az egyéni kegyelem a büntetésekhez kapcsolódik, és így a kegyelem intézményének vizsgálatával a büntetőjog-tudományok is foglalkoznak. E sajátossága ellenére azonban indokolt a kegyelmezési jog *szabályozását*, a kegyelem és a kegyelmezési jog *fogalmát, alapját, célját, tartalmát, következményeit*, e jog *kérelmezésének alanyait, terjedelmét*, és a kegyelem *gyakorlási módját* alkotmányjogi szempontból is elemezni, mert „az egyéni ke-

* A kutatást az OTKA (K 109319.) támogatta.

¹ Alaptörvény 9. cikk (4) bek. g) pont, illetve a korábbi Alkotmány 30/A. § (1) bek. k) pont

² Az alkotmány eredetei, 1949. évi szövegében még az szerepelt, hogy az Országgyűlés „közkegyelmet gyakorol” [Alk. 10. § (3) bek. h) pont], míg a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) „gyakorolja a kegyelmezési jogot” [Alk. 20. § (1) bek. j) pont]. Az Országgyűlés azonban az alkotmány elfogadását követően e joggal nem élt, helyette e jogkörben is a NET járt el, vagyis e szerv alkotott törvényerejű rendeletet a közkegyelemről. [Lásd erről pl. az 1950. évi 9. tvr.-t, az 1953. évi 11. tvr.-t, 1960. évi 10. tvr.-t, az 1963. évi 4. tvr.-t és az 1970. évi 7. tvr.-t.] Az alkotmánymódosításról szóló 1972. évi I. törvény e szabályozást megszüntette, és – a kialakult gyakorlatnak megfelelően – a NET feladatává tette a közkegyelem gyakorlását is. Eszerint a NET „gyakorolja a kegyelmezési jogot” [Alk. 30. § (1) bek. j) pont. Vö. az 1972. évi I. törvény 30. § (1) bekezdéséhez fűzött indokolásával. Az ezt követő közkegyelemről lásd pl. az 1975. évi 7. tvr.-t, az 1985. évi 3. tvr.-t, az 1988. évi 20. tvr.-t.] Az alkotmánymódosításról szóló 1989. évi XXXI. törvény – a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénynek megfelelően [12. § (1) bek.] – visszaállította a kegyelmezési jog közkegyelemre és egyéni kegyelemre való felosztását, és a közkegyelem gyakorlását az Országgyűlés [4. § (1) bek.], az egyéni kegyelemét pedig a köztársasági elnök [16. §] hatásköréként állapította meg. Az Alaptörvény ezen a megoldáson nem változtatott.

³ Alaptörvény 1. cikk (2) bek. j) pont

⁴ Vö. a 40/B/1990/3. AB határozattal. ABH 1990. 209, 210

⁵ 39/1991. (VII. 3.) AB határozat. ABH 1991. 163, 164

⁶ Alaptörvény 9. cikk (5) bek.

gyelmezés alapvetően alkotmányjogi kategória, s csupán másodlagosan tartozik a büntető eljárásjog szabályozási körébe.”⁷

I. A kegyelmezési jog szabályozása

A kegyelmezési jogkörrel az Alkotmánybíróság – még a korábbi alkotmányi rendelkezésekből kiindulva – több határozatában foglalkozott. Megállapította egyfelől, hogy a *közkegyelem gyakorlására nincsenek alkotmányos előírások*, mert az Alkotmány erre sem feltételeket, sem korlátozó rendelkezéseket nem tartalmaz.⁸ E megállapítás továbbra is helytálló, mert ilyen előírásokat az új Alaptörvény sem foglal magában, pusztán hatásköri szabályként definiálja a kegyelmezési jogot. Másfelől a testület azt is megállapította, hogy „[a] közkegyelem a jogellenes cselekmények elkövetőinek meghatározott köre tekintetében lemondás az állam büntető igényéről. Történetileg a római jogra is visszavezethető kegyelmezési jog lényegében korlátlan, köre, mértéke és feltételei tekintetében a kegyelmezési jog gyakorlójának céljától és elhatárolásától függ.”⁹ Ez tehát azt jelenti, hogy az *Országgyűlés maga döntheti el* a közkegyelem alkalmait és feltételeit, vagyis lényegében maga határoz arról, hogy mikor, mely jogsértéseknél, milyen személyi körre, milyen típusú és milyen tartalmú kegyelmet alkalmaz.¹⁰ Ennek következtében e jogkör gyakorlására a parlament *nem kötelezhető*,¹¹ e tárgykörben országos népszavazás sem tartható,¹² és a közkegyelemre *senkinek sincs alanyi joga*.¹³ A közkegyelem gyakorlásának *törvényi formájából*¹⁴ az is következik, hogy az *mindenkire kötelező*,¹⁵ így *viszsa sem utasítható*. Mivel a parlamentnek a közkegyelemről törvényt kell alkotnia, ezért alkotmányi kötöttségként csak annyi állapítható meg, hogy e *törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel*.¹⁶

Az Alkotmánybíróság azonban – egyik határozatának indokolásában – az Országgyűlés kegyelmezési jogának *elvi korlátlanságát* a köztársasági elnök *egyéni kegyelmezési jogára is* kiterjesztette.¹⁷ Ez az „elvi korlátlanság” azonban *nem jelentheti* azt, hogy az egyéni kegye-

⁷ Kilényi Géza: Az egyéni kegyelmezési jogkör az alkotmányfejlődés tükrében. In: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. (Szerk. Petrétei József) Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 126. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2000. 117. o.

⁸ Vö. a 40/B/1990/3. AB határozattal. ABH 1990. 209, 210

⁹ 39/1991. (VII. 3.) AB határozat. ABH 1991. 163, 164

¹⁰ Szente Zoltán szerint – mivel az alkotmány a közkegyelem gyakorlását nem szabályozza – „nem korlátozza a törvényalkotót sem az érintett eljárások körének, sem azokon belül az egyes eljárási cselekmények meghatározásában.” Az Országgyűlés más jogellenes cselekményekre, illetve eljárásokra is „alkotmányosan kiterjesztheti a közkegyelmet és viszont: azt meghatározott eljárásokra (például csak bizonyos büntetőeljárásokra) is korlátozhatja.” Szente Zoltán: Az Országgyűlés. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 627. o.

¹¹ Szente: i.m. 627. o.

¹² Vö. az Alaptörvény 8. cikk (3) bek. j) pontjával.

¹³ 40/B/1990/3. AB határozat. ABH 1990. 209, 210

¹⁴ Az Alaptörvény nem rendelkezik a közkegyelemről szóló parlamenti döntés formájáról, mivel azonban a közkegyelem alapvető jogokat érint, ezért – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében – ez feltétlenül törvényi formát igényel. Vö. Szente: i.m. 629. o.

¹⁵ A törvény *mindenkire kötelező* [vö. az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésével]. Az Alaptörvényben az Országgyűlésnek adott törvényalkotási felhatalmazás univerzális, a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyakra nem állít fel korlátokat. [Vö. 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572]

¹⁶ Ha az Országgyűlés elhatározza a közkegyelem gyakorlását, nem járhat el önkényesen a kegyelemben részesített személycsoportok meghatározásánál. Vö. Szente: i.m. 628. o. Ezt az Alkotmánybíróság is kimondta, amikor úgy fogalmazott, hogy „[a] közkegyelem feltételeinek megállapításánál azonban a törvényalkotó nem sértheti meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében] meghatározott hátrányos megkülönböztetés tilalmát.” 40/B/1990/3. AB határozat. ABH 1990. 209, 210

¹⁷ „Az Országgyűlés és a köztársasági elnök kegyelmezési joga elvileg korlátlan.” 1624/B/1991. AB határozat. ABH 1992. 509, 513. „A köztársasági elnök Alkotmányban biztosított kegyelmezési jogköre pedig nem korlá-

lem intézményére *ne lehetne törvényi szabályozást* megállapítani. Az Alaptörvény ugyanis az egyéni kegyelmezési jognál csak magát a hatáskört állapítja meg a köztársasági elnök számára,¹⁸ és ennek gyakorlását köti ellenjegyzéshez, de azt nem szabályozza, hogy az egyéni kegyelemnek milyen típusai vannak,¹⁹ továbbá az államfő e hatáskörét mikor, kikre nézve, milyen terjedelemben (milyen következményekkel), mely feltételek esetén (hivatalból vagy kérelemre) és milyen módon (milyen eljárás során) gyakorolhatja. Az „*elvi korlátlanágból*” az következne, hogy a köztársasági elnök bárkit, bármilyen esetben, kizárólag saját elhatározása alapján, kérés és mindenféle következmény nélkül kegyelemben részesíthetne. Ilyen értelemben azonban a köztársasági elnök az egyéni kegyelmezés során nem lehet „*elvileg korlátlan*”: nem tehet meg bármit, mert jogállamban a kegyelem gyakorlása sem lehet teljesen tetszőleges. A jogállam elvének érvényesülése egyfelől megköveteli az elkövetett jogsértések megállapítását és a jogsértők felelősségre vonását, másfelől a kegyelem alkotmányos intézményének a jogállamiság elvével összhangban történő konkretizálását.²⁰ Az államfői kegyelmezési jogkör gyakorlása érdekében tehát *szükség van törvényi konkretizálásra*, amely pontosan meghatározza az egyéni kegyelem gyakorlásának módját. Az eljárás legfontosabb szabályait a büntetőeljárásról szóló törvény²¹ tartalmazza, de az egyéni kegyelmezéssel összefüggésben fontos rendelkezéseket állapít meg a Büntető Törvénykönyv²² és a büntetések végrehajtásáról szóló törvény²³ is. A konkretizálás így elsősorban a *kegyelmezés eljárási kérdéseinek meghatározását* jelenti, de az eljárási szabályok egyúttal bizonyos *korlátozást is* jelentenek az államfő kegyelmezési jogának gyakorlására. A törvényi rendelkezések ugyanis – többek között – meghatározzák, hogy ki fordulhat kegyelemért a köztársasági elnökhöz, vagyis eljárásjogi szempontból biztosítanak lehetőséget, illetve jogosultságot arra, hogy az államfő kegyelmezési jogát mely *alanyi kör kezdeményezésére* gyakorolhatja. Az elnök tehát csak ezekben a konkrét kezdeményezésekben járhat el, nem általában adhat kegyelmet, vagyis nem részesíthet senkit sem kegyelemben, ha erre vonatkozó kezdeményezés nincs, viszont bárkinek kegyelmet adhat, aki a kezdeményezés feltételeinek megfelelően kegyelmet kér, vagy akinek eszerint kegyelmet kérnek.²⁴ Törvényi szabályok állapítják meg továbbá, hogy mely ügyekben kérhető kegyelem, vagyis az államfő kegyelmezési jogát *tárgyi értelemben is* körülhatárolják.²⁵ Rögzítik azt is, hogy a kegyelemnek milyen jogkövetkezményei vannak, ennek folytán a kegyelem terjedelmét, tartalmát és joghatását körvonalazzák.²⁶ Ebben a megközelítésben következésképpen a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési joga nem lehet korlátlan. Az

tozható.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 94. Ezt ismétli meg a 31/1991. (IV. 16.) AB határozat [ABH 1997. 154, 155], illetve a 47/2007. (VII. 3.) AB határozat is. ABH 2007. 620, 642

¹⁸ Kilényi Géza szerint ez annyit jelent, hogy „az alaptörvény csupán keretfogalmat használ, amelynek konkrét tartalommal való kitöltését azonban »kihajózza« az alkotmányjog köréből, s rábízta a büntetőjogra, illetőleg a büntető eljárásjogra.” Kilényi: i.m. 124. o.

¹⁹ A korábbi Alkotmányból – áttételesen – kiderült, hogy van végrehajtási kegyelem, illetve más kegyelmi típus is. Az Alkotmány 29/E. § (1) bekezdése szerint ugyanis az államfőt helyettesítő Országgyűlés elnöke a „kegyelmezés jogával csak a jogerősen elítéltek javára” élhetett. Ebből pedig az következett, hogy a végrehajtási kegyelem mellett léteznie kellett a kegyelmezés más – legalább még egy – típusának. Az Alaptörvény azonban ilyen rendelkezés nem tartalmaz, mert a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke – helyettesítés esetén – teljes körűen gyakorolhatja. Vö. az Alaptörvény 14. cikk (1) bekezdésével.

²⁰ Ez abból az alaptörvényi rendelkezésből is levezethető, hogy a Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni. Alaptörvény záró és vegyes rendelkezései 4. pont

²¹ Lásd az 1998. évi XIX. törvény (Be.) XXX. fejezetének III. címét.

²² 2012. évi C. törvény (Btk.)

²³ Lásd a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról 2013. évi CCXL. törvényt (Bvtv.). E törvény 2015. január 1-jétől hatályos.

²⁴ Ennek részleteit lásd a IV. 1. és 2. pontban.

²⁵ Pl. bizonyos intézkedések esetében a köztársasági elnök sem adhat kegyelmet. Lásd a IV. 1. b) pontot.

²⁶ Kilényi Géza szerint ez azt eredményezi, hogy „az egyéni kegyelmezési jogkör tartalmát egyszerű törvények segítségével alkotmánymódosítás nélkül lehet tágítani vagy szűkíteni.” Kilényi: i.m. 124. o.

„elvi korlátlanág” legfeljebb azt jelentheti, hogy az államfő a törvény által megállapított kegyelmi típusok mindegyikét gyakorolhatja, továbbá más szerv egyéni kegyelmet nem gyakorolhat, valamint kegyelmi döntésének meghozatalánál a mérlegelés szempontjaira nézve nem állhat fenn törvényi korlát. A törvényi konkretizálás azonban nem jelenti azt, hogy a köztársasági elnök számára – az Alaptörvény mellett – új kegyelmezési jogot létesítene,²⁷ és az államfő e jogának tartalmát nem is korlátozhatja. A törvények tudniillik az Alaptörvény alatt állnak, és a kegyelmezés alkotmányos intézménye gyakorlásának lehetőségeit kell definiálniuk, nem pedig ennek a jogkörnek a megakadályozását. A köztársasági elnök kegyelmezési joga az alaptörvényi rendelkezés kötelező jellegéből közvetlenül adódik. Ebből az is következik, hogy a törvényi szabályozás nem eredményezheti a köztársasági elnök kegyelmezési jogának olyan korlátozását, amely ennek az intézménynek az ellehetetlenítéséhez vagy alkalmazhatatlanságához vezet. A törvényi szabályozás számára az Alaptörvény egyéni kegyelemre vonatkozó rendelkezésének *értelmezése jelenti a mércét* annak megítéléséhez, hogy az általa adott jogi megoldás összhangban áll-e az alkotmánnyal. Az olyan törvényi konkretizálás tehát, amely az államfőnek a kegyelem gyakorlására irányuló diszkrecionális jogát csorbítja, alaptörvényellenesnek minősül.

II. A kegyelem és a kegyelmezési jog fogalma

a) A kegyelem – *általános értelemben* – a megtorlás elengedését, a büntetés enyhítését jelenti,²⁸ tehát olyan kedvezményben részesítést, amely *megbocsátást* fejez ki, vagyis azt, hogy az elkövetett bűnt, az okozott sérelmet nem róják fel többé.²⁹ *Tágabb értelemben* a kegyelemben irgalom, illetve könyörület fejeződik ki, következésképpen szánalom és részvét, mert a kegyelem a jóakaratra – mint a morális cselekvés kritériumára – alapozódik: olyan tudatos és szándékos cselekvés, amelyre méltánylást érdemlő okból kerül sor. Ebből következően a kegyelmezésnek – mint megbocsátásnak – morális vonatkozása van.

b) A kegyelem *szűkebb értelemben* – állami aktusként való felfogása szerint – a bűncselekmények elkövetőjének javára történő *államhatalmi beavatkozás kivételes eszköze*, amelynek alkalmazására méltányossági és célszerűségi okokból kerül sor.³⁰ A kegyelem tehát *nem bármilyen jogsértésnél* jöhet szóba, hanem csak a *büntetendő cselekményekhez kapcsolódóan*, és nem bármilyen joghátrány esetén adható kegyelem, hanem csak a büntetőjogi felelősség megállapításával összefüggő egyes joghátrányokhoz (büntetésekhez vagy intézkedésekhez, illetve ezek jogkövetkezményéhez) fűződően, de ekkor sem biztos, hogy teljes körűen. A *kegyelem* olyan *hatalmi aktus*, amely *jogi formát* ölt. A kegyelmezési jognak államhatalmi eszközként – a történelmi tradíciók és az egyes államok szabályozását figyelembe véve – általában *három típusát* szokás megkülönböztetni: az *eljárési kegyelmet* (abolíció vagy pertörlés), a *végrehajtási kegyelmet* (adgratiatio), illetve a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli *mentesítést* (rehabilitáció).³¹ Az *eljárési kegyelem* a büntetőeljárás megindításának, illetve lefolytatásának *akadályát* jelenti, és következésképpen *büntethetőséget megszüntető* ok. A *végrehajtási ke-*

²⁷ A kegyelmezési jog mellett azonban törvény a köztársasági elnök számára megállapíthat olyan méltányossági jogkört, amelyet bizonyos joghátrányok esetében gyakorolhat, de ez nem minősül egyéni kegyelmezési jognak. Lásd pl. a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 147. § (4) bekezdését. Eszerint „[h]a az elkövetővel szemben a bíróság szabálysértési elzárás büntetést, közérdekű munkát vagy pénzbírságot szabott ki – ide nem értve a pénzbírság helyébe lépő szabálysértési elzárást –, a méltányossági jogkört a köztársasági elnök gyakorolja.”

²⁸ Vö. Magyar Értelmező Kéziszótár (Főszerkesztő Pusztai Ferenc), Akadémiai Kiadó, Budapest 2003 (2) 637. o.

²⁹ Ennek alapja lehet a megbánás, amikor a bűnt elkövető saját maga ismeri fel korábbi cselekedetének helytelenségét.

³⁰ Vö. Jogi lexikon. (Főszerk. Lamm Vanda – Peschka Vilmos) KJK-Kerszöv, Budapest, 1999. 328. o.

³¹ Ádám Antal: A Népköztársaság Elnöki Tanácsa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1959. 259. o.

gyelem a jogerősen kiszabott *büntetés alkalmazását zárja ki* vagy *változtatja meg*, amely történhet a büntetés elengedésével, mérséklésével, enyhébb büntetésre való átváltoztatásával vagy pedig a végrehajtás (esetleg feltételhez kötött) felfüggesztésével.³² A *mentesítés* a jogerős *büntetéshez* fűződő hátrányos jogkövetkezmények *meghatározott joghatásait megszüntető* tényező.³³ A kegyelmezési jog egyes típusai rendszerint mind közkegyelem, mind egyéni kegyelem formájában gyakorolhatók, és mindkét kegyelem lehet *teljes vagy részleges*, amelynek eldöntése rendszerint a kegyelmezési jog gyakorlójának mérlegelésétől függ. A kegyelmi típusok léte, alkalmazási lehetősége és formája az *adott állam alkotmányi*, illetve jogi szabályozásától függ. Az egyes európai köztársaságok alaptörvényei vegyes képet mutatnak.³⁴ van, ahol az alkotmány csak a kegyelmezés jogáról rendelkezik,³⁵ és található olyan alkotmány is, amely pontosítja a kegyelem tartalmát, vagy feltételeit.³⁶ Létezik olyan alkotmány, amelyik csak a végrehajtási kegyelmet ismeri,³⁷ és olyan is, ahol csupán az eljárási kegyelem nem alkalmazható.³⁸ Abban is különbség mutatható ki, hogy a kegyelmezésnek csak a közkegyelem formájában való gyakorlása lehetséges,³⁹ egyéni kegyelem nem adható, illetve a kegyelmezés jogát mely szerv látja el,⁴⁰ valamint ha az államfőt kegyelmezési jog illeti meg, ez ellenjegyzéshez kötött-e, vagy sem.⁴¹

c) Az egyéni kegyelmezés *állami aktusként általában* – de nem kizárólagosan⁴² – az *államfőt* megillető jogosítvány,⁴³ amelynek eredete az *abszolút monarchia* időszakig nyúlik vissza. A kegyelmezés az abszolút monarcha felségjoga volt, aki egyúttal a legfőbb bírónak is minősült.⁴⁴ Az *alkotmányos monarchiában* a bírászkodás teljessége a független bíróságok feladatává vált, az uralkodónál csak a kegyelmezési jog különböző formái – az amnesztia, az egyéni

³² Vö. Kilényi: i.m. 123. o.

³³ A Btk. 104. § (1) bekezdése szerint "[a] kegyelmi jogkör gyakorlója az elítéltet kegyelemből mentesítésben részesítheti akkor is, ha e törvény szerint ennek egyébként nincs helye."

³⁴ Vö. Kilényi: i.m. 124-126. o.

³⁵ Pl. a szlovén alkotmány 107. cikk (1) bekezdés f) pontja szerint a köztársasági elnök „kegyelmet ad”. A lengyel alkotmány 144. cikk (3) bekezdés r) pontja rögzíti, hogy a köztársasági elnök „egyéni kegyelmet gyakorol”.

³⁶ Pl. az észt alkotmány 78. cikk 19. pontja azt mondja ki, hogy a köztársasági elnök „kegyelmet gyakorol az elítéltek kérelmére, az elítéltek szabadon bocsátásával vagy a büntetés csökkentésével”. A litván alkotmány 84. cikk w) pontja alapján a köztársasági elnök „elítélt személyeknek kegyelmet ad”. A máltai alkotmány részletes szabályozást tartalmaz. A 93. cikk (1) bekezdése szerint „A köztársasági elnök hatáskörébe tartozik: a) a bűncselekmény elkövetése miatt elítélt személyek számára az egyéni kegyelem gyakorlása, akár feltétel nélkül, akár törvényes feltételek mellett; b) a büntetések végrehajtásának elhalasztása, akár határozatlan, akár meghatározott időre; c) a büntetések csökkentése, bármilyen bűncselekmény esetén; d) büntetések teljes vagy részleges elengedése bármilyen bűncselekmény vagy kihágás esetén, az állam nevében.”

³⁷ Pl. a lett alkotmány 45. cikke úgy rendelkezik, hogy „[a] Köztársasági Elnök jogosult egyéni kegyelemben részesíteni a szabadságvesztésüket töltő bűnözőket. A kegyelmi jogkör nem vonatkozik olyan esetekre, amelyekben külön törvény más kegyelmi módot határoz meg. A közkegyelmet a Parlament gyakorolja.”

³⁸ A német alkotmány alapján kizárt az eljárási kegyelem. C. H. Ule: Gnadentakte. In: Evangelisches StaatsLexikon. (Szerk. H. Kunst – R. Herzog – W. Schneemelcher) Kreuz Verlag, Stuttgart – Berlin, 1975. 905. o.

³⁹ Pl. a cseh alkotmány 63. cikk (1) bekezdés j) pontja szerint a köztársasági elnök közkegyelmet gyakorol.

⁴⁰ Pl. a szlovák alkotmány 102. cikk (1) bekezdés j) pontja szerint a köztársasági elnök „mérsékli és enyhíti a büntetőbíróságok büntetőeljárás során kiszabott ítéleteit, és egyéni vagy közkegyelem formájában elengedi a büntetéseket.”

⁴¹ Szükséges az államfői döntés ellenjegyzése pl. a cseh, a szlovák, a német és az olasz alkotmány szerint, és nincs ellenjegyzés pl. a lengyel és litván alkotmány alapján. A portugál alkotmány azt írja elő, hogy a Köztársaság elnökének személyes hatáskörébe tartozik a „kegyelmezés vagy ítélet megváltoztatása a kormány véleményének kikérését követően”.

⁴² Ritka kivételként a végrehajtó hatalom csúcsszervét is megilletheti, mint pl. Svédországban. Kilényi: i.m. 117. o. A svéd alkotmány tizenegyedik fejezet 13. cikke szerint kegyelmet a kormány adhat.

⁴³ Az 1946. évi I. törvény 12. § (1) bekezdése is úgy fogalmazott, hogy „[a] köztársasági elnököt megilleti az államfő kegyelmezési joga...”, vagyis e hatáskör az államfői tisztséghez kapcsolódik.

⁴⁴ Günther Winkler: Begnadigung und Gegenzeichnung. Springer Verlag, Wien–New York 2005. 83. o.

kegyelemzés és a pertörlés – maradtak meg,⁴⁵ mint államfői prerogátíva. E megoldás szolgált mintául a köztársaságok államfői számára is.

Magyarországon⁴⁶ az alkotmányos monarchia korában a kegyelemzési jog – a magyar közjog szerint – a királyt megillető és általa gyakorolt felségjog volt, amelynek alapján a büntetendő cselekmények büntetőjogi következményeit megszüntethette, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok által jogerősen kiszabott büntetéseket egészben vagy részben elengedhette, enyhíthette és átváltoztathatta.⁴⁷ A királyt tehát a kegyelemzési jog teljessége – a közkegyelem és az egyéni kegyelem – is megillette.⁴⁸

d) A magyar köztársasági elnök – az alaptörvényi rendelkezések következtében – közkegyelmet nem gyakorolhat, e hatáskörében az Országgyűlést nem helyettesítheti, de az *egyéni kegyelemzési jog kizárólag* a köztársasági elnököt illeti meg – más szerv tehát egyéni kegyelmet nem adhat –, és az Alaptörvényben biztosított kegyelemzési *jogköre nem átruházható*, de e jogkör gyakorlásában *korlátozás nélkül helyettesíthető*.⁴⁹ Az államfő kegyelemzési joga szoros összefüggésben áll az Alaptörvénynek azzal a rendelkezésével, amely a köztársasági elnöki tisztség jellegét Magyarország államfőjeként határozza meg.⁵⁰ Mivel az egyéni kegyelemzés a köztársasági elnök az *állam nevében* gyakorolja, így a kegyelemzési jog – bizonyos értelemben – összefüggésbe hozható az államfő Magyarországot képviselő jogával,⁵¹ illetve a nemzet egységét kifejező jellegével. Az *előbbi* esetben a köztársasági elnök az *állam képviselőjeként* nyilvánul meg,⁵² *hatásköreinek gyakorlásakor az államot képviselve* jár el.⁵³ Az *utóbbi* esetben pedig a kegyelemzési jog gyakorlásával az államfőnek hozzá kell járulnia a nemzet és az állam egységéhez, vagyis e jogkör gyakorlásakor tekintettel kell lenni a köztársasági elnök integrációs funkciójára, vagyis arra, hogy a kegyelemzési jog gyakorlásával az

⁴⁵ Vö. Winkler: i.m. 83. o.

⁴⁶ „Az intézmény valószínűleg már korán kialakult: az 1298. évi LII. tc. mindenestre már említette a király jogaként. Kegyelmet a 17. század végéig nemcsak az uralkodó, hanem az országgyűlés, a helytartó (tőle az 1485. évi X. tc. átmenetileg megtagadta a lehetőséget), a nádor, a vármegyei és városi törvényszékek, valamint a 17. század közepéig (lásd 1655. évi XXXVIII. tc. 5. §) a pallosjoggal bíró földesúr is gyakorolhatott (gyakorlatilag tehát mindazok, akik önálló bírói jurisdikcióval rendelkeztek. Lényeges változást hozott az intézmény történetében az 1715. évi XLVIII. tc., amely kimondta, hogy a kegyelemzés joga kizárólag a királyt illeti meg (3. §).” Pomogyi László: Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár. Mérték Kiadó, Budapest 2008. 541. o. Az intézmény történetéről lásd még Reiner Ignác: Kegyelemzési jog. In: Magyar Jogi Lexikon (Szerk. Márkus Dezső) IV. kötet, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest 1903. 603-604. o.

⁴⁷ Reiner: i.m. 602. o. „A magyar királyt megillető kegyelemzési felségjog megfelel a kegyelemzési jog legszélesebb körű fogalmának, amely szerint a kegyelemzési jog az egyes államok közjoga szerint megfelelő közegnek, nálunk a királynak, azon ténye, mely által nemcsak az ítélettel kiszabott büntetés teljesen vagy részlegesen elengedtetik, ill. átváltoztattatik (szűkebb értelemben vett megkegyelemzés), hanem mely által vmely törvényszegés miatt megindítandó, v. már megindított, de ítélettel be nem fejezett bünvizsgálat beszüntetetik: pertörlés (abolitio) és végre, mely által többek (bizonyos nemű büntettekben bűnösök csoportja, nagyobb számú egyén által elkövetett s bizonyos körülményeknél fogva egymással összefüggésben lévő büntettek) tekintetében a kegyelmi ténynek most említett mindkét formája gyakoroltatik (amnestia).” Uo.

⁴⁸ „A kegyelemzés joga a második világháború végéig az egyéni kegyelemzés és a közkegyelmet (amnesztia) egyaránt lefedte (Horthy Miklós kormányzó esetében is, akitől ugyan az 1920. évi I. tc. 13. §-a a közkegyelemzés jogát megvonta, de alig néhány hónap múlva az 1920. évi XVII. tc. 3. §-a mégis megadta neki ezt a jogosítványt).” Pomogyi: i.m. 542. o.

⁴⁹ A korábbi Alkotmány 29./E. § (1) bekezdése szerint a köztársasági elnököt helyettesítő Országgyűlés elnöke kegyelemzési jogával csak a jogerős elítéltek javára élhetett.

⁵⁰ Alaptörvény 9. cikk (1) bek.

⁵¹ Alaptörvény 9. cikk (3) bek. a) pont

⁵² Vö. Tilk Péter: Gondolatok a köztársasági elnök feladat- és hatásköreiről. In: Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. (Szerk. Chronowski Nóra – Petrétei József) PTE ÁJK, Pécs 2010. 357. o.

⁵³ Csink Lóránt: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2008. 129. o.

állam integrációját kell lehetővé tennie, az állam egységének fennmaradását kell elősegítenie.⁵⁴

d) Az Alaptörvény az egyéni kegyelem *alkotmányos jellegét* sem határozza meg, de a köztársasági elnök e hatáskörének gyakorlása alkotmányon alapuló *közvetlen állami és jogi aktus*, mert jogi hatás kiváltására alkalmas. Jogi formája következtében *kötelező döntés*, amely az államfő kifelé irányuló akaratnyilatkozata: az ellenjegyzés teljesítésével kötelezővé válik mind az érintettre, mind az állami szervekre nézve. A döntés *pozitív vagy negatív* tartalmú lehet: *megadja vagy elutasítja* a kegyelmi kérvényt. Mindkét döntésnek saját *joghatása* van: a *pozitív* döntés *változtat az egyén helyzetén*, a *negatív* döntés következtében az egyén *fennálló helyzete változatlan* marad. Az egyéni kegyelmezési jog a köztársasági elnök önálló, kizárólagos döntési jogaként *szubjektív mérlegelési lehetőséget* tartalmaz, mert „[d]öntésében kifejezésre juttathat méltányossági, humanitárius és saját értékrendjéből fakadó erkölcsi szempontokat is”.⁵⁵ Az államfői kegyelem tehát az államfő személyes, egyedi megfontoláson alapuló, általa olyan különös méltánylást érdemlő okra tekintettel meghozott döntése, amelynek súlya meghaladja a büntetés kiszabásához, vagy a kiszabott büntetés letöltéséhez fűződő állami és társadalmi érdeket.⁵⁶ Mivel az államfői hatáskörben adott egyéni kegyelem egyedi megfontolásokon alapul, ezért az egyéni kegyelemre sincs senkinek alanyi joga. Az államfői kegyelem azonban *ellenjegyzéshöz kötött*, amely e *döntés érvényességi feltétele*: ennek hiányában az államfő pozitív kegyelmi határozata nem alkalmas a joghatás kiváltására. Az ellenjegyzés tehát nem a kegyelmi döntés része, hanem a döntésből következő joghatás tényleges bekövetkezését teszi lehetővé, vagy ellenjegyzés hiányában ezt akadályozza meg, mert az államfő döntése az ellenjegyzés nélkül nem lesz alkalmas a kegyelemhez fűződő jogi hatás bekövetkeztetésének elérésére. A kontraszignáló minisztert az ellenjegyzés vagy annak megtagadása tekintetében illeti meg valódi döntési jog, mert *nem kötelezhető* arra, hogy a köztársasági elnök kegyelmi döntéséről szóló határozatát automatikusan ellenjegyezze.⁵⁷ A minisztert ennek folytán az ellenjegyzés vagy annak megtagadása kérdésében érdemi – politikai mérlegelésén alapuló – döntési jog illeti meg, azaz a politikailag nem vállalható esetekben az ellenjegyzést megtagadhatja. A köztársasági elnök kegyelmezési joga jóllehet saját szabad mérlegelésén alapul, de *nem minősül önálló politikai döntésnek*.

III. Az egyéni kegyelem alkotóelemei

1. A kegyelem alapja

Az egyéni kegyelem valójában *nem jogra alapozódik*, mert *jogilag nem szabályozott mérlegelés alapján* születik meg. A *kegyelmi döntés tartalmi feltételeit* – vagyis azt, hogy mi szolgáltat alapot az egyéni kegyelem megadásához – *nem jogszabály* állapítja meg. Így az egyéni kegyelem a jogrendszer által elismert eszköz,⁵⁸ jogi döntés, de a *tartalmi mércéje nem jogi*, hanem más – jogilag nem meghatározott – okok és körülmények államfő általi szubjektív megítélésén alapul, azaz döntő mértékben a köztársasági elnöki tisztséget betöltő személy mindenkorai erkölcsi és értékfelfogásától, nem pedig jogi szabályozástól függ. A kegyelem fogalmilag sem tűnik normalizálható kategóriának, mert a kegyelemben megnyilvánuló meg-

⁵⁴ Az államfő kegyelmi jogkörével kapcsolatban joggal állapította meg Kukorelli István, hogy a köztársasági elnök jogkörét érintő alkotmányértelmezésnek a köztársasági elnök jogállásából kell kiindulnia. Vö. Kukorelli István alkotmánybíróinak a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz fűzött különvéleményével. ABH 2007. 620, 650

⁵⁵ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 642

⁵⁶ Vö. a 24/2013. (X. 4.) AB határozattal. Indokolás [77]

⁵⁷ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 643

⁵⁸ Az egyéni kegyelmezés jogát az Alaptörvény biztosítja, amely „Magyarország jogrendszerének alapja.” Alaptörvény R) cikk (1) bek.

bocsátás – mint kivételes méltánylást érdemlő eset – alapjául erkölcsi, igazságossági, emberességi stb. szempontok szolgálhatnak,⁵⁹ így ilyen értelemben a kegyelem megelőzi a jogot.⁶⁰ Ebben ragadható meg a kegyelem *korrekciós, kompenzációs és komplementer funkciója* is,⁶¹ amely azonban csak kivételes eszköz lehet, és összhangban kell állnia a társadalmi igazságérzettel és értékrenddel, továbbá a jogállamiság és a hatalommegosztás elvével.⁶² E nélkül ugyanis a kegyelem ellenkező hatást válthat ki, és alkalmazása önkényesnek, igazságtalannak minősülhet: a kegyelem ugyanis az állam büntetőjogi igényével és a kiszabott büntetések érvényesíthetőségével szemben áll, ezért gyakorlása csak különleges indokok alapján, szűk körben és ritka alkalmakkor igazolható. Az államfői szubjektív megítélésnek ezért tekintettel kell lennie az egyéni kegyelem céljára is, mert *igazoltságát csak az e célokkal való konszonancia biztosíthatja*.

2. A kegyelem célja

Az Alaptörvény sem a kegyelem célját, sem annak tartalmát nem határozza meg. A kegyelem *általános célja jogpolitikai* természetű, ezen belül is elsősorban a büntetőpolitikával áll szoros összefüggésben. Így a kegyelmezési jog gyakorlását befolyásolja a büntetőpolitika, különösen a bűnözés helyzete, a bűncselekmények gyakorisága, jellege, és társadalmi megítélése, továbbá a társadalom életviszonyainak védelme, illetve a társadalom biztonságérzete, valamint az igazságszolgáltatás érdeke a büntetőpolitika – rá eső részének – megvalósításában. E szempontoknak elsősorban a közkegyelem esetében van kiemelkedő jelentőségük,⁶³ de az egyéni kegyelmezésnél is szerepet játszanak. Az egyéni kegyelmi döntésnek ezért nem pusztán jogi következménye van, hanem jogpolitikai jelentősége is kimutatható. Mivel a *jog- és büntetőpolitika alakítása* a Kormányt és az Országgyűlést illeti meg, ez indokolja az ellenjegyzés intézményének alkalmazását is: *egyfelől az ellenjegyzéssel az Országgyűlés az ellenjegyző kormánytagon kérheti számon a köztársasági elnök aktusának politikai célszerűségét és helyességét, mivel az ellenjegyzés következtében a kormánytag számára parlamenti politikai felelősség keletkezik. Másfelől az ellenjegyzés biztosítja a köztársasági elnök kegyelmezési aktusainak a Kormány jog- és büntetőpolitikájával való összhangját,*⁶⁴ vagyis azt, hogy az államfői aktus ne kerüljön ellentétbe a Kormány politikai törekvéseivel. Az ellenjegyzés en-

⁵⁹ Egyet kell érteni Kilényi Gézával, aki szerint a kegyelmezés nyomós indokait nem lehet taxatív módon meghatározni, mert az államfőt „nem szabad abba a megalázó helyzetbe hozni, hogy igazságérzete azt sugalmazza: meg kellene adni a kegyelmet, ámde ezt mégsem teheti, mert a konkrét ügyben felmerülő nyomós ok nem szerepel a taxációban.” Kilényi: i.m. 126. o.

⁶⁰ Vö. Winkler: i.m. 84. o.

⁶¹ E funkciók egyaránt lehetőséget adnak mind a jogszabály atipikus esetekben történő alkalmazásának méltányossági szempontú megítélésére, mind az elkövető egyéni helyzetének – pl. gyógyíthatatlan betegség, rokkantság, magas életkor, vagy családi körülményei stb. – figyelembevételére.

⁶² Az egyéni kegyelmezés nem keltheti annak látszatát, hogy a köztársasági elnök e döntésével a bírói ítéleteket bírálná felül. Lásd erről a III. 3. pontot.

⁶³ Az Országgyűlés a közkegyelmet elsősorban politikai megfontolások alapján (kivételes esetekben) gyakorolja, mert ennek legfőképp „szimbolikus jelentősége van, amit mutat, hogy arra általában valamely kiemelkedő esemény alkalmából, a megbocsátás ünnepélyes aktusaként, esetleg a köztársaság egyes értékei iránti elkötelezettség erősítése érdekében kerül sor,” de „másik klasszikus célja az, hogy a törvényalkotó korrigálja a jogpolitikai szempontból tévesnek bizonyult korábbi jogalkotói aktusokat vagy jogalkalmazói gyakorlatot.” Szente: i.m. 626. o. A közkegyelem a politikai akarat és a jogi szempontok közvetítését egyidejűleg szolgáló hagyományos eszköz, mert „[a] közkegyelem hatókörét a törvényhozás lényegében a politikai szándékra, az általa lényegesnek tartott értéktartományra utalással, szinte korlátozástól mentesen állapíthatja meg, ideértve a hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesülést is.” Lévay Miklós alkotmánybírónak a 24/2013. (X. 4.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. Indokolás [107]

⁶⁴ Az Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy a Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg. Alaptörvény 18. cikk (1) bek. Lásd erről részletesebben Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 146-147. o.

nek folytán alkalmas eszköz arra, hogy befolyásolja az államfő kegyelmezési gyakorlatát, és megakadályozhatja e hatáskör indokolatlan vagy túl gyakori felhasználását, illetve a politikailag – különösen a közvélemény előtt – nem vállalható kegyelmi döntések érvényesíthetőségét. A kegyelem *egyedi célja* a konkrét személy esetében az általános törvényi rendelkezések alkalmazásának következtében beálló jogkövetkezmények hatásának megszüntetése, amely – az egyén körülményeire tekintettel – *megbocsátást* fejez ki, *méltányosság gyakorlására* – és így morális szempontok figyelembevételére – ad lehetőséget. A *végrehajtási kegyelmet* általában akkor alkalmazzák, ha a kérelmező (illetve családja) személyi körülményeiben bekövetkezett, valóban súlyos, méltánylást érdemlő, speciális körülmények merülnek fel, amelyek legtöbbször a jogerős *bírói döntés meghozatalát követően* álltak elő, vagyis amelyeket a bíróság a büntetés kiszabása során még nem értékelhetett. Ebből a szempontból az *eljárási kegyelem* más megítélés alá esik. Ilyenkor a büntetőeljárás megindítását vagy lefolytatását elsősorban a terhelt – szintén különösen méltányolandó, kivételes – helyzetére tekintettel nem tartják szükségesnek, vagyis a kegyelem megadásával magától az eljárástól tekintenek el. Az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alóli *mentesítésnek* pedig az a célja, hogy bár a törvényi⁶⁵ vagy a bírói⁶⁶ mentesítés feltételei nem állnak fenn, az elítélttel szemben – szintén méltányolandó okból – a büntetett előlethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények egy részét mégis megszüntethessék, mert a kegyelmi mentesítésnek nincs törvény által megállapított feltétele.

3. A kegyelem tartalma

A kegyelmezés *szoros összefüggést* mutat az *állam büntető hatalmával*. A büntető hatalom az állam – alkotmányosan korlátozott – közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek büntetőjogi felelősségre vonására.⁶⁷ A bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik, így a bűncselekmény elkövetésekor az államnak és nem a sértettnek keletkezik büntető igénye az elkövető megbüntetésére.⁶⁸ A büntetés jogát az állam gyakorolja, ez a jog kizárólag az államot – mint közhatalmat – illeti. A büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumból a büntető igény érvényesítésének kötelezettsége következik.⁶⁹ A büntető igény késedelem nélküli érvényesítése az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelessége, a jogállamiság normatív tartalmából és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogból levezetett alkotmányos követelmény. A *büntető igény érvényesítésének a kockázata az államot terheli*, a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát az állam viseli. Az államot illeti meg – az előbb említett keretek között – a *büntető igény feletti rendelkezés*, illetve az *erről való le-*

⁶⁵ A törvényi mentesítés a Btk.-ban meghatározott feltételek meglétével ex lege, meghatározott időpontban automatikusan bekövetkezik. Vö. a Btk. 100. §-ával.

⁶⁶ A bíróság az elítéllet utólagos vagy előzetes mentesítésben részesítheti. A bíróság az elítéllet kérelemre akkor részesítheti utólagos mentesítésben, ha erre érdemes, és a szabadságvesztés kitöltésétől vagy végrehajthatósága megszűnésétől a Btk. 100. § (1) bekezdés f)-i) pontjaiban meghatározott idő fele már eltelt. Btk. 101. § (1) bek. A bíróság a mentesítésnél e feltételektől nem tekinthet el. Előzetes mentesítésben a bíróság a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztése esetén részesítheti az elítélletet, ha arra érdemes. Btk. 102. § (1) bek.

⁶⁷ Az Alkotmánybíróság több határozatában fogalmazta meg az államnak a büntető hatalommal összefüggő jogait és kötelezettségeit. Lásd különösen a 40/1993. (VI. 30.) AB határozatot [ABH 2003. 288, 289], a 49/1998. (XI. 27.) AB határozatot [ABH 1998. 372, 376-377], az 5/1999. (III. 31) AB határozatot [ABH 1999. 75, 83-84], a 26/1999. (IX. 8.) AB határozatot [ABH 1999. 265, 271], a 13/2001. (V. 14.) AB határozatot [ABH 2001. 177, 186-187], a 41/2003. (VII. 2.) AB határozatot [ABH 2003. 430, 439], a 14/2004. (V. 7.) AB határozatot [ABH 2004. 241, 253-255], a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatot [ABH 2005. 504, 517-518].

⁶⁸ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat. ABH 2005. 504, 522

⁶⁹ „Az állam büntető hatalma legmarkánsabban a büntetés végrehajtásának menetében nyilvánul meg, ott válik valóságosan érzékelhetővé. A megbüntetés jogalapját a büntetőeljárásban megszülető jogerős bírósági határozat tartalmazza, a megbüntetés tényleges jogelvonó, jogkorlátozó hatása a büntetés-végrehajtásban érvényesül.” 31/1997. (V. 16.) AB határozat. ABH 1997. 154, 158

mondás is, amelynek egyik formája a köztársasági elnök kegyelmezési joga. Az *államfő* a kegyelmezéssel *nem az állam büntető hatalmát gyakorolja*, hanem az állam nevében az erről való lemondásról,⁷⁰ illetve ennek következményeiről dönt. A kegyelem tehát az állam büntetőhatalmának érvényesíthetőségét, illetve e hatalomgyakorlás következményét jelentő joghatások megszüntetését vagy megváltoztatását eredményezi.

A köztársasági elnök *nem igazságszolgáltató tevékenységet végez*, így nem dönthet a bűnösségről, mert ez a bíróságok feladata.⁷¹ Az igazságszolgáltatás ugyanis a bírói hatalom gyakorlását jelenti. A bírói hatalom az Alaptörvény által konstituált államhatalom, amely – az államhatalmi ágak elválasztásának az alkotmány által intézményesített rendszerében – funkcióját tekintve elvileg különbözik a többi hatalmi ágtól: az állami hatalomnak az az összetevője, amely az erre rendelt szervezet – a bíróság⁷² – útján a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt.⁷³ A bírói hatalom általános vonása tehát a jogalkalmazás,⁷⁴ különös sajátossága az egyedi jogvita eldöntése,⁷⁵ vagyis a bűncselekmény elkövetéséről szóló ítélet meghozatala. A *köztársasági elnök* a kegyelmezéssel *nem egyedi jogvitát dönt el*: célja nem az igazságszolgáltatás,⁷⁶ hanem a megbocsátás. A kegyelmezési jog gyakorlásakor – a kegyelem megadásával – *nem a bíróság döntését szünteti meg* vagy törli el, mert a bíróság döntése továbbra is fennmarad, hanem csak a jogkövetkezményt, pontosabban ennek hatását küszöbölheti ki. A kegyelem megadása kizárólag meghatározott szankcióval fenyegetett jogsértés jogkövetkezményét érinti, a jogsértésre – mint ilyenre – a kegyelem gyakorlása nem hat ki, mert az elkövető nem válik felmentetté. A kegyelem *nem a bírói ítélet helyesbítése*,⁷⁷ hanem az ezzel összekapcsolt szankció korrekciója, eltörlése vagy enyhítése. A kegyelmezési jog annak elismerése, hogy a büntetőhatalom gyakorlásával összefüggésben lehetnek olyan körülmények, amelyek ennek elmaradását vagy a szankció végrehajtásának megváltoztatását indokolják. A kegyelmezési tevékenység tehát nem igazságszolgáltatás: bár van hatása az igazságszolgáltatásra, illetve e tevékenység következményeinek megváltoztatására, de a kegyelmi ügyekben hozandó döntés tartalmát nem írja elő kötelezően semmilyen anyagi jogszabály, a kegyelemben részesítés az erre alkotmányosan feljogosított szerv saját belátásától, önálló elhatározásától függ.⁷⁸ A kegyelem továbbá nem igazságszolgáltatási aktus azért, mert sem a kegyelem megadása, sem a kegyelem megtagadása „nem jelent semmiféle értékítéletet a jogerős ítéletről, azaz nem értelmezhető a bíróság álláspontjá-

⁷⁰ Az Alkotmánybíróság szerint „[a] köztársasági elnök az egyéni kegyelem gyakorlásakor az állam büntető igényéről mond le. A büntetőjogi felelősség jogerős megállapítása után ez fogalmilag a kiszabott büntetés, illetve a büntetés helyébe lépő intézkedés végrehajtásáról való lemondást jelenti.” 878/B/1992. AB határozat. ABH 1994. 552

⁷¹ Alaptörvény 25. cikk (1) bek. 1. mondat

⁷² A bíróság az az állami szerv, amely az egyes bírói tisztségekből (hivatásos és laikus bírákból) áll, amelyek feladata az igazságszolgáltatás – mint állami speciális jogalkalmazó alaptevékenység – ellátása. A bíróságok – mint állami szervek – rendszert alkotnak és összességükben a bírósági szervezetet jelentik.

⁷³ 53/1991. (X. 31.) AB határozat. ABH 1991. 231

⁷⁴ A jogszabály ugyanis többnyire absztrakt módon keretszabályozást nyújt, a jogszabályt alkalmazó bíróság feladata a jogszabály egyéniesítése. 995/B/1990. AB határozat. ABH 1993. 515, 518

⁷⁵ Ebbe beleértendő a büntetőítélet is, mivel az is egyfajta jogvitát dönt el. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat. ABH 1993. 256, 278

⁷⁶ Nem állapít meg büntetőjogi értelemben tényállást, más szempontok szerint dönt.

⁷⁷ Kovács Virág szerint „[a] köztársasági elnök nem adhat kegyelmet azon az alapon, hogy a bíróság döntése jogilag megalapozatlan volt.” Kovács Virág: A köztársasági elnök. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1049. o. Kovács Virág ezt a kegyelmi döntéssel szemben korlátként határozza meg, ami elvileg elfogadható volna, de mivel a kegyelmezés szempontjai jogilag nincsenek szabályozva, így ez a lehetőség sem zárható ki. Ettől azonban a kegyelmezés még nem igazságszolgáltatás, mert a bírói döntés továbbra is fennmarad.

⁷⁸ Ádám: i.m. 256. o.

nak felülbírálatként, de épp úgy az azzal való azonosulásként sem.”⁷⁹ A kegyelmi eljárás nem bírálja felül a jogerős bírósági döntéssel megállapított tényállás és a bűnösség kérdését, mert nem ebben dönt, ezért „[a] köztársasági elnök kegyelmezési hatásköre nem fellebbezési fórumot biztosít a kegyelmet kérő (vagy kegyelemre előterjesztett) számára.”⁸⁰

Mivel az egyéni kegyelmezési jog az Alaptörvény által megállapított önálló, nevesített hatáskör, ezért *nem minősül államfői diszpenzációs jognak*,⁸¹ jóllehet tartalma ehhez hasonló. A kegyelmezési jog azonban nem pusztán meghatározott jogszabály által megállapított felmentés vagy kivétel lehetősége. A kegyelem alkotmányjogi intézményként az állami szuverenitás gyakorlásának körébe sorolható, *sajátos felségjog*: olyan alaptörvényi kategória, amely a köztársasági elnök jogaként arra ad lehetőséget, hogy saját belátása szerint hozzon hatalmi döntést a kegyelem megadásáról vagy elutasításáról: „nem kötelezhető arra, hogy kegyelmet gyakoroljon, illetve azt megtagadja, diszkrecionális jogkörben, előterjesztéshez nem kötve gyakorolja e jogkörét.”⁸² A kegyelmezés tehát *diszkrecionális jogkör*,⁸³ mert erről az államfő *teljesen szabad belátása* szerint, az ügy érdemében *mérlegelve, tartalmilag jogi kötöttség nélkül*, egyedi döntést hozhat, vagyis kizárólag saját megítélésétől függ, hogy részesíti-e kegyelemben – és milyen mértékben – az érintettet. Döntésénél nem áll fenn indokolási kötelezettség, és e határozatával szemben nincs jogorvoslati lehetőség sem. Ez utóbbi abból is következik, hogy a kegyelem feltételei jogilag nem szabályozottak, így a kegyelem elutasítását jogi úton fogalmilag kizárt megtámadni.

A köztársasági elnök kegyelmezési joga – személyi hatókörét tekintve – *általános*, mert *nincsenek* ez alól jogszabály által *kivont személyek*.⁸⁴ A köztársasági elnök önálló alkotmányos szerv, nem része egyik hatalmi ágának sem, ezért nem indokolt meghatározott személyi kör kivétele a kegyelmezési joga alól arra tekintettel, hogy a kegyelmezéssel összefüggésben *összeférhetetlenségi kifogás* volna felvethető.⁸⁵

4. A kegyelem következménye

Az egyéni kegyelem következménye a *kegyelem egyes típusaitól függ*, vagyis attól, hogy a kegyelem a büntetőeljárás melyik szakaszát érinti. Az *eljárási kegyelem következménye*, hogy *büntetőeljárás nem indítható*,⁸⁶ vagy a folyamatban levő eljárást *meg kell szüntetni*.⁸⁷ Ennek

⁷⁹ Kilényi: i.m. 127. o. „Azaz a kegyelmi elhatározás révén az államfő nem csupán nem válik az igazságszolgáltatás részévé (egyfajta szuperbíróssággá), de a kegyelmi aktus nem is tekinthető az ítélet érdemi felülvizsgálatának, vagyis minőségileg különbözik attól az esettől, amikor az ítéletet valamely felettes bírósági fórum semmisítette meg.” Kilényi: i.m. 124. o.

⁸⁰ Kovács: i.m. 1049. o.

⁸¹ „A diszpenzációs jog általában azt jelenti, hogy valamely meghatározott jogszabály általános rendelkezései alól ugyanabban a jogszabályban megjelölt, felhatalmazott szerv felmentést adhat, kivételt tehet.” Ádám: i.m. 282-283. o.

⁸² 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 642

⁸³ Vö. Ivancsics Imre – Fábrián Adrián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2013. 19-20. o.

⁸⁴ Az 1848. évi III. törvénycikk 35. §-a szerint az elmarasztalt miniszternek a király nem adhatott egyéni kegyelmet. A miniszterekre nézve a királyi kegyelmezési jog csak „általános közbocsánat” (vagyis közkegyelem) esetében volt gyakorolható. A kivételekről lásd Reiner: i.m. 604. o. és Pomogyi: i.m. 541. o. Reiner szerint pl. „különös szigort igénylő esetek alkalmával hozott egyes törvényekben, a királyi kegyelem némileg megszorított, így a Dózsa-lázadás leveretése után hozott 1514: XIV. t. cz.-ben kimondatik, hogy a lázadók tisztjei és a lázítók, továbbá a gyilkosok és az erőszakot elkövetők kegyelemben ne részesíttessenek.” Reiner: i.m. 604. o.

⁸⁵ A köztársasági elnök saját ügyében nem járhat el, mert egyfelől az Alaptörvény 13. cikk (1) bekezdése szerint ellene büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani, vagyis akkor, ha már nem tölti be az államfői tisztséget, másfelől ha közjogi felelősségét [Alaptörvény 13. cikk (2)-(6) bek.] megállapították, megfoszthatják tisztségétől, és így már szintén nem minősül köztársasági elnöknek.

⁸⁶ Az ügyész a tudomására jutott feljelentést három napon belül határozattal elutasítja, ha magából a feljelentésből megállapítható, hogy eljárás kegyelem folytán nem indítható [Be. 174. § (1) bek. d) pont].

következtében az eljárási kegyelem *büntethetőséget megszüntető* ok.⁸⁸ A *végrehajtási kegyelemnél* a következmény a büntetés vagy intézkedés foganatosítását zárja ki, mert a kegyelmi rendelkezésként elengedett büntetés vagy intézkedés, illetve mérséklés esetén a büntetés vagy intézkedés az elengedett rész tekintetében *nem hajtható végre*.⁸⁹ A *kegyelmi mentesítésnél* a következmény az, hogy a mentesítésben részesített személy a *büntetőjogon kívüli* hátrányos jogkövetkezmények szempontjából *büntetlen előéletűnek* tekintendő.⁹⁰ Az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények ugyanis részben a büntetőjogon belül, részben azon kívül érvényesülnek.⁹¹ A mentesítés azonban nem terjed ki azokra a büntetőjogi jogkövetkezményekre, amelyeket újabb bűncselekmény elkövetése esetén a büntető törvény a korábbi elítéléshez fűz,⁹² ezért a kegyelmi mentesítés *nem jelenti a bűnügyi nyilvántartásból való törlést*.⁹³ Erre nézve tehát a köztársasági elnök sem adhat kegyelmet, mert a mentesítés a magyar jog szerint nem eredményezi az ítélet kegyelmi úton történő megsemmisítését.⁹⁴

A kegyelem következményeként számolni kell azzal is, hogy a kegyelemről való – akár pozitív, akár negatív – döntés a *média számára is ismertté* válhat, és így a *közvéleményt* számottevően *befolyásolhatja*. Ennek mértéke természetesen függ az érintett személyétől, az általa elkövetett cselekménytől, a konkrét eset közvélemény általi megítélésétől, és magától a kegyelmi döntés tartalmától.⁹⁵ E tartalom találkozhat a közvélemény helyeslésével, de erőteljes kritikát is kiválthat, így *politikai értékelést* kaphat, amely felveti a politikai felelősség kérdését is. Az ellenjegyzéssel a miniszter vállalja a politikai felelősséget elsősorban az Országgyűlés – de bizonyos értelemben a közvélemény – előtt is, de magát az államfői döntést szintén véleményezheti és értékelheti a média és a közvélemény.

IV. A kegyelmi eljárás

Az Alaptörvény – ahogy erről már volt szó – a kegyelmi eljárásról nem rendelkezik. A törvényi szabályozás szerint a *kegyelmi eljárás előterjesztésre* indul, amely – a *kezdeményezés jellegének és alanyának* megfelelően – történhet *hivatalból vagy kérelemre*.

⁸⁷ Az ügyész a nyomozást határozattal megszünteti kegyelem miatt [Be. 191. § (1) bek. e) pont]. A bíróság az eljárást megszünteti kegyelem miatt [Be. 267. § c) pont].

⁸⁸ Btk. 25. § c) pont

⁸⁹ Bvtv. 30. § (1) bek. 2. mondat

⁹⁰ Btk. 104. § (2) bek.

⁹¹ Kilényi Géza szerint „a hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesítés túlmutat a büntetőjog és a büntető eljárásjog szabályozási körén, kiterjed ugyanis azokra a jogkövetkezményekre is, amelyeket alkotmányjogi (pl. választójogi), közigazgatási jogi vagy más jogágba tartozó normák fűznek a jogerős elítélés tényéhez.” Kilényi: i.m. 123. o.

⁹² Vö. a Btk. 98. § (3) bekezdésével. A mentesített személy tehát mindig a jövőre nézve válik büntetlen előéletűvé, nem pedig az elítélésre visszamenő hatállyal. Vö. a Btk. 98. §-hoz fűzött indokolásával.

⁹³ A bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény (Bnyt.) ugyanis – a büntetettek nyilvántartása mellett – a hátrányos jogkövetkezmények alatt álló, büntetlen előéletű személyek nyilvántartását is előírja. Vö. a Bnyt. 14-20. §-aival.

⁹⁴ Az osztrák alkotmány 65. cikk (2) bekezdés c) pontja – többek között – lehetőséget ad a köztársasági elnöknek arra is, hogy az ítéleteket kegyelmi úton megsemmisítse. E megoldás Kilényi Géza szerint nem azonos az ítélethez kapcsolódó jogkövetkezmények alóli mentesítéssel, hanem annál több: „az ekként kegyelemben részesített személyt ugyanis mindenféle vonatkozásban akként kell kezelni, mintha el sem ítélték volna, mi több, mintha nem is indult volna ellene büntető eljárás. Gyakorlatilag tehát az elnöki kegyelem mintegy visszamenőleges hatállyal olyan helyzetbe hozza az elkövetőt, mint akkor lenne, ha eljárási kegyelem folytán eleve nem indították volna meg ellene a büntető eljárást. Azaz: nem csupán az ítélethez fűződő hátrányos jogkövetkezményeket nem szabad vele szemben alkalmazni és nem köteles számot adni elítélésének tényéről, hanem az ítéletet nem létezőnek kell tekinteni, az semmiféle nyilvántartásban nem szerepelhet és senki sem hivatkozhat a kegyelemben részesített személy »rovott múltúságára«.” Kilényi: i.m. 124. o.

⁹⁵ Az elutasított kegyelmi kérvénynek általában – de nem mindig – kisebb hírértéke van.

1. A hivatalból induló kegyelmezési eljárás

A hivatalból történő előterjesztés lehetőségének indokát törvény nem jelöli meg, erre a kegyelmezésre okot adó általános szempontok lehetnek irányadóak. A *hivatalból* történő előterjesztés konkrétan meghatározott állami szerv hatásköréként fogható fel. E hatáskör alanya a *legfőbb ügyész és az igazságügyért felelős miniszter* lehet, de hatáskörük az *egyéni kegyelem típusától is függ*.

a) A legfőbb ügyész általi kezdeményezés

A *legfőbb ügyész csak eljárási* – a büntetőeljárás megszüntetésére irányuló – kegyelem esetében, és csak a *vádirat benyújtásáig* élhet e jogával.⁹⁶ A legfőbb ügyész kegyelem iránti előterjesztésére az *ügyész tesz hivatalból javaslatot* akkor, ha a vádirat benyújtásáig olyan „kivételes, méltánylást érdemlő körülmények” merülnek fel, amelyekre tekintettel kegyelem gyakorlását látja indokoltnak.⁹⁷ A „kivételes, méltánylást érdemlő körülmények” közelebbi tartalma jogilag ebben az esetben sincs meghatározva, tehát az ügyész mérlegelésétől függ, hogy mit tekint ilyen körülménynek. Az ügyész javaslata a megállapítható bűncselekmény rövid tényállását, annak bizonyítékait, a cselekmény törvényi minősítését és a kegyelemre ajánlás indokait tartalmazza.⁹⁸ Az ügyész javaslatát a *főügyész* – véleményes jelentésével – terjeszti fel a legfőbb ügyészhez, de csak akkor, ha a *javaslattal egyetért*. Ha nem ért egyet, a felterjesztést mellőzi, és erről az iratok visszaküldésével és indokainak közlésével az előterjesztő ügyészt értesíti.⁹⁹ Ha tehát a legfőbb ügyészhez az ügyésztől nem érkezik javaslat, a köztársasági elnökhöz a legfőbb ügyész hivatalból nem nyújt be előterjesztést. Ha viszont érkezik javaslat, a legfőbb ügyész még mindig dönthet úgy, hogy hivatalból nem kezdeményez kegyelmet. A kezdeményezés joga ugyanis kizárólag őt illeti meg, nem köti az ügyész javaslata, sem a főügyész véleménye. Ha a legfőbb ügyész által hivatalból kezdeményezett *eljárási kegyelmet a köztársasági elnök megadja, az ügyész a nyomozást határozattal megszünteti*, de a gyanúsított a nyomozást megszüntető határozat közlésétől számított nyolc napon belül kérheti a nyomozás folytatását, és ebben az esetben a nyomozást folytatni kell.¹⁰⁰

b) Az igazságügyért felelős miniszter általi kezdeményezés

A kegyelemre *hivatalból* történő előterjesztést *minden más esetben csak az igazságügyért felelős miniszter* tehet, mégpedig az egyes kegyelmezési típusoknak megfelelően. Az *eljárási kegyelem* esetében ez a *vádirat benyújtásától az eljárás befejezéséig, azaz a jogerős ügydöntő határozattal történő lezárásáig* illeti meg. A *végrehajtási kegyelemnél* a még végre nem hajtott büntetés,¹⁰¹ a próbára bocsátás, a jóvátételi munka és a javítóintézeti nevelés elengedésére vagy mérséklésére irányulhat a hivatalból történő előterjesztés.¹⁰² Mivel a törvény szerint a fel

⁹⁶ Be. 597. § (1) bek.

⁹⁷ Lásd erről a vádelőkészítéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyészi feladatokról szóló 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás (a továbbiakban LÜ utasítás) 95. § (1) bekezdését.

⁹⁸ LÜ utasítás 95. § (2) bek.

⁹⁹ LÜ utasítás 95. § (3) bek.

¹⁰⁰ Be. 197. § (1) bek. E megoldás lehetőséget ad arra, hogy a büntetőeljárás ne kegyelmi határozattal, hanem a más okból szűnjön meg. Vö. továbbá a Be. 598. § (6) bekezdésével.

¹⁰¹ A Btk. 33. § (1) bekezdése szerint a büntetések a szabadságvesztés, az elzárás, a közérdekű munka, a pénz-büntetés, a foglalkozástól eltiltás, a járművezetéstől eltiltás, a kitiltás, a sportrendezvények látogatásától való eltiltás, és a kiutasítás. A (2) bekezdés szerint mellékbüntetés a közügyektől eltiltás.

¹⁰² Be. 597. § (1) bek. és Bvtv. 45. § (1) bek. Az egyes büntetéseket és az itt felsorolt intézkedéseket a Btk. részletezi. Így kegyelmi előterjesztés nem tehető a megrovás, a pártfogó felügyelet, az elkobzás, a vagyonekobzás,

nem sorolt intézkedés mérséklése vagy elengedése,¹⁰³ valamint a már végrehajtott büntetés vagy intézkedés utólagos elengedése iránt kegyelmi kérelem nem nyújtható be,¹⁰⁴ így erre a miniszter nem is tehet előterjesztést.¹⁰⁵ A *mentesítési kegyelemnél* – a büntetett előlélethez fűződő hátrányok alóli mentesség biztosítása érdekében – a miniszter akkor is előterjesztést tehet, ha ennek a büntető törvénykönyv szerint egyébként nem volna helye.¹⁰⁶ A törvényi szabályozásból azonban nem derül ki egyértelműen, hogy a miniszter *honnán szerez tudomást* arról, hogy *hivatalból tegyen előterjesztést* a kegyelem megadására.¹⁰⁷

2. A kérelemre induló kegyelmezési eljárás

A kérelemre induló egyéni kegyelmezési eljárás szintén nem szerepel az Alaptörvényben, de a kérelem gyökere az *általános petíciós jogra vezethető vissza*. Ez elvileg azt jelenti, hogy a *kérelem előterjesztését emberi jogként* lehetne felfogni. Az Alaptörvény ugyanis lehetővé teszi, hogy *bárki*, írásban kérelemmel forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.¹⁰⁸ E jog alapján a kérelem „valamely olyan írásban benyújtott igény, amely bármely, tehát nem csak a kérelem címzettjeként megjelölt állami szerv valamely, akár konkrétan, akár általánosságban megfogalmazott igény teljesítésére, a kérelmet tartalmazó iratban foglalt kívánalomnak megfelelő intézkedés megtételére irányuló elvárást jelenít meg.”¹⁰⁹ A kérelmezési jognak ezt az általános meghatározását a kegyelmi kérvény esetében a *törvényi szabályozás konkrétizálja*.¹¹⁰ meghatározza a kérelem *alanyait, formáját, címzettjét és tartalmát*. A kegyelmi kérvény *alanyi köre* konkrétan meghatározott: eszerint kegyelmi kérelmet a *terhelt*,¹¹¹ a *védő*, a *fiatalkorú törvényes képviselője*, valamint a *terhelt hozzátartozója*¹¹² nyújthat be,¹¹³ vagyis másnak ilyen kérelem előterjesztésére nincs jogi lehetősége. E szabályozás megfelel az egyéni kegyelmezési jog lényegének, vagyis annak, hogy az egyéni kegyelem *egyetlen*, konkrétan

az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele, a kényszergyógykezelés, és a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló törvény szerinti intézkedésekre. Vö. a Btk. 63. § (1) bekezdésével.

¹⁰³ Így pl. a kegyelmi kérelem nem terjed ki az eljárási jellegű joghátrányokra.

¹⁰⁴ Be. 597. § (2) bek. és Bvtv. 30. § (1) és (2) bek., illetve 45. § (2) bek.

¹⁰⁵ A kegyelmezési jogkör nem terjed ki az államot illető bünyügyi költség és a rendbírság megfizetésének elengedésére sem, mert ezek a joghátrányok nem büntetések, így megfizetésüket – különös méltánylást érdemlő okból – egészben vagy részben az igazságügyért felelős miniszter engedheti el. Vö. a Be. 599. § (1) bekezdésével.

¹⁰⁶ Ez következik a Btk. 104. § (1) bekezdéséből, amely szerint „[a] kegyelmi jogkör gyakorlója az elítéltet kegyelemből mentesítésben részesítheti akkor is, ha e törvény szerint ennek egyébként nincs helye.]

¹⁰⁷ Elvileg szóba jöhet a Be. 63/A. § (2) bekezdésének az a fordulata, hogy „[h]a a bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság az eljárása során olyan tényt állapít meg, vagy körülményt észlel, amely miatt hivatalból (...) más eljárás kezdeményezésének vagy lefolytatásának van helye, e célból az eljárás kezdeményezésére, illetve lefolytatására jogosult szervet tájékoztatja.” E tájékoztatás szolgálhat alapul ahhoz, hogy a miniszter hivatalból kezdeményezzen kegyelmi eljárást, ha azt indokoltan látja, de ez nem jelent számára kötelezettséget.

¹⁰⁸ Az Alaptörvény XXV. cikke szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”

¹⁰⁹ Tilk Péter: A petíciós jog. In: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok (Szerk. Drinóczi Tímea) Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2006. 445. o.

¹¹⁰ Be. 597. §

¹¹¹ „A terhelt az, akivel szemben büntetőeljárást folytatnak. A terhelt a nyomozás során gyanúsított, a bírósági eljárásban vádlott, a büntetés jogerős kiszabása, illetve a megrovás, próbára bocsátás, jóvátételi munka végzésének előírása vagy javítóintézetni nevelés jogerős alkalmazása után elítélt.” Be. 43. § (1) bek.

¹¹² A hozzátartozó fogalmát a Btk. határozza meg. Eszerint a hozzátartozó: az egyeneságbeli rokon és ennek házastársa vagy élettársa, az örökbefogadó és a nevelőszülő (ideértve az együtt élő mostohaszülőt is), az örökbe fogadott és a nevelt gyermek (ideértve az együtt élő mostohagyermeket is), a testvér és a testvér házastársa vagy élettársa, továbbá a házastárs, az élettárs, valamint a házastárs vagy az élettárs egyeneságbeli rokona és testvére. Btk. 459. § 14. pont

¹¹³ Be. 597. § (3) bek. és Bvtv. 45. § (3) bek.

meghatározott természetes személy pontosan meghatározott ügyében, egyedi esetre szólóan adható. Ez nem zárja ki azt, hogy bárki – egyedül vagy másokkal együtt – írásban ne fordulhatna akár közvetlenül a köztársasági elnökhöz a kegyelmi jog gyakorlása érdekében, de ez nem minősül kegyelmi kérvénynek, az államfő ennek alapján kegyelmet nem adhat.¹¹⁴ A kérelemnek tehát a törvényben meghatározott jogosultaktól kell származnia.

A kegyelmi kérelem formájára nézve nincs külön törvényi előírás, de az eljárási szabályokból következően – értelemszerűen – ezt írásban kell benyújtani.¹¹⁵

A kegyelmi kérelem címzettje – a kegyelmezési jog gyakorlójaként – a köztársasági elnök, de ez nem jelenti azt, hogy a kérelmet közvetlenül az államfőhöz kell benyújtani. A kegyelmi döntés meghozatalához nem mellőzhető a kegyelmi ügy, illetve az ezzel összefüggő adatok, tények, körülmények ismerete, amelyek segítséget nyújtanak a köztársasági elnöknek a kérelem tárgyszerű megítéléséhez. A törvényi szabályozás olyan eljárást alakított ki, amely biztosítja az államfő számára a szükséges információk megszerzését, ezért a köztársasági elnökhöz közvetlenül benyújtott kérelmeket át kell tennie ahhoz a szervhez, amelynél a kérelmet – a törvény szerint – elő kellett volna terjeszteni, és amely szerv ezeket az információkat biztosítani tudja. A törvényi szabályozás úgy rendelkezik, hogy eljárási kegyelem esetén – a büntetőeljárás megszüntetése iránt – a kegyelmi kérelmet annál az ügyésznél, illetőleg bíróságnál kell benyújtani, amely előtt az eljárás folyik.¹¹⁶ A kérelmet tehát a vádirat benyújtásáig az ügyészhez kell beterjeszteni, aki a terheltnek a kegyelmi döntéshez szükséges személyes adatait beszerzi és kezeli, majd ezt követően a döntéshez szükséges adatokat tartalmazó iratokat, valamint a kegyelmi kérelmet a legfőbb ügyészhez terjeszti fel.¹¹⁷ Ha a kegyelmi kérelem nem jogosulttól származik, az ügyész a kérelmezőt erről tájékoztatja és a további intézkedések megtételét mellőzi.¹¹⁸ Az eljárási kegyelem iránti kérelmet a vádirat benyújtását követően pedig a bíróságnál kell beterjeszteni, és a terheltnek a kegyelmi döntéshez szükséges személyes adatait e szerv szerzi be és kezeli.¹¹⁹ Ha a bíróságnál előterjesztett kegyelmi kérelem tartalma nem egyértelmű, a bíróság – a szükséges felvilágosítást megadva – a kérelmezőt ennek tisztázása érdekében nyilatkozattételre hívja fel.¹²⁰ A bíróság a kérelmet soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül terjeszti fel a miniszterhez. A kérelemhez kizárólag a büntetőügyben keletkezett azokat az iratokat kell csatolni, amelyek a kegyelmi kérelem elintézéséhez szükségesek. Végrehajtási kegyelmet – a még végre nem hajtott büntetés és intézkedés elengedése vagy mérséklése érdekében –, illetve a büntetett előlélethez fűződő hátrányok alóli mentesítés iránti kegyelmi kérelmet az első fokon eljáró bíróságnál kell benyújtani,¹²¹ és a bíróság e kérelmet – az eljárási kegyelemnél ismertetett szabályok szerint eljárva – szintén az igazságügyért felelős miniszterhez terjeszti fel.¹²²

¹¹⁴ A petíciós jog alapján azonban az államfőnek reagálási, tájékoztatási kötelezettsége állapítható meg, de ez semmiképpen sem jelenthet érdemi intézési kötelezettséget. Vö. Tilk: A petíciós jog. 445-446. o.

¹¹⁵ Ez a petíciós jog alaptörvényi szabályozásából is következik.

¹¹⁶ Be. 597. § (4) bek.

¹¹⁷ Be. 598. § (1) bek. A LÜ utasítás 95. § (4) bekezdése szerint „[h]a a kegyelem iránti előterjesztést a terhelt, a védő vagy a terhelt hozzátartozója kéri, az ügyész intézkedik a kérelemben megjelölt, de az eljárásban addig nem igazolt körülményekre vonatkozó bizonyítékok, illetve adatok beszerzéséről. A kérelmet a főügyész véleményes jelentésével ezután terjeszti fel a Legfőbb Ügyészséghez.”

¹¹⁸ LÜ utasítás 95. § (5) bek.

¹¹⁹ Ilyennek minősül pl. a környezattanulmány, a pártfogó felügyelői vélemény, a munkahelyi vélemény, az erkölcsi bizonyítvány, a rendelkezésre álló egészségügyi dokumentumok stb. Vö. a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról szóló 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet (a továbbiakban IM rendelet) 105. § (2) bekezdésével.

¹²⁰ Lásd IM rendelet 105. § (1) bekezdését.

¹²¹ Be. 597. § (4) bek. és Bvtv. 45. § (4) bek.

¹²² A Bvtv. 45. § (5) bekezdése szerint „[a]z első fokon eljáró bíróság tanácsának elnöke a kegyelmi eljárás során az elítéltnak a kegyelmi döntéshez szükséges személyes adatait beszerzi.” A (6) bekezdés írja elő, hogy „[a]

A kegyelmi kérelem *tartalma* az egyéni kegyelem típusától függ, de erre vonatkozóan is léteznek bizonyos *korlátok*: a törvényben meghatározott – ún. fel nem sorolt – intézkedések mérséklése vagy elengedése, valamint a már végrehajtott büntetés vagy intézkedés utólagos elengedése iránt kegyelmi kérelem nem nyújtható be.¹²³ A *kegyelmi kérelemnek* az eljárás folytatására *nincs halasztó hatálya*,¹²⁴ vagyis az eljárást folytatni kell, de a büntetés elengedése vagy mérséklése iránti kérelem, illetőleg előterjesztés esetén az igazságügyért felelős miniszter elrendelheti a büntetés, illetőleg intézkedés végrehajtásának a köztársasági elnök döntéséig történő elhalasztását vagy félbeszakítását.¹²⁵

A jogosulttól származó *kegyelmi kérelmet* a legfőbb ügyésznek, illetőleg az igazságügyért felelős miniszternek a köztársasági elnökhöz *akkor is fel kell terjesztenie*, ha a kegyelem gyakorlása iránt *nem tesz előterjesztést*.¹²⁶ Ebből a szempontból tehát *lényeges különbség van a hivatalból, illetve a kérelemre induló kegyelmezési eljárás között*. E garanciális rendelkezés ugyanis arra szolgál, hogy a legfőbb ügyész vagy a miniszter ne akadályozhassa meg a kérelem köztársasági elnök elé kerülését akkor sem, ha egyébként a kérelemben foglaltakkal nem értenek egyet, vagyis minden kérelmet továbbítaniuk kell az államfő számára. A kérelmek előzetes elbírálása és szelektálása ugyanis megakadályozhatná a köztársasági elnököt az őt kizárólagosan megillető kegyelmezési joga gyakorlásában.¹²⁷ A köztársasági elnök döntési jogát az előterjesztés hiánya sem korlátozhatja, mert az államfő kegyelmezési joga közvetlenül az Alaptörvény által intézményesített diszkrecionális hatáskör, amelyet nem lehet sem előzetes vizsgálattal korlátozni, sem pedig megakadályozni, így az előterjesztés csak az államfői döntés megalapozottságához és alátámasztásához járulhat hozzá. Az érdemi döntés meghozatala kizárólag a köztársasági elnököt illeti meg, vagyis az előterjesztés hiánya sem eredményezheti azt, hogy az államfő hatáskörét korlátozzák. Az előterjesztés értelemszerűen nem a kegyelem kérdésében való döntést jelenti, hanem ehhez nyújt az államfő számára információkat és orientálja határozata meghozatalában.

A jogosulttól származó kérelem továbbítására a *kérelmezőnek eljárásjogi jogosultsága van* arra, hogy kérelmét a törvényi előírásoknak megfelelően kezeljék, és ennek a legfőbb ügyész és a miniszter köteles eleget tenni. Ezért a kérelem továbbításának *megakadályozása jogsértésnek* minősül, és ezzel szemben jogorvoslat vehető igénybe.¹²⁸ Mivel a kegyelmi kérelem visszavezethető a petíciós alapjogra, ezért a kérelem továbbításának megakadályozása sértheti a tisztességes eljáráshoz való jogot is.¹²⁹

3. A köztársasági elnök döntése

döntéshez szükséges adatokat tartalmazó iratokat, valamint a kegyelmi kérelmet a tanács elnöke az igazságügyért felelős miniszterhez felterjeszti.”

¹²³ Ezek tehát megegyeznek a hivatalból induló kegyelmezési eljárásnál ismertettekkel. Vö. Be. 597. § (1) bekezdésével, illetve a Bvtv. 45. § (2) bekezdésével.

¹²⁴ Be. 598. § (1) bek.

¹²⁵ Be. 598. § (2) bek. Az igazságügyért felelős miniszter az előterjesztés előkészítése során – a büntetés végrehajtásának megkezdésére halasztó hatállyal – elrendelheti az elítéltnak a büntetés-végrehajtás központi kórházában történő szakorvosi vizsgálatát. Uo., illetve Bvtv. 46. § (1) és (2) bek. E megoldás lehetővé teszi, hogy a terheltség egészségi állapotáról alapos állásfoglalás születhessen, amely a kegyelem megadásának egyik indoka lehet.

¹²⁶ Vö. a Be. 598. § (3) bekezdésével, illetve a Bvtv. 46. § (3) bekezdésével.

¹²⁷ Vö. Kovács: i.m. 1048. o.

¹²⁸ A jogorvoslat igénybevételének lehetősége azonban a hatályos szabályozás alapján nem kellően tisztázott, mert nem világos, hogy ez milyen eljárás során érvényesíthető.

¹²⁹ Vö. Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével. Emiatt – bizonyos esetben – akár alkotmányjogi panasz is benyújtható volna az Alkotmánybírósághoz. Erre azonban kizárólag az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-ában biztosított valódi alkotmányjogi panasz jöhet szóba, de csak akkor, ha a bíróság a kérelem továbbításának megakadályozása kapcsán nem állapítja meg a jogsértést. Ez viszont valószínűleg csak rendkívül kivételes esetben fordulhat elő. Vö. a 7/2013. (III. 1.) AB határozattal. Indokolás [24] pont

A köztársasági elnök a hozzá – akár hivatalból, akár kérelem útján – beérkező egyéni kegyelmi kezdeményezésről határoz, ennek hiányában kegyelmi döntést nem hozhat: *csak a kérelemben vagy az előterjesztésben megjelölt konkrét egyén pontosan meghatározott típusú* – eljárási, végrehajtási vagy mentesítési – kegyelmi ügyében dönthet, következésképpen a kezdeményezésen nem terjeszkedhet túl. Ezért mind a hivatalból, mind a kérelemre induló eljárás esetén pontosan meg kell jelölni, hogy az indítvány *melyik típusú kegyelem megadására* irányul, mert az államfő nem általában ad kegyelmet. Az indítványnak tehát határozottan meg kell jelölnie, hogy az államfő mely esetekben és milyen kegyelmet adjon, azaz minden kegyelmi igényre nézve külön indítvány szükséges. Mivel a végrehajtási kegyelem nem foglalja magában automatikusan a mentesítést is, ezért ezekre külön-külön szükséges indítványt benyújtani.

A köztársasági elnöknek – mivel az egyéni kegyelmezési jog a feladat- és hatáskörébe tartozik, amelyet gyakorolni köteles – a hozzá beérkezett, a törvényi előírásoknak megfelelő indítvánnyal döntést kell hoznia, de ez nem jelenti automatikusan a kegyelem megadását, mert döntésének tartalmára nézve szabad mérlegelési joga van. Az államfő az indítvány, illetve az ahhoz csatolt *dokumentumok alapján határoz*: nem folytat le bizonyítási eljárást, nem hallgatja meg az érintetteket, ezért a kérelmezőnek vagy az érintettnek a személyes meghallgatásra nincs joga sem.

A köztársasági elnöknek *minden egyes esetben önálló határozatot* kell hoznia, de sem a pozitív, sem a negatív döntése esetén nincs indokolási kötelezettsége. Végrehajtási kegyelem megadása esetén azonban – amikor a büntetés megváltoztatásáról, vagy a végrehajtás felfüggesztéséről, illetve a büntetés részben vagy egészben történő elengedéséről határoz – figyelembe kell vennie, hogy nem járhat el tetszőlegesen: csak olyan büntetőjogi jogkövetkezményt alkalmazhat, amelyet a büntető törvény tartalmaz, mert – a nulla poena sine lege elvének megfelelően – a büntetőjogi jogkövetkezmények nem alakíthatók szokásjogi úton vagy analógia igénybevételével.¹³⁰

A kegyelmi döntéssel szemben – ahogy erről már volt szó – *nincs lehetőség jogorvoslatra* és a döntés tartalma az államfőn nem kérhető számon, mert ameddig a kegyelmi határozat jogilag nem szabályozott mérlegelés alapján születik meg – azaz ebben az értelemben tartalma nem jogon alapul –, addig erre nézve bírói felülvizsgálat sem alkalmazható. Ha a köztársasági elnök a kegyelmi indítványt elutasította, nincs akadálya annak, hogy az arra jogosult új indítványt terjesszen elő, vagyis a negatív kegyelmi döntés nem akadálya az indítvány újbóli beterjesztésének, amelynek alapján a köztársasági elnök új döntés meghozatalára jogosult, azaz a korábbi, a kegyelmi indítványt elutasító döntése nem köti.

A köztársasági elnök kegyelmi határozatát *meg kell küldeni az igazságügyért felelős miniszternek*, mivel e szerv az ellenjegyzési jog gyakorlója, de az államfő nem köteles olyan tartalmú határozatot hozni, amely az ellenjegyző előzetes elvárásának megfelel. Ha az államfő pozitív tartalmú kegyelmi döntését a miniszter ellenjegyzzi, az államfői határozat a joghatások kiváltására alkalmassá válik, ezért erről az érintetteket értesíteni kell. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jogszabályban kell előírni, hogy mely szervezet, milyen eljárásban, milyen alakosság mellett közölje a kegyelmi elhatározást.¹³¹

A kegyelmezési *eljárás nem nyilvános*, és a köztársasági elnöknek a folyamatban lévő ügyekről nincs formális tájékoztatási kötelezettsége sem, és ilyen – a nem nyilvános eljárás követ-

¹³⁰ Vö. a Btk. 1. §-ához fűzött indokolásával.

¹³¹ „Garanciális követelmény, hogy az állam büntető hatalmát konkrét esetben gyakorló bíróság és büntetés-végrehajtási szervezet a kegyelmi elhatározást hitelesen és utólag ellenőrizhetően közölje az elítélttel. Ellenkezik a jogbiztonsággal, ha az elítélt bizonytalanságban marad büntető felelősségre vonásának alakulásáról, illetve, ha a bíróság és a büntetés-végrehajtási szervezet eljárása utólag nem ellenőrizhető.” 31/1997. (V. 16.) AB határozat. ABH 1997. 154, 156-157

keztében – a miniszter esetében sem állapítható meg. Annak azonban nincs akadálya, hogy az érintett a kegyelmi döntés tartalmát nyilvánosságra hozza. Az ismertté vált döntésért az ellenjegyzés következtében elsősorban a miniszter tartozik számadással.

4. A kegyelmi döntés közlése

Az *ellenjegyző miniszternek* a kegyelmi határozatot annak megfelelően kell az érintettel közölnie, hogy milyen kegyelmi típusról van szó.¹³² A törvényi szabályozás szerint *eljárási kegyelem* esetén a kegyelmi döntésről szóló határozatot a terheltnek és a kegyelmi kérelem előterjesztőjének az a bíróság, illetőleg ügyész kézbesíti, amely előtt az eljárás folyik.¹³³ *Végrehajtási és mentesítési kegyelem* esetén, ha a kegyelmi kérelmet a határozat jogerőre emelkedését követően terjesztették elő, a kegyelmi döntésről szóló határozatot az ügyben első fokon eljáró bíróság tanácsának elnöke kézbesíti az elítéltnak, és a kegyelmi kérelem előterjesztőjének.¹³⁴ Ha az elítelt a szabadságvesztését, illetve a javítóintézeti nevelését tölti, részére a kegyelmi döntésről szóló határozatot az igazságügyért felelős miniszter közvetlenül a büntetés-végrehajtási intézet, illetve a javítóintézet útján kézbesíti, egyben értesíti az első fokon eljáró bíróságot.¹³⁵

A törvényi szabályozás szerint az értesítés tartalmazza a kegyelmi határozat számát, a határozathozatal idejét, az igazságügyért felelős miniszter ellenjegyzésének keltét, a kegyelmi döntéssel érintett határozatokat hozó bíróság vagy ügyész megnevezését, az érintett határozatok számát és azok meghozatalának idejét, és a kegyelmi döntés tartalmát. Ha a köztársasági elnök kegyelmet gyakorolt, az értesítés tartalmazza a kegyelemhez fűződő jogkövetkezményekről szóló tájékoztatást is.¹³⁶

Garanciális szabály – amely összefügg az Alaptörvényben rögzített, a bírósági eljáráshoz való alapvető joggal¹³⁷ –, hogy ha a büntetőeljárás kegyelemből történő megszüntetését a bíróság vagy az ügyész *hivatalból* kezdeményezte, a terhelt az eljárást *megszüntető* határozat kézbesítésétől számított nyolc napon belül kérheti az eljárás folytatását.¹³⁸ E megoldás a hivatalból kezdeményezett eljárási kegyelem megadása esetén biztosítja, hogy a terhelt bíróság előtt tisztázhassa magát, vagyis az ellene emelt vádról bíróság döntsön. A szabályozásból az is következik, hogy ha az eljárási kegyelem megadása kérelemre történt, akkor nincs lehetőség az eljárás folytatására.¹³⁹

Összefoglalásként megállapítható, hogy a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési jogát az Alaptörvény konstituálta, de részletesen nem szabályozta. Az egyéni kegyelem megadása az államfő mérlegelésen alapuló diszkrecionális joga, amely azonban ellenjegyzéshez kötött. Az egyes kegyelmi típusokat és a kegyelmezés eljárási szabályait a törvényhozó jogosult megállapítani, és ezek az államfőre is kötelezőek: az államfő az egyéni kegyelmezés során kötvén van az Alaptörvényhez és a törvényi rendelkezésekhez. A törvényhozó azonban olyan előírás-

¹³² A köztársasági elnök pozitív döntésének részletes végrehajtási szabályait a 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet 107-109. §-ai tartalmazzák.

¹³³ Be. 598. § (4) bek.

¹³⁴ Bvtv. 46. § (4) bek.

¹³⁵ Be. 598. § (4) bek. és Bvtv. 46. § (5) bek.

¹³⁶ Be. 598. § (5) bek. és Bvtv. 46. § (6) bek.

¹³⁷ Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Be. 3. § (1) bekezdése szintén rögzíti, hogy „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádról bíróság döntsön.”

¹³⁸ Be. 598. § (6) bek.

¹³⁹ Vö. a Be. 598. §-ához fűzött indokolással.

sokat nem állapíthat meg, amelyek a köztársasági elnök kegyelmezési jogát korlátozzák vagy akadályozzák, és ennek következtében e feladat- és hatáskörét kiüresítik.

Megjelenési helye, ideje:

Az államfő jogállása III. Konferenciakötet. PPKE JÁK, Budapest 2014. (megjelenés alatt)