

AZ EGYÉNI KEGYELEM A JOGÁLLAMBAN

Megfontolások és ajánlások

Petrétei József*

Az egyéni kegyelem fogalmát maga az Alaptörvény nem állapítja meg,¹ csupán anynyit tartalmaz egyfelől, hogy a köztársasági elnök „gyakorolja a kegyelmezés jogát”,² vagyis a kegyelmezési jogot pusztán hatásköri szabályként definiálja, másfelől pedig előírja, hogy sarkalatos törvény határozza meg azoknak a gyermek sérelmére elkövetett szándékos bűncselekményeknek a körét, amelyek esetében az államfő az egyéni kegyelmezési jogát nem gyakorolhatja.³ Azonban nincs szó benne arról, hogy a kegyelmi döntés meghozatalakor milyen érdemi kritériumoknak kell meghatározónak lenniük, továbbá az adott személynél és az adott egyedi ügyben milyen feltételeknek kell teljesülniük ahhoz, hogy pozitív kegyelmi határozat szülessen. Így tehát hiányzik a kegyelem megadásának mércéje, vagyis az, hogy milyen (elő)feltételektől függ a kegyelmet adó pozitív döntés. Végül a kegyelmi eljárásra vonatkozóan is alig találni

* Egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ Az egyszerűsítés érdekében a továbbiakban a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési jogával kapcsolatban kizárólag csak a végrehajtási kegyelemről lesz szó, amely egy jogerős büntetés vagy intézkedés teljes vagy részleges elengedésének, enyhítésének, megváltoztatásának vagy felfüggesztésének hatáskörét jelenti. Lehetőséget ad arra, hogy a jogorvoslattal meghozott és jogorvoslattal már nem megváltoztatható döntést sajátos módon korrigálják. A köztársasági elnök kegyelmezési jogáról ld. Petrétei József: *A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban 1989–2014*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2018. 451–480.

² Alaptörvény 9. cikk (3) bek. n) pont. A kegyelmezési jog államfői hatáskörbe sorolása nem véletlen – az sem a törvényhozó, sem a bírói hatalomhoz nem rendelhető: az előbbi maga állapít meg normákat, míg az utóbbi a normákat az egyedi esetek eldöntésére alkalmazza, és jogerős döntés után már további döntést nem hozhat. Ezzel szemben a kegyelmezési jogot az jellemzi, hogy nincs a jogi szubszumció számára hozzáférhető módon normalizálva. Vö. Hartmut Fischer: Legitimation von „Gnade” und „Amnestie” im Rechtsstaat. *Neue Kriminalpolitik*, 2001/4. 22. <https://doi.org/10.5771/0934-9200-2001-4-21>

³ Vö. az Alaptörvény 9. cikk (8) bekezdésével. Ebben az esetben a formálisan alaptörvényi tilalom tartalmát sarkalatos törvény – vagyis az Országgyűlés – állapítja meg.

bármilyen támpontot a hatáskör-megjelölésen és az ellenjegyzéssel kapcsolatos információk kívül.⁴

Az Alaptörvényben tehát ezekről a kérdésekről nincs említés, következésképpen az alkotmányozó hatalom a kegyelmezési jog intézményét pusztán feltételezi és adottnak veszi, amely – az intézmény sajátosságainak megfelelően – általában azt a funkciót tölti be, hogy speciális szituációkhoz kapcsolódva kompenzálja a törvény szigorát, a büntetés kiszabásában esetleg elkövetett hibákat és az általános vagy személyes körülmények későbbi változásából eredő igazságtalanságokat és méltánytalanságokat.⁵ Erről azonban az Alaptörvény hallgat, és a kegyelem intézményének megértésében az sem segít sokat, ha arra hivatkoznak, hogy a kegyelmet adónak egyfajta szabad mérlegelési jogköre van és a büntetés elengedésének terjedelméről, illetve mértékének megállapításáról szabad belátása alapján hoz döntést, mert ebből önmagában még semmi sem derül ki a kegyelem feltételeiről és tartalmáról. Sőt, e határozatlanság sokkal inkább jogbizonytalanságot sejtet, amely hajlamosít arra, hogy a kegyelem megadásának önkényességét erősítse. Csakhogy a kegyelemről szóló döntés a jogállamban nem lehet önkényes. A kegyelmezési joggal az Alkotmánybíróság is foglalkozott, de határozataiban szintén nem tért ki a kegyelemhez való jog indokoltságára és jogi keretére. Így a határozatból nem lehet következtetéseket levonni azokra a szempontokra, amelyek a kegyelem megadásánál meghatározóak lennének vagy lehetnének.

Referátumomban – a német szakirodalom alapján – azt kívánom megvizsgálni, hogy a magyar alkotmányos jogállami berendezkedésben az államfői kegyelem mai szabályozási, pontosabban szabályozatlansági problémái milyen – a politikai értékelésektől mentes,⁶ elsősorban jogi-szakmai szempontokra fókuszáló – kérdéseket vetnek fel egyáltalán, különösen azt a problémát, hogy hogyan biztosítható a kegyelemmel kapcsolatos visszaélések elkerülése, illetve az, hogy mégis képes legyen betölteni a valódi funkciót.⁷ Ezért elsősorban az vizsgálandó, hogy mennyiben egyeztethető össze az államfői kegyelem a jogállamiság elvével,⁸ amely ebben az összefüggésben elsősorban a közhatalom joghoz kötöttségét, a hatalomgyakorlás jog általi meghatározását és korlátozását jelenti. A fő probléma abban ragadható meg, hogy jogállami keretek között lehetséges-e az államfői kegyelem olyan gyakorlása, amelyre nézve az Alaptörvényben

⁴ Magyarország Alaptörvényének tizenharmadik módosításának 1. cikk (1) bekezdése következtében a kegyelmezési jogot a köztársasági elnök már miniszteri ellenjegyzés nélkül gyakorolja.

⁵ Vö. Stefan U. Pieper: Das Gnadenrecht des Bundespräsidenten – eine Bestandsaufnahme. In: Christian Waldhoff (szerk.): *Gnade vor Recht – Gnade durch Recht?* Berlin, Duncker & Humblot, 2014. 101.

⁶ Napjainkban az egyéni kegyelemről szóló politikai vita eltorzítja a kegyelemhez való jog józan mérlegelését és megítélését, amely lényegében a mindennapi jogélet velejárója, és az esetek túlnyomó többségében – a közvélemény érdeklődésének hiányában – különösebb botrányok nélkül zajlik, vagyis ritkák az olyan ügyek, amelyek nagy figyelmet keltenek. Ezek általában azok az esetek, amelyek már a jogerős bírósági ítélet meghozatala előtt nagy nyilvánosságot kaptak, és intenzív vitákat eredményeztek.

⁷ A kegyelem alkotmányjogi vetületéről legújabbán ld. Csink Lóránt: Egy lemondás margójára: alkotmányjogi gondolatok felelősségről, kegyelemről és kormányformáról. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2024/1.

⁸ A hangsúly itt elsősorban a hatalommegosztás, az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság szempontjából felmerülő problémákra helyeződik.

nincsenek sem anyagi, sem eljárási szabályok, továbbá a kegyelmezési jog gyakorlása – az egyetlen alaptörvényi tilalomtól eltekintve – nincs semmilyen jogi feltételhez kötve. Kicsit tágabban felvetve a kérdést: milyen viszonyban áll valójában egymással a kegyelem intézménye és a jog.⁹ Erre vonatkozóan számos elképzelés fogalmazódott meg, mert a kegyelemről, ennek jellegéről és gyakorlási módjáról folyó vita egyidős magával a kegyelem gondolatával.¹⁰

1. A kegyelem és a jog viszonyáról

A kegyelem mai szükségességéről és indokoltságáról, illetve felesleges és elavult voltáról – leegyszerűsítve – elsősorban az alábbi három álláspont vázolható fel.¹¹

1.1. ‘Kegyelem a jog előtt’

Az egyik megközelítés szerint a kegyelem megelőzi a jogot, vagyis a ‘jog előtt’ áll, mivel olyan érték, amelynek eredete a vallásban keresendő. Ez a felfogás arra a hagyományos, keresztény-etikai értelemben vett elgondolásra vezethető vissza, amelynek lényege röviden az, hogy a jogrendszeren kívül a kegyelem fogalmát nagyrészt a teológia határozza meg. A keresztény teológiai felfogás szerint a kegyelem lényegében Isten feltétel nélküli szabad szeretetaktusa, az embernek adott feltétel nélküli ajándék.¹² Ezért a kegyelem elsőbbséget élvez a joggal szemben, vagy másképpen fogalmazva: a kegyelem felülírja a jogot; a kegyelem teljesen jogmentes, minden feltételtől független ajándék. Ennek következtében ez azt jelenti, hogy adott személy az ítélet jogerőre emelkedése után részben vagy egészben kegyelmet kap egy olyan büntetéssel szemben, amelyet a jog szerint – azaz a törvénynek megfelelően – le kellett volna töltenie.¹³

⁹ A kegyelmezés a jogfilozófia, a büntető- és az alkotmányjog metszéspontjában helyezkedik el, ahol a normativitás találkozik a büntetőpolitika tényszerűségével. A kegyelemnek gazdag hagyománya van, amelynek nyomai nemcsak a jogi művekben követhetők le, hanem a nagy filozófiai művekben is, továbbá a világ szinte összes alkotmányában jelen van még ma is, ami egyedülálló egy elsősorban büntetőjogi jellegű intézmény esetében. Vö. Dimitri Dimoulis: Die Gnade als Symbol: Legitimationsfunktionen der Begnadigung und Lehren aus dem „Fall Sofri”. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 1998/3. 355.

¹⁰ „A kegyelmet már a kereszténység előtti időkben is gyakorolták: a germán törzseknél, a Római Köztársaságban, Görögországban és az egyiptomi Ptolemaiosz-birodalomban. Az Újszövetségben a kegyelem tana központi jelentőségű: »Mert a törvényt Mózes közvetítette, a kegyelem és az igazság azonban Jézus Krisztus által lett osztályrészünk.« [Jn 1,17]. A kegyelem Isten kegyelmének kifejeződése.” Detlev W. Belling: Die Konstitutionalisierung des Begnadigungsrechts. In: Attila Badó (szerk.): *Deutsch-Ungarisches Symposium 2018*. (Acta Iuridica Universitatis Potsdamiensis, No. 5) 2018. 31.

¹¹ Klaus Pflieger: Gnade vor Recht? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2008/3. 84.

¹² „A kereszténység központi gondolata nem a bűn, hanem a bűnök megbocsátása, amelynek során nemcsak az érdem szerinti kegyelem lehetséges, hanem a *gratia gratis data*, a ki nem érdemelt kegyelem is.” Dimoulis i. m. 360.

¹³ Ugyanez vonatkozik az amnesztiára is, amikor a kegyelmi aktust nem egy egyénnek, hanem a bűnelkövetők egész csoportjának egyszerre adják meg.

Azonban a kegyelmet nem lehet a mindenkori alkotmányos kontextustól elszigetelten szemlélni, és a demokratikus alkotmányos struktúrában másként kell értékelni, mint korábban. Annál is inkább, mert a kegyelem már az ókorban a büntetés jogának lényeges eleme volt,¹⁴ később pedig a monarchiákban a keresztény uralkodói ideál részévé vált,¹⁵ így általában az uralkodót illette meg. A múltban a kegyelmet mindig Istentől származó erőként fogták fel, amely az újkorban az 'Isten kegyelméből' uralkodó monarchára szállt át, és a gyakorlása általában őt illette meg, vagyis az uralkodó Isten kegyelméből, azaz Istentől merítette kegyelemadó hatalmát,¹⁶ és így vált a kegyelem a korona szuverén jogává: a monarchikus kegyelmezési hatalom Istentől származó, tőle levezetett hatalom lett.¹⁷ Ily módon a kegyelmezési jog uralkodó általi gyakorlását az isteni kegyelemhez és irlalomhoz kötötték.¹⁸

A monarchák, amikor kegyelmet adtak, az isteni megbízás végrehajtóinak tekintették magukat, vagyis közvetlen kapcsolatot hirdettek az uralom vallási legitimációja és a kegyelmezéshez való jog között.¹⁹ A világi uralkodó 'istenítésével' a kegyelem metafizikai és transzcendens módon átlényegült. A kegyelemnek ez a meglehetősen irracionális felfogása természetesen a monarchikus berendezkedés megszűnésével alapvetően megváltozott. Korábban ugyanis a monarcha – mint Isten kegyelméből uralkodó és a törvényhozó hatalom birtokosa – a törvények feletti uralmi pozíciót töltötte be, így a kegyelem az uralkodó erényeként a büntetésről való lemondás formájában a törvényes büntetőhatalommal párosult, tehát a kegyelemhez való jog volt a másik oldala annak a jognak, hogy bizonyos magatartások büntethetőségéről dönthessen. Ez a helyzet lehetővé tette számára azt is, hogy diszpenzációs hatalmat gyakoroljon, vagyis a törvények alól felmentéseket adjon, és ilyen módon megtörje azok általános érvényességét.²⁰

¹⁴ Ld. részletesebben Gunnar Hindrichs: *Autorität und Milde – zum Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten*. *Juristen Zeitung*, 2008/5. 243. <https://doi.org/10.1628/002268808783791966>

¹⁵ „Már a korai kereszténységben is az isteni kegyelem állt a középpontban – a bűnbocsánat hatalma ebből származott. A kegyelem, a kegyelem elvesztése és a kegyelem elnyerése még mindig meghatározó elemei a keresztény hitnek és gondolkodásnak. Az isteni jog által legitimált uralom eszméje szintén jóval az újkor kezdete előtt vetette meg a lábát.” Belling i. m. 127–128.

¹⁶ „A kereszténység hatókörében minden kegyelem kezdete Isten szeretete. Mivel a középkorban is úgy gondolták, hogy az uralkodói megbízás Istentől származik, az uralkodó feladata volt, hogy Isten kegyelméből kegyelmet adjon.” Hermann Huba: *Gnade im Rechtsstaat? Der Staat*, 1990/1., 117.

¹⁷ Megjegyzendő azonban, hogy a monarcha hatalmától eltérően „Isten kegyelme [...] nem a büntetés jogos hatalmának mérséklése, hanem maga Isten hatalma: Isten kegyelme nem más, mint Isten joga és hatalma. [...] „Míg Isten kegyelme nem szembemegy Isten jogával és hatalmával, hanem kifejezi azokat, addig az emberi kegyelem korlátozza az emberi jogot és hatalmat a büntetésre.” Hindrichs i. m. 243.

¹⁸ Az isteni kegyelmet tehát nagyrészt a földi kegyelem modelljének tekintették, ami azt jelentette, hogy a törvény területét teológiai előfeltevések alapján kiegészítették és egyúttal korlátozták. Így írták azt, hogy Isten mindentudó, míg az ember tökéletlen lényként nem megfelelő általánosításokra támaszkodik. Vö. Dimoulis i. m. 360.

¹⁹ „Az isteni kegyelemmel megáldott keresztény uralkodó nem utolsósorban azért adja ezt, hogy maga is az isteni kegyelem által megváltott legyen. A kegyelem aligha választható el ettől a szakrális összefonódástól.” Huba i. m. 119.

²⁰ Vö. Belling i. m. 127–128.

A kegyelem gyakorlása csak az uralkodó számára volt fenntartva, amiből pedig az is következett, hogy a kegyelmet gyakran több önkényes döntés és visszaélés jellemezte,²¹ mint az a törekvés, hogy a belátás és a megértés érvényesüljön. A felvilágosodás óta ezt a meglehetősen irracionális felfogást szembeállították a kegyelem igazoló okának igényével: a jog racionalitása absztrakciót és formákat, formális végrehajtást és egyenlőséget követel a jogalkalmazásban. A demokratikus jogállam kialakulásával az egyéni kegyelem az alkotmányos, illetve parlamentáris-demokratikus államokban rendszerint az államfő egyik klasszikus joga lett. Az alkotmányos demokráciákban ugyanis a kegyelmezési jog forrása a nép szuverenitása,²² így a kegyelmezési jog gyakorlója a legitimációját már nem az uralkodónak Istentől származó bölcsességéből és jóságából kapja, hanem magából az alkotmányból nyeri:²³ többé már nem a kötelező isteni kegyelmi parancs végrehajtója, hanem a nép akaratával való legitimáció az ő hatalomgyakorlását is az ember által alkotott jog alá rendelte.

A kegyelem ezért nem valami jogon kívüli intézmény, és a joggal meglehetősen szoros kapcsolata van. A 'kegyelem a jog előtt' ugyanis azt jelentené, hogy a kegyelem jogi korlátozása eleve kizárt lenne: ha a kegyelem megelőzi a jogot, azaz jogi szabályozás hiányában adják meg, akkor ez minden jogi kategórián kívül esik, és a kegyelmezési jog állami gyakorlóját sem terhelik jogi kötelezettségek. A kegyelem tulajdonképpen a jog 'mögött' állna, mivel nemcsak jogon kívüli elven vagy jogon kívüli célon alapul, hanem jogon kívüli helyzetet is tárgyal, mert túlmutat azon, amit a büntető törvénykönyv szabályoz: ugyanis az elkövetőt – amikor vele kapcsolatban kegyelmet gyakorolnak – már jogerősen elítélték.²⁴ A kegyelem megadásáról szóló döntés mentes volna minden kontrolltól, és minden írott szabálytól teljesen függetlenül születne meg.²⁵ Azonban elvileg nem a kegyelem élvez elsőbbséget a joggal szemben, hanem a

²¹ Ugyanis a kegyelmezési jog gyakorlója önkényesen dönthet arról, hogy egyáltalán foglalkozik-e a kérelemmel, és milyen – pozitív (kegyelmet adó) vagy negatív (elutasító) – döntést hoz. Belling szerint a történelmi elemzés azt mutatja, hogy a kegyelmi hatalom gyakorlása „nem tudta teljesíteni az isteni irgalom helyettesítő gyakorlásának ezzel kapcsolatos igényét és eszményét. A kegyelmet nagyon is praktikus, világi, hatalom- vagy külpolitikai, öncélú és olykor populista célok elérésére használták. Az isteni kegyelem és irgalom ajándéka nem állt a figyelem középpontjában. Az emberi potentát képtelen úgy gyakorolni a kegyelmet, mint Isten. [...] Azt az elképzelést, hogy az isteni kegyelmet a jogi kötelezettségeken túl megfelelő »önkényességgel« vagy akár igazságosan is gyakorolhatják az emberek, legalábbis a múlta nézve kudarcnak kell tekinteni. Még a pápák sem mentesek a hatalmi-politikai célok követésétől, és így a kegyelem eszközként történő alkalmazásától.” Belling i. m. 128.

²² Ezt az az alaptörvényi rendelkezés is egyértelműen kifejezi, ami alapján a köztársasági elnök csak olyan közhatalmat gyakorolhat, amelynek „forrása a nép”, vagyis olyan jogot gyakorol, amely a nép hatalmából vezethető le. Alaptörvény B) cikk (3) bek.

²³ Fischer i. m. 22.

²⁴ Vö. Sebastian Schwab: Gnade neu denken. Der Begriff der Gnade unter dem deutschen Grundgesetz. *Max Planck Institute for Social Anthropology Working Papers*, No. 186. (2017) 16.

²⁵ Ez azt jelentené, hogy a kegyelem eljáráshoz az igazságosság eszméjeként a pozitív joggal szemben, szuperpozitív jogként az írott joggal szemben, méltányosságként a feltételezett formalista joggal szemben, vagy államérdekként a joggal szemben általában. Vö. Huba i. m. 123.

jog élvez elsőbbséget a kegyelemmel szemben,²⁶ ezért a kegyelmi aktusnak bizonyos szabályokhoz kell igazodnia.²⁷

Bár a kegyelmi döntés – mivel tartalmát tekintve olyan megbocsátást fejez ki, amely a jogi aktus, nevezetesen a jogerős ítélet helyébe lép – nem jogi megfontolások alapján születik: a kérelmező számára kedvező kegyelmi határozat éppen a jogtól és a törvényi szabályozástól tér el, így lehetővé teszi, hogy a kegyelem elvileg a jog előtt érvényesüljön. A kegyelmi döntés azonban nem a jog előtt áll, mert ma már egyrészt maga a jogi szabályozás, elsődlegesen az Alaptörvény teszi lehetővé a kegyelem megadását, másrészt a kegyelmezési jog gyakorlója – még akkor is, ha a tevékenysége nem teljesen szabályozott – kötve van bizonyos jogi korlátokhoz. A kegyelmezési jog az Alaptörvényben hatásköri szabályként került rögzítésre, így az alkotmányjog megfelelő rendelkezései alapján a kegyelmezés ‘jogiasítása’ ebben az értelemben nem tagadható. Ez ugyanis azzal az eredménnyel járt, hogy maga a kegyelem a jogrendszer részévé vált.²⁸

Az állam valamely szervének bizonyos hatáskörrel való felruházása egyúttal azt is jelenti, hogy a benne rejlő korlátokat maga az alkotmány szabja meg. Az isteni kegyelem megelőzi a jogot, de az állami kegyelmet a törvényi szabályozás keretein belül kell megadni, hogy a visszaélések miatt ne legyen sértő vagy akár elítélendő.²⁹ Ha azonban a kegyelmet a törvény alapján adják meg, akkor a kegyelmező a jogállamiságnak van alárendelve. A kegyelmezési jog gyakorlója az Alaptörvényből adódó kötelezettségek és kötöttségek vonatkoznak, többek között az önkényesség tilalmának kell érvényesülnie.³⁰

1.2. ‘Kegyelem a jog szerint’

A másik megközelítés szerint a kegyelem a jognak megfelelően adható, vagyis csak ‘jog szerinti kegyelmet’ lehet adományozni, mert a kegyelmezés – mint állami cselekvés – a jogállamiságnak van alárendelve. Tehát a mai jogállamban a kegyelem nagyrészt jogilag szabályozottnak tűnik. Ez alatt azt értik, hogy a büntetőjogon – az ún. törvényi és bírói kegyelmen – kívül más általi kegyelmet csak a kegyelmi rendszer jogilag meghatározott szabályai szerint szabad megadni. A mai jog ugyanis – ellentétben a középkori joggal – nem a kegyelem ellentéte, azaz ‘kíméletlen’ vagy akár ‘kegyetlen’ büntetőjogot jelent. Ellenkezőleg: a büntetőjog mára már számos olyan kedvezményt, sőt kegyelmi elemet fejlesztett ki, mint például a próbára bocsátás, a feltételes szabadlábra helyezés vagy a felfüggesztett szabadságvesztés, illetve egyértelműen a törvényi és bírói kegyelem intézménye, amelyek korábban ismeretlenek voltak.

²⁶ Pflieger i. m. 87.

²⁷ Ha el akarják kerülni az önkény vádját, akkor a „kegyelem a jog előtt” nem lehet teljesen szabad, minden indoktól független adomány. Vö. Pieper i. m. 127.

²⁸ Vö. Simon Funk: *Gnade und Gesetz. Zum Verhältnis des Begnadigungsrechts zu seinen gesetzlichen Alternativregelungen*. Berlin, Duncker & Humblot, 2017. 126. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-55201-6>

²⁹ Vö. Belling i. m. 147.

³⁰ Uo. 32.

Napjainkra nemcsak a politikai és társadalmi viszonyok változtak meg jelentősen, hanem velük együtt a büntető törvénykönyv rendelkezései is, és különösen a büntetés értelméről és céljáról alkotott felfogás.³¹ Ma már számos olyan ügyet, amelyet korábban az államfői kegyelemmel oldhattak csak meg, jogalkotási, illetve bírói úton is kezelhetnek: a büntető anyagi jog és a büntetésvégrehajtási jog egyes részei a kegyelemnek a jogrendszerbe beszívargott aspektusaiként is felfoghatók. Így a jelenkori alkotmányos államban a kegyelmezés nagyrészt jogilag szabályozottnak tűnik.

Azonban ez a megközelítés szintén nem ad egzakt választ az államfői kegyelmezés tartalmi kérdéseire. Igaz, hogy a kegyelmezési jogot a mindenkori alkotmányos helyzet határozza meg, és a magyar Alaptörvény az államfőt ruházta fel ezzel a hatáskörrel, de a konkrét hatáskörgyakorlás nem kellően szabályozott, még azokban a kérdésekben sem, amelyek a kegyelmezési eljárás folyamatát illetik. A jog megelőzi a kegyelmet, de a kegyelem nem minden eleme, különösen a kegyelem megadásának tartalmi szempontjai teljes mértékben nem jogiasíthatók, így a kegyelem tartalmi indokai nem, vagy csak rendkívül általánosan, a jogdogmatika számára szinte megragadhatatlan módon rögzíthetők, így e szempontok a jog területén kívülre esnek.

1.3. ‘Kegyelem helyett jog’

A harmadik csoportba azok a vélemények sorolhatók, amelyek az államfői kegyelem eltörlése mellett érvelnek a ‘kegyelem helyett jog’ jelszóval. Eszerint a kegyelem premodernnek és gyakorlatilag elavultnak tűnik, olyan középkori vagy feudalista dolog, amely ma már az önkény tilalmának elvébe ütközik, és ezért a modern jogállamban abszolút idegen test, sőt intézményi megoldásait tekintve – elsősorban részbeni szabályozatlansága miatt – kifejezetten alaptörvényellenes, ami különösen az államfő általi kegyelmezés tartalmi szempontjaira értendő. A kegyelmezési jog ugyanis az abszolút monarchia korában a *legibus (ab)solutus* szellemében érvényesült, és ennek megfelelően ez a szuverén uralkodó egyik jellemzője volt.³² Az alkotmányos demokráciákban azonban az államfő már semmiképpen sem lehet *legibus (ab)solutus*, még legyengített formában vagy e régi elképzelés örököseként sem. Így a kegyelem a jogállami berendezkedésben csak idegen elem lehet, mert ellentétben áll a teljes jogvédelem eszméjével, amely az alkotmányjogi hatalomgyakorlás alapvető eleme.³³

³¹ E felfogás szerint az elkövető többé már nem pusztán a büntetőeljárás tárgya, hanem olyan alany, akivel foglalkozni kell a speciális prevenció és a társadalomba való reszocializációja érdekében.

³² Ebben az összefüggésben Jean Bodin a kegyelmezési jogot a szuverenitás ötödik tulajdonságának nevezte. Hindrichs i. m. 243.

³³ Vö. Christian Waldhoff: Hat Gnade im demokratischen Verfassungsstaat (noch) eine Daseinsberechtigung? In: Waldhoff i. m. 131–132. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-54385-4> Megjegyzendő, hogy a jogállamiság elve alapján az ennek rendszerében kiszabott büntetések „igazságosak”. Ez azonban csak akkor igaz, ha az elkövető bűnös (*nulla poena sine culpa*) és a büntetés arányos. Az Alaptörvény megköveteli az emberi méltóság megőrzését, mivel a bűnösség elve az emberi méltóság tiszteletben tartásában és a személyes felelősség érvényesíthetőségében, valamint a jogállamiság elvében gyökerezik. Vö. Alaptörvény, II. cikk és O) cikk, illetve B) cikk (1) bekezdés.

Az egyéni kegyelem az irracionalitása miatt irritáló, ami a normák hiányában dokumentálódik, és ami egyébként a kiterjesztett jogvédelmet, ha nem is teszi lehetetlenné, de jelentősen megnehezíti. Hiányzik továbbá a meggyőző indokoltság, amely a kegyelem modern megalapozását adhatná. A szakirodalomban szereplő megközelítések vagy a történelmi hagyományok, amelyek nagymértékben befolyásolják a kegyelem intézményének megítélését, az államfőről kialakított alkotmány előtti, illetve a demokrácia előtti – túlságosan kritikátlan – elképzeléseken alapulnak, vagy pedig nem vizsgált és ellenőrizhetetlen méltányossági megfontolásokat engednek meg. A kegyelem, ha megkülönböztethető akar maradni a jogtól, lényegében önkényt jelent, és az önkény a jogalkalmazás ellensége.³⁴ Az egyéni kegyelmezés joga már csak azért sem felel meg a mai kornak – hangoztatja ez a megközelítés –, mert ellentétes lehet a hatalmi ágak szétválasztásának elvével.

Ez az intézmény ugyanis a büntető igazságszolgáltatásnak a köztársasági elnök általi korrekcióját jelenti, ami egyrészt a jogalkotói hatáskörbe, másrészt a bírói hatalomba való beavatkozás. A jogalkotó ugyanis a büntetőjogban a tényállást és a jogkövetkezményeket absztrakt, de egyértelmű módon határozta meg, a bíró pedig a konkrét ítéletet ennek alapján hozza meg. A kegyelem következtében az ítéletbe foglalt jogkövetkezmények megszűnnek vagy enyhülnek,³⁵ ezért a kegyelem intézménye nehezen egyeztethető össze a hatalommegosztás rendszerével,³⁶ mivel felülírja a jogalkotói és bírói döntéseket. További érv, hogy az államfő általi egyéni kegyelem gyakorlása egyébként is sokat veszített jelentőségéből, miután a modern jogpolitika széles és meghatározó területeit jogi normák rendezik, amelyek következtében lehetőség van törvényi és bírói kegyelemre is,³⁷ azaz a büntetések jogkövetkezményeinek enyhítési formái eltérőek és bővebbek, mint a korábbi történelmi időszakokban.

Felvetődik továbbá, hogy a büntetőjogban alkalmazott törvényi és bírói kegyelem mellett szükség van-e még olyan kegyelmezési formára, amelyet politikus gyakorol. Ebben az esetben ugyanis a kegyelem megadása nem jogalkotói vagy bírói, hanem politikai döntés, amelyért kizárólag a kegyelmezési jog gyakorlója a felelős. E felfogás szerint azonban a kegyelem más okból is diszfunkcionális a jogállamban, mert a jogállam az eljárásaiban és azokon keresztül hasznosíthatja az igazságtalanságot, és tanulhat a hibáiból, a kegyelem útján történő korrekciós kísérleteknek viszont nincsenek következményei.³⁸

³⁴ Waldhoff i. m. 132.

³⁵ Pieper i. m. 121.

³⁶ A hatalommegosztásra – mint az állam működésének elvére – a magyar alkotmány is utal, ld. Alaptörvény, C) cikk (1) bekezdés.

³⁷ Bizonyos értelemben ide sorolható az a lehetőség is, hogy a bíróságok egyes büntetéseket próbaidőre felfüggeszthetik, illetőleg törvényi lehetőség van a feltételes szabadlábra helyezésre is.

³⁸ Huba szerint az „A” ügyben hozott fellebbviteli döntést figyelembe kell venni nemcsak az „A” ügyben való döntésnél, hanem a „B” ügyben is. Ezzel szemben a kegyelem útján történő korrekciós kísérleteknek nincsenek következményei. Huba i. m. 124.

2. Megfontolások és ajánlások

A fent ismertetett felfogások alapján indokolt megvizsgálni azokat az érveket, amelyek az államfői kegyelem mellett szólnak, és amelyek alapján talán kirajzolódik a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési jogának gyakorlásával kapcsolatos jogállami követelmény- és elvárásrendszer. Az államfői kegyelem intézményének további fenntartása mellett szóló érvek és a kegyelem megadásának feltételeire, illetve ennek gyakorlási módjára vonatkozó megfontolások és ajánlások összegyűjtése azzal is indokolható, hogy az alkotmánymódosító hatalom szabadon dönthet a kegyelmezési jogról, ezért azt akár el is törölheti. Annak érdekében, hogy erre mégse kerüljön sor, az egyéni kegyelem fenntartása mellett az alábbi szempontok vethetők fel.

2.1. A kegyelem indokoltsága a jogállamban

A jognak azért kell lehetővé tennie a kegyelmet, mert a kegyelem nélküli jog embertelen lenne, mivel a büntetőjog szankcióinak alkalmazása nehezen képzelhető el kegyelem nélkül. Ha az alkotmányos jogállam nevében eltörölnék a kegyelmet, az ún. 'könyörület nélküli' alkotmányos állam lenne: a jognak ugyanis humánusnak, alkalmazkodónak kell maradnia, és képesnek kell lennie arra, hogy megfelelően reagáljon a rendkívüli helyzetekre, és módot kell adnia arra is, hogy speciális esetekre szintén megoldást találjon.³⁹ A kegyelem jogon kívüli értékek – mint például az irgalom, az emberiség, a nagylelkűség vagy akár az állam bölcsességének – érvényesítését hivatott szolgálni a törvénnyel szemben.⁴⁰ Ebben ragadhatók meg a kegyelem korrekciós, kompenzációs és komplementer funkciói is, amelyek lehetőséget adnak mind a jogszabály atipikus esetekben történő alkalmazásának méltányossági szempontú megítélésére, mind az elkövető egyéni helyzetének a figyelembevételére.

Ezek az értékek azonban nem minősíthetők jogilag, és a jog nem képes hierarchiát felállítani a nem jogi értékek között. Emellett (szigorúan véve) az egyéni igazságosság, azaz a méltányosság, a konkrét egyedi eset figyelembevétele a mindenkire egyformán érvényes általános jog szempontjából jogon kívüli érték. Ennyiben – de csak ennyiben – igaz, hogy a kegyelem megelőzi a jogot. Fontos azonban rögzíteni, hogy az igazságosság nem létezhet kegyelem nélkül, de a kegyelem maga nem igazságosság.⁴¹ A kegyelem, mint a jog emberi és erkölcsi összetevője, magában foglalja a megbocsátást és a

³⁹ Gerhard Robbers: Gnade im Recht. *Junge Kirche*, 2017/1. 24.

⁴⁰ „A törvény objektív, sematikus és logikus; a kegyelem szubjektív, nem sematikus és logikátlan. Ebből a szempontból a kegyelem természeténél fogva irracionálisnak tekinthető, ahol ez az irracionalitás nagyon sajátos funkciót tölt be. Egyedi esetekben a kegyelem fogalmilag és funkcionálisan az emberiséghez vagy a méltányossághoz kapcsolódik, azaz az igazságosság helyreállításának olyan formáihoz, amelyeket a jog nem tud érvényesíteni.” Dimoulis i. m. 358–359.

⁴¹ Vö. Karl-Heinz Krumm: Gnade, Gnadenrecht, Gnadenpraxis. Vorgänge. *Zeitschrift für Gesellschaftspolitik*, Vol. 5, No. 29 (1977) 94. „A girondisták ezért 1793-ban bizalmatlanul írták alkotmánytervezetükbe, hogy a kegyelem megadásának joga nem más, mint a törvényszegés joga; azonban a szabad kormányformában a törvény mindenkire egyformán vonatkozik.” Uo.

lemondást, a felejtést és az enyhítést.⁴² Az a megközelítés, amely szerint a kegyelmezési jog teljesen elavult, letűnt időkből származó reliktum, amelynek nincs helye a modern jogállamban, könnyen cáfolható.⁴³ Vannak ugyanis olyan elképzelhető esetek, sőt a gyakorlatban is előfordultak, amelyekben a büntetőeljárás szabályokkal nem lehet megfelelő eredményt elérni, így egyes esetekben csak az államfői kegyelem teszi lehetővé a jogerős ítéletek utólagos korrekcióját.⁴⁴

Példaként az hozható fel, hogy valamely elítélt személy, aki a bíróságon tagadta a terhére rótt bűncselekményt, majd az ítélet jogerőre emelkedése után beismerő vallomást tesz, valódi, őszinte megbánást tanúsít, bocsánatot kér a sértettől, az okozott sérelmet önként jóváteszi, és elárulja bűntársait. Ezek mind olyan körülmények, amelyeket – ha a büntetőeljárás során fennálltak volna – az ítélezés során figyelembe kellett volna venni.⁴⁵ Az ítélet jogerőre emelkedését követően azonban ezeket a tényeket már nem lehet a büntetőeljárásban felhasználni, mert az elítélt személy esetében az eljárás újraindítása kizárólag a büntetés másfajta megítélése érdekében nem lehetséges.⁴⁶ Ezek az esetek többnyire csak utólag, kegyelmi úton oldhatók meg. A bírósági ítéletek kegyelmi határozatokon keresztül történő ilyen jellegű korrekciójának lehetőségét a jövőben is biztosítani szükséges.

Sem a törvényhozás, sem pedig a bíróság nem tekinthető tévedhetetlennek, vagyis olyan állami szerveknek, amelyek minden esetben helyes döntést hoznának. Lehetséges ugyanis rossz vagy elavult szabályozás,⁴⁷ és szülehetnek téves ítéletek is. A kegyelmezési jogot tehát az is indokolja, hogy még az igazságos és megfelelő büntetés esetén is felmerülhetnek olyan különleges körülmények, amelyek összességében véve szükségessé teszik az indokolatlan nehézségek elkerülését célzó intézkedések meghozatalát. Aligha lehetséges, hogy a jogalkotó előrelátóan szabályozza az összes elképzelhető esetkonstellációt. Figyelembe kell venni azt is, hogy a büntetés aktusa a ke-

⁴² Fischer szerint a kegyelem hatására többféle magyarázat létezik. A parancselmélet a kegyelmi aktusra az állam által az illetékes szervnek adott utasításként tekint, hogy az elismert büntetést ne, vagy csak részben, illetve enyhébb formában hajtsa végre. A lemondáselmélet szerint a kegyelem az állam lemondását jelenti a bűncselekményből eredő büntetési igényéről. Ezzel szemben az újabb keletű restitúciós elmélet szerint a kegyelem lényege abban áll, hogy a kegyelmezési hatáskör gyakorlója – a jogerős büntetőjogi követelés érvényességének sérelme nélkül – jogosult az elítéltnek a büntetőjogi ítélet következményei ellen *restitutio in integrumot* nyújtani. Ezeknek az elméleteknek a további részleteit itt nem szükséges részletesen tárgyalni, az azonban valószínűleg lényegében vitathatatlan, hogy a kegyelem nem érinti magát az ítéletet, csupán ideiglenesen vagy véglegesen felfüggeszti a kiszabott büntetés végrehajtását. Fischer i. m. 23.

⁴³ Gustav Radbruch szerint a kegyelemhez való jog megállapítása azt jelenti, hogy nyíltan elismerjük minden jog kétes voltát. A kegyelem ugyanis annak elfogadását jelenti, hogy ez a világ nem kizárólag a jog világa, hogy a jogon kívül más értékek is léteznek, és hogy szükségessé válhat ezeknek az értékeknek a joggal szembeni győzelemhez való hozzásegítése. Idézi Pieper i. m. 126–127.

⁴⁴ Pflieger i. m. 86.

⁴⁵ Vö. Krumm i. m. 98.

⁴⁶ A perújítási eljárás nem alkalmas arra, hogy ezeket az eseteket a jogon belül megoldja, mert ez az intézmény a materiális igazság szolgálatában áll, ezért csak akkor alkalmazható, ha utólag olyan tények merülnek fel, amelyek az elbírált eseményt lényegesen más megvilágításba helyezik.

⁴⁷ Ez különösen a mindenkori parlamenti többség új büntetőpolitikájának valóra váltásából következhet.

gyelmezésnél alapvetően nem kérdőjeleződik meg, és hogy a kegyelem megadása nem szünteti meg a bűnösséget megállapító ítéletet, hanem csupán módosítja annak hatását.

Bár legtöbbször a bíróságok helyesen járnak el, a vádlottakat jogszerűen ítélik el és a büntetés mértéke és módja is megfelelő, de előfordulhatnak olyan esetek is, amelyeknél 'korrigáló kegyelemre' van szükség.⁴⁸ A korrigáló kegyelem olyan döntésre utal, amely valamely 'helytelen' ítélet eredményét megváltoztatja, vagy az 'igazságtalan' ítélet következményeit enyhíti. Ide tartoznak azok az esetek is, amelyekben a büntető igazságszolgáltatásban utólag nyilvánvalóvá válnak a hiányosságok, azaz a jogalkotás és az igazságszolgáltatás fogyatékosai az egyes ügyekben. A jogalkotás hiányosságai esetében nem a kegyelmi hatáskör gyakorlója általi jogi megítélés a fontos, hanem az általános politikai értékelés, amely általában abban nyilvánul meg, hogy időközben módosították a büntetőjogot. Ezekben az esetekben nincs jogi akadálya a rendes büntetőjogi korrigáló kegyelemnek.⁴⁹

Vannak esetek, amelyeknél a büntetés célja elérhető a bíróság által kiszabott büntetés letöltése és megfizetése előtt is. Ilyenkor, ha minden jogorvoslati lehetőséget már kimerítettek, és nincs más eljárási lehetőség, a kegyelem segíthet. Ezzel szemben a 'valódi kegyelem' a törvényes, eredetileg helyes és igazságos büntetés következményeinek enyhítését vagy eltörlését eredményezi. Ebben az esetben tehát nem valamely jogalkotói vagy bírói hiányosság orvoslásáról van szó, nem a hibás döntés korrekcióját kell elvégezni. A kegyelmezési gyakorlat szempontjából alapvetően a jogkövetkezmények megállapításának módosítási esetei relevánsak. Ha ezek a kegyelmi kérelem benyújtásakor helytelennek és igazságtalannak tűnnek, mert az elítélt körülményeiben, esetleg a társadalmi körülményekben is jelentős változások következtek be, akkor van lehetőség a kegyelemre.

A kegyelem megadása éppen ezért csak kivételes jellegű lehet, különösen olyan méltánytalanságok kompenzálására szolgálhat, amelyek azon alapulnak, hogy a bíróság a jogkövetkezmények megállapításakor lényeges körülményeket nem tudott figyelembe venni, mert azok a határozat meghozatalakor nem voltak ismertek, vagy csak utólag merültek fel, illetve olyan kivételesnek minősülnek, amelyek indokolták teszik a törvényes felfüggesztési rendelkezéseken túlmutató kedvező elbánás biztosítását. 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.

Mivel a kegyelem kivételes jellegű, különösen az utólagosan ismertté vált vagy bekövetkezett általános vagy személyes körülmények esetén felmerült méltánytalansá-

⁴⁸ Az ún. korrigáló és a valódi kegyelem megkülönböztetéséről ld. Pieper i. m. 103.

⁴⁹ Vö. Krumm i. m. 97. Tehát korrigáló kegyelemről elsősorban azoknak az ítéleteknek az esetében van szó, amelyek a joggyakorlat vagy a jogszabályok változása után egyedül egyéni kegyelemmel korrigálhatók. Példa erre a Hessen tartományi felsőbíróság sok évvel ezelőtti gyakorlata, amely lényegében minden ittas vezetésért elítéltet börtönbe küldött. Amikor a szövetségi bíróság végre enyhített ezen a szigoron, és amikor a jogalkotó később egyértelművé tette, hogy lehetőleg ne hajtsák végre a rövid távú börtönbüntetést, mert az ilyen rövid idő alatt nem hat az elkövetőre, a sok ittas vezetésért kiszabott ítéletet kegyelem útján összhangba hozták az új jogi realitással. Uo.

gok kompenzálására szolgál, de előfordulhat, hogy jogi okok is szükségessé tehetik a jogkövetkezmények megváltoztatását vagy enyhítését. Ezért még ha az ítélet nem is tartalmaz sem hibát, sem méltánytalanságot, akkor is csak az esetleges körülmények között hozott ítélet marad, amely a körülmények megváltozása után könnyen helytelennek tűnhet, jóllehet meghozatalakor igazságos és méltányos volt. Ezekben a szituációkban a jogállamnak szüksége van cselekvési eszközre, amelyet az alkotmányos államban az államfő kegyelmezési joga kínál.⁵⁰ A kegyelem gyakorlásának azonban összhangban kell állnia a társadalmi igazságérzettel és értékrenddel, továbbá a jogállamiság és a hatalommegosztás elvével.

2.2. Kegyelem és hatalommegosztás

Az az érv, hogy kegyelem intézménye nem egyeztethető össze a hatalommegosztás alaptörvényi rendszerével, nem helytálló. Ez az elv ugyanis nem abszolút és korlátlan alkotmányos princípium, inkább az állami szervek egyes hatásköreinek kölcsönös egymásra épülése és korlátozása rendszereként jelenik meg. Ebből a szempontból viszont – a kölcsönös összefonódásokat tekintve – a kegyelmezési jog tökéletesen illeszkedik az Alaptörvény szerkezetébe, és a köztársasági elnök kegyelmezési jogköre – minden kritika ellenére – olyan alkotmányjogi intézmény, amely az alapvető jogok és alkotmányos elvek rendszerébe ágyazódik, és teljes mértékben a jogrendszeren belül helyezkedik el. A köztársasági elnök a nemzet egységének kifejezőjeként alkotmányos szerv, amelynek feladat- és hatásköre – beleértve a kegyelmezési jog gyakorlását is – az Alaptörvényből adódik. Az államfő nem része sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalomnak, és nem minősül önálló hatalmi ágának sem.

Alkotmányos állami szervként jelentős saját államfői hatalommal rendelkezik, és bizonyos, kizárólag az államhatalmi ágak elválasztásának szempontjából semleges hatalmi helyzete van, de nem minősül semleges hatalomnak: nem áll a többi államhatalmi ág felett, tevékenysége betagozódik az állami funkciómegosztásba, hatásköreit ennek megfelelően kell gyakorolnia. Az Alaptörvénynek az egyéni kegyelemről szóló rendelkezése az államfő alkotmányjogi hatáskörét alapítja meg olyan hatalom gyakorlására, amely ténylegesen az államot illeti meg. A kegyelmezés joga tehát valójában nem az államfőé, hanem az államé,⁵¹ az államhatalomnak e kérdésben történő látható és egyértelmű kinyilvánítása, amelyet a köztársasági elnök gyakorol.⁵²

Az Alaptörvényben szabályozott kegyelmezési jogkör ellátása sem eredményezi azonban a hatalmi ágak szétválasztásának módosulását; egyrészt a kegyelem nem

⁵⁰ Hindrichs i. m. 244.

⁵¹ Az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök „gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát”, vagyis az egyéni kegyelem nem az államfő, hanem az állam kegyelme, amelyet az állam nevében a köztársasági elnök gyakorol.

⁵² Az az alapvető félreértés, amely az abszolút monarchia *legibus (ab)solutus* formulájából vezeti le a köztársasági elnök kegyelmezési jogát, miszerint az államfőt az abszolutisztikus szuverenitás maradványa – mintegy rekvizituma – illeti meg, azt sugallja, hogy az államfő részben a jogállamiság felett áll, ami azonban nem igazolható.

avatkozik be magába az igazságszolgáltatásba, azaz a bírói döntés meghozatalába:⁵³ a pozitív kegyelmi határozat nem eredményezi a büntető ítélet hatályon kívül helyezését, nem semmisíti meg a bűnösséget megállapító ítéletet, hanem csupán az állam nevében eltekint a már a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó büntetés végrehajtásától.⁵⁴ A kegyelmezési jog gyakorlása nem emeli a köztársasági elnököt a törvények fölé, hanem bizonyos, a törvények alapján hozott ítéletek végrehajtását változtatja csak meg. Más szóval, a kegyelmezési jog nem a törvények érvényességét korlátozza, kizárólag azok alkalmazásának következményein módosít egy-egy esetben. Az államfő végrehajtási kegyelmi aktusa nem helyettesíti a bűncselekményre vonatkozó bírói ítéletet a saját döntésével.

A kegyelmi aktus a korábban már elszenvedett joghátrányokat nem szünteti meg, vagyis pusztán a jövőre nézve van hatása, továbbá a bűncselekményt és a kiszabott büntetést nem törlik a vonatkozó nyilvántartásokból oly módon, hogy az elkövető ne volna többé büntetett előéletűnek tekinthető. Ellenkező esetben ugyanis a kegyelem csak egy újabb, bár szokatlan jogorvoslat lenne. Az egyéni kegyelem nem a törvény absztrakt általános jellegét korlátozza, hanem csak annak alkalmazását az egyedi esetekben hozott ítélethez kapcsolódva.⁵⁵ A kegyelem mindig a törvény kiegészítésére szolgál: nem maga a törvény, hanem a törvény mellett egy másik kategóriát képvisel.

Ugyanakkor a köztársasági elnöknek a kegyelmezési hatásköre gyakorlásakor figyelembe kell vennie a törvényhozás és az igazságszolgáltatás hatáskörét is, ha nem akarja megsérteni a hatalommegosztás alaptörvényi elvét. Ezért a kegyelmezésnél a jogkörét össze kell hangolnia egyrészt a büntetőjog keretein belüli jogalkotói érdekekkel, vagyis a mindenkori parlamenti többség törvényben rögzített büntetőpolitikájával, és a bírói büntetőjogi ítélete végrehajtásának érdekeivel. Az egyéni kegyelmezés nem keltheti annak látszatát, hogy a köztársasági elnök a döntésével a bírói ítéleteket bírálná felül. A kegyelmezési jogkör semmilyen körülmények között nem keresztezheti a jogalkotó és a bírói hatalmat, mert az valóban hatáskörcsorbitást eredményezne. A kegyelmi határozatnak racionálisan érthetőnek és büntetőpolitikai szempontból észszerűnek kell tűnnie. Kétség esetén a gyakorlati összhangot kell megteremtenie. Összességében megál-

⁵³ A kegyelem azért sem igazságszolgáltatási aktus, mert sem a kegyelem megadása, sem a kegyelem megtagadása „nem jelent semmiféle értéktételeket a jogerős ítéletről, azaz nem értelmezhető a bíróság álláspontjának felülbírálataként, de éppúgy az azzal való azonosulásként sem.” Kilényi Géza: Az egyéni kegyelmezési jogkör az alkotmányfejlődés tükrében. In: Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2000. 127. „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.” Uo. 124.

⁵⁴ Vö. Belling i. m. 122.

⁵⁵ A kegyelmi eljárásban csak a törvény és az egyedi esetek közötti feszültségek kiegyensúlyozása megengedett; a törvény strukturális hiányosságainak általános korrekciója a jogpolitikai indíttatású kegyelmi határozatok nagy száma miatt a jogalkotó számára előítéletes. Ha a törvénynek hiányosságai vannak, akkor azt módosítani kell. A kegyelmi aktusok nem előzhetik meg, és nem késleltethetik a (büntető)jog kiigazítását, ld. Belling i. m. 122.

lapítható, hogy az államfő kegyelmezési jogköre nem esik kívül a hatalommegosztás alaptörvényi rendszerén, azt nem töri át,⁵⁶ hanem sokkal inkább összhangban van vele.

2.3. A kegyelmezés szempontjai

A jogállam egyik legfontosabb jellemzője, hogy a büntetéseknek vagy hasonló szankcióknak arányban kell állniuk a bűncselekmény súlyával és az elkövető bűnösségével. Ha a büntetések igazságosnak mondhatók, akkor alig marad hely a kegyelemnek, amelynek feladata a törvény szigorának, az esetleges ítélkezési hibáknak és az utólag megváltozott általános vagy személyes körülmények esetén felmerülő méltánytalanságoknak a kompenzálása. Bár az ítélkezési hibák esetében is a bírósági ítéletek kegyelmi határozatokkal történő kijavításáról van szó, a kegyelmi kérelmek azonban nem alkalmasak a fellebbezés helyettesítésére, és a kegyelmi eljárás nem szuperrevíziós lehetőség. A kegyelem csak az általános vagy személyes körülmények utólagos változásainak kompenzálására, valamint a konkrét egyedi esetekben – éppen a konkrét eset sajátosságaiból adódóan – igazságtalannak érzett joghátrányok enyhítésére szolgálhat,⁵⁷ vagyis az ítélethozatal után megváltozott körülményekből adódhat.

Az egyéni kegyelemnek a jogi értelme éppen az adott elítélt személyisége és személyes körülményei változásának figyelembevétele. A kegyelem megadásakor az emberiségi szempontokat kell mérlegelni a bűnösség és a vezeklés elvével szemben, és természetesen azzal szemben is, hogy mit jelent a kegyelem az áldozatok, illetve hozzátartozók számára.⁵⁸ A kegyelem nyilvánvaló oka lehet a bűncselekmény és a büntetés kezdete között eltelt hosszú időszak, mivel ami egykor igazságos ítéletnek tűnt, néhány évvel később már másként fogható fel, akár azért, mert megváltoztak az anyagi jogi szabályok, akár az életkörülmények, vagy a büntetőpolitikai elképzelések, de akár azért is, mert az elítélt és személyisége pozitívan fejlődött. A kegyelem ebben az esetben tehát elsősorban alkalmazkodási funkcióval rendelkezik: minél régebben született a hátralévő büntetés meghatározásáról szóló bírósági határozat, annál kevésbé aktuálisak az annak alapjául szolgáló tények, és annál kevésbé lesz – potenciálisan – igazságos az elítélt személy fejlődésével szemben.

Az egészségkárosodás,⁵⁹ a súlyos, legtöbbször gyógyíthatatlan betegség, az öregség vagy az életkorból adódó gyöngeség szintén indokolhatja a kegyelmet. Lehet olyan eset is, amikor az elítélt körülményeiben alapvető változás következik be, amelyet méltányolni szükséges.⁶⁰ A büntetés céljának elérése is lehet kegyelmi ok, mert kegyelmet kell adni, ha a büntetés folytatása igazságtalan lenne, mivel olyan fejlődés következett be a javulás irányába, amelyet sem a jogalkotó, sem az ítélkező bíró nem láthatott elő-

⁵⁶ A köztársasági elnöknek – többek között – nincs abszolutisztikus hatalma, amely a törvényhozói és a bírói hatalom felett állna. Vö. Pieper i. m. 123.

⁵⁷ Vö. Belling i. m. 37., 123.

⁵⁸ Uo. 37.

⁵⁹ Például akkor, ha az elítélt a munkavégzése során súlyos balesetet szenved.

⁶⁰ Például az, akinek kiskorú gyermekeiről azért kellene gondoskodnia, mert a házastársa hirtelen meghalt.

re.⁶¹ Szóba jöhet továbbá olyan ítéletek végrehajtásának megszüntetése vagy enyhítése is, amelyek már meghaladott politikai rendszerben születtek, de a büntetések fenntartása már nem indokolt. Azonban a jogállamiság szempontjából a kizárólag államérdekből történő kegyelmezés nem problémamentes,⁶² mivel ez tisztán politikai okokból avatkozik be a büntetés-végrehajtás menetébe.

Az államérdekből történő kegyelem megadása tehát csak nagyon ritka és kivételes helyzetekben indokolható. Különösen azt kell megkövetelni, hogy más törvényes lehetőségek ne álljanak rendelkezésre.⁶³ A jogpolitikai célok elérése érdekében nyújtott kegyelmet szintén fenntartásokkal kell kezelni, mert a törvényt korrigáló kegyelem megadásának ilyen gyakorlata felülírná a törvénynek való engedelmisséget, és aláásná a jogalkotó hatáskörét, amelynek feladata eldönteni, hogy szükséges-e a törvény módosítása.⁶⁴ Végül is a kegyelem minden esete más és más, és végső soron nagyon szűk határok között vonható meg, mert a kegyelmezési jog gyakorlója nem veszélyeztetheti a jogalkotó szándékait és tiszteletben kell tartania a bíróságok ítéleteit.

2.4. A kegyelem kivételessége és tilalma

A fentiek miatt is az államfői kegyelem csak nagyon kivételes jellegű lehet, és – ahogy erről már történt említés – csak akkor jöhet szóba, ha a bíróság által kiszabott büntetés utólag azért szorul korrekcióra, mert a büntetés bírói mérlegelésekor a kegyelemre okot adó indokok és körülmények nem voltak ismertek, vagyis a jog már nem képes orvosolni a jogerős bírói döntés után kialakult helyzetet. Az államfő által meghozott kegyelmi aktusoknak azért kell kivételesnek lennie, mert a jogállam jogvédelmi rendszerében kevés tere van a kegyelmezési jognak, mivel a jogerőre emelkedett és az igazságszolgáltatás által nem korrigált tényleges jogtalan elítélések valószínűleg a ritka kivételek közé tartoznak, és alig vannak valódi hiányosságok, amit viszont elsősorban a jogalkotásnak kell pótolnia.

A köztársasági elnöknek ezért elvileg azt kell feltételeznie, hogy a bíróság által megállapított tények bebizonyosodtak. Az általa gyakorolt kegyelem nem a büntetőeljárás újraindítása, mivel az államfő nem – mint ahogy azt gyakran félreértik – magasabb

⁶¹ Ennek illusztrálására Belling egy törökországi esetet ismertet: Erzincanban, egy kelet-törökországi városban, 1939-ben földrengés történt, amely sok áldozatot és számtalan sérültet követelt. Tél volt, és minden bekötött be volt havazva, így Erzincan elérhetetlen volt a más városokból érkező segítők számára. Az állami börtön is megsemmisült, és a fogvatartottak el tudtak szökni. A foglyok egy része azonban ott maradt, és segített a lakosság megmentésében. A parlament ezután az alkotmány 87. cikke alapján kegyelmet adott azoknak a foglyoknak, akik részt vettek a segítségnyújtásban. Ez azért történt, mert bizonyították, hogy visszaülleszkedtek a társadalmi közösségbe, vagyis a megbékélés már a börtönbüntetés lejárta előtt megtörtént. Vö. Belling i. m. 36–37.

⁶² Ilyennek tekinthető például az állam érdekében hírszerző tevékenységet végző, de a másik állam által felelősségre vont személyek kölcsönös kicserélésének lehetővé tétele érdekében adott egyéni kegyelem.

⁶³ Vö. Fischer i. m. 23.

⁶⁴ Ezek a fenntartások a kizárólag vagy elsősorban a börtönnépesség csökkentését célzó kegyelmekkel kapcsolatban is fennállnak. A kegyelemhez való jog nem alkalmas szelep a börtönrendszer túlszűfoltóságának kezelésére. Vö. Fischer i. m. 23. Az ilyen esetekben jelentős mértékben csökken a büntetőjog speciális és generális prevenciója.

szintű joghatóság, és semmiképpen sem végezhet sem jogalkotó, sem igazságszolgáltatató tevékenységet. Nem adható tehát kegyelem akkor, ha a jogrendszer tűrhetetlen módon sérülne, vagyis akkor, ha a bíróság a büntetést megállapította, és nem merültek fel vagy váltak ismertté olyan új körülmények, amelyek a bírósági ítélet legkisebb visszamenőleges korrekcióját is indokolnák. Ezeknek a körülményeknek jelentős súlyúaknak kell lenniük ahhoz, hogy a jogerősen kiszabott büntetés kegyelmi módosítását megalapozzák. Az elítéltek nagy számát azonos vagy hasonló módon érintő körülmények, mint például a szabadságvesztéssel általában együtt járó szakmai, gazdasági és családi nehézségek, ezért az egyenlő bánásmód megvalósulása érdekében önmagukban nem indokolhatják a kegyelem megadását.

A legtöbb esetben a kegyelem megadásakor különleges körülmények összességének szükséges fennállnia.⁶⁵ Így nem adható kegyelem pusztán azért, mert a bírósági ítélet akár az elítélt, akár a közvélemény igazságtalannak tartja. Az a felvetés, hogy valaki ártatlan, és nyilvánvaló eljárási vagy más, az ítélettel összefüggő hiba történt, soha nem lehet a kegyelemkérés sikeres indoka. Ennek megfelelően a köztársasági elnöknek tartózkodnia kell attól, hogy közvetlenül az ítélet jogerőre emelkedésekor kegyelmet gyakoroljon. Akkor sem gyakorolható egyéni kegyelem, ha céljának elérése más – a büntetés-végrehajtáshoz kapcsolódó – technikák segítségével is biztosítható.

A kegyelmezési jog állami gyakorlatának azt az eljárási elvet is magában kellene foglalnia, hogy előbb ki kell méríteni a jogorvoslatot, és az ítéletnek jogerősnek kell lennie. A kegyelmi út nem helyettesítheti a bírósághoz benyújtott esetleges fellebbezést, mert ekkor fennáll a lehetősége új, kedvező ítélet meghozatalának. A kegyelmi határozatok nem válhatnak jogorvoslati lehetőséggé, az alkalmazandó jog által biztosított jogorvoslatok és fellebbezések elsődlegességének döntőnek kell lennie. A kegyelmi kérelemnek ugyanis csak akkor lehet esélye, ha a jogorvoslat kizárt. Ezenkívül az ítéletnek először hatályba kell lépnie. A végrehajtási kegyelem megadásához tehát egyrészt a büntetőeljárásnak már be kell fejeződnie, másrészt viszont a kegyelmi határozat meghozatalának időpontjában a hátrányos jogkövetkezményeknek még fenn kell állnia. A kegyelmezési jog lényeges alapelve a bírósági határozat elsődlegessége, miszerint kegyelmi határozat csak akkor lehetséges, ha a kért kegyelem a büntetőeljárás során már nem jöhet szóba.

2.5. Kegyelem és az önkényesség kérdése

Nem meggyőző az az álláspont sem, hogy a kegyelmi határozatok teljesen önkényesek, és ezért sértik az Alaptörvényt. A kegyelmezési jog gyakorlása során az államfő – minden más állami szervhez hasonlóan – kötve van az Alaptörvényhez,⁶⁶ így a benne foglalt alapvető jogokhoz is, amelyek tiszteletben tartása és védelme a kegyelmi döntése meghozatalakor szintén irányadóak: a kegyelem megadásakor vagy elutasításakor ezeket nem sértheti meg. Igaz, hogy a kegyelmezési jog gyakorlójaként a köztársasági

⁶⁵ „A kegyelem tehát olyan forrás, amely egy jogállamban csak ritkán buzoghat.” Fischer i. m. 23.

⁶⁶ Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint az Alaptörvény mindenkit kötelez, így értelemszerűen az államfőt is.

elnököt szabad mérlegelés illeti meg, de az Alaptörvény nem ruházta fel a köztársasági elnököt azzal a hatáskörrel, hogy önkényesen vagy akár az alapvető jogok megsértésével járjon el. E hatásköre gyakorlásának az emberi méltóság és az egyenlőség elve szab határt, tehát csak a diszkriminációmentes, méltányos és tényszerű kegyelmi döntéshez van joga.⁶⁷ Azáltal, hogy az államfő joghoz kötött, a jognak ebben az értelemben is közvetett befolyása van a kegyelemre. Az ezzel kapcsolatos aggályokat a kegyelmezési jog gyakorlására vonatkozó jogszabályokkal és az államfő általi közjogi szervezetszabályozó eszközökkel lehetne ellensúlyozni.⁶⁸

A kegyelem megítélése a gyakorlatban különösen nehéz, de az önkényesség vádjának és így az alkotmányellenesség érvének elhárítása érdekében meg kell határozni bizonyos szempontokat, figyelembe veendő korlátokat, amelyek a kegyelmezési jog gyakorlásának szabályozásánál is felhasználhatók. A német példánál maradva, minden kegyelmi határozatnak az „egyéni igazságosság” megvalósítására kell irányulnia, és csak az alkotmányos rend keretein belüli, az „alaptörvényben részletesen konkretizált” igazságossági eszméhez igazodó indítékok megengedettek.⁶⁹ A kegyelemről szóló döntés tehát nem áll a jogon kívül, hanem éppen ellenkezőleg, hozzájárul ahhoz, hogy az ítélet az elítélt és a közösség számára érthető maradjon. A kegyelmi kérelmet meg kell vizsgálni és döntést kell hozni. Mivel a kegyelmi határozatok érintik a hatalmi ágak szétválasztását, csak olyan körülmények jöhetnek számításba, amelyeket a bírósági ítéletben nem lehetett figyelembe venni, például azért, mert csak később következtek be, vagy ismerték fel őket.

Az államfői kegyelem gyakorlója azonban nem tekintheti magát felettes fórumnak, sem a bírósági szervezethez tartozónak. Annak is nyilvánvalónak kellene lennie, hogy pozitív kegyelmi határozat nem lehetséges akkor, ha az erre okot adó körülményeket a jogalkotó által előírt más eljárásban, például perújításban is figyelembe lehet venni. Az államfői kegyelmi határozat nem jelent igazságszolgáltatást, mert nem helyettesíti a bírói döntést, de jelentős mértékben beavatkozik az igazságszolgáltatás által kiszabott szankció végrehajtásának menetébe. A modern jogállamban az államfőnek a büntetés-végrehajtásba való ilyen beavatkozása különleges legitimitátságot igényel. Az államfői szubjektív megítélésnek ezért tekintettel kell lennie az egyéni kegyelem céljára is, mert igazoltságát csak az e célokkal való konszonancia biztosíthatja. A jogállamiság védelme érdekében a kegyelmezés gyakorlójának mindig nagyon tudatosan és óvatosan kell

⁶⁷ Vö. Schwab i. m. 11–12.

⁶⁸ Németországban a kegyelmi rendeleteknek hagyománya van. Ennek háttérében az a felismerés áll, hogy ellentétes lenne a jogállamiság elveivel, ha a kegyelem gyakorlója önkényesen élhetne a korlátlan kegyelmezési jogkörrel. Azonban szövetségi szinten nincsenek általános kegyelmezési szabályok. A legtöbb tagállamban általános rendeletek vagy a tagállami kormányok által kiadott közigazgatási rendeletek formájában jelentették meg a kegyelmi rendelkezéseket, mert a tartományi kegyelmezési jog gyakorlója általában a tartományi kormány vagy valamely tagja. A kegyelmi ügyekben követendő eljárásra vonatkozó tartományi közigazgatási rendelkezéseknek, külső hatályuk hiányában, nincs valódi normatív jellegük. A kegyelmi rendeletek elsősorban eljárási szabályokat tartalmaznak. A szövetségi elnök kegyelmi eljárását azonban a tagállamokéhoz hasonló gyakorlat jellemzi. Vö. Pieper i. m. 104.

⁶⁹ BVerfGE 25, 352 [364]

élnie ezzel az alkotmányosan biztosított lehetőséggel. A kegyelmi eljárásokra a jogállamiság eljárási garanciáinak kell vonatkoznia.

A kegyelmezési jogkör gyakorlásakor következetes, egységes és szabványosított elvek szerint kell döntést hozni, ezért a szabályozását törvényben vagy más jogi normatív eszközben – pl. nyilvánosan kihirdetendő kegyelmi szabályzatban (államfői normatív utasításban) – kell megfogalmazni. Ebben meg kell határozni a kegyelmezési jog feladatát, és egyértelművé kell tenni, hogy a döntés a kegyelmezési jogkör gyakorlójának szabad, de nem korlátlan mérlegelési jogkörébe tartozik. Bár a kegyelem megadásának anyagi jogi kritériumai a kivételek közé tartoznak, és ezeket nem is lehet taxatívén felsorolni,⁷⁰ de a kegyelmi határozatok materiális kritériumai – legalábbis közvetve – levezethetők a kegyelmezési eljárásra vonatkozó rendelkezésekből.⁷¹ Ez segíthet abban is, hogy a kegyelmet kérő személy felmérhesse: az ő esetében szóba jöhet-e a kegyelem megadása, vagy kérelme eleve hiábavaló.

2.6. A kegyelem szabályozhatóságáról

A kegyelem sajátosságaiból adódóan azt lehetetlen pontosan megmondani, hogy milyen kritériumok szerint történhetne a kegyelem tartalmának jogiasítása, mert a kegyelem nyilvánvalóan olyan jelenség, amelynek jogintézményi szerkezete és gyakorlása nem rendelkezik anyagi jogi kötöttségekkel, így a lehetséges szempontok felsorolása sem lehet kimerítő, bár a motivációk normatív értékelése részben lehetséges, amely a jogállamiság érvényesülése szempontjából is elvárható. Mivel ma még nincsenek olyan jogi normák, amelyek a kegyelmezési jog természetéből adódóan, ebből levezethető módon határoznák meg a kegyelem megadásának feltételeit, a kegyelmi kérelmek elbírálásakor alkalmazandó kritériumok legtöbbször hiányoznak, de ez többféleképpen pótolható.

Egyfelől az állami gyakorlatban kialakultak már bizonyos – az alkotmányos esetjog alapján született – íratlan elvek, amelyek lehetővé teszik a „objektívebb” – a kérelmező személyétől független szempontok, valamint a kérelmező személyében rejlő okok megkülönböztetését.⁷² Eszerint egyéni kegyelmet lehet gyakorolni egyrészt akkor, ha jogi okok a bírósági döntés megváltoztatását vagy következményeinek enyhítését teszik szükségessé. Másfelől akkor, ha a kegyelemnek olyan nyomós okai vannak, amelyek az elkövető bűnösségét és a jogrend védelmét, a jogi béke helyreállítását, a büntetés harmadik személyekre gyakorolt hatását és egyéb büntetőjogi célokat az egyedi esetben felülmúlják.

⁷⁰ Egyet kell érteni Kilényi Gézával, aki szerint a kegyelmezés nyomós indokait nem lehet taxatívén 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.

⁷¹ Vö. Pieper i. m. 106.

⁷² Az előzőhöz tartozhatnak pl. az alkalmazandó törvény értelmezési nehézségei, az eltérő jogalkotói szándékok, a megváltozott joggyakorlat és az ítélkezés esetleges tévedései, míg az utóbbihoz a később megváltozott személyes körülmények esetén fennálló méltánytalanságok, új, súlyos és hátrányos változások az elkövető életkörülményeiben – ezek mind kulcsfontosságú szempontok és tényezők.

Ezek az okok különösen az elítélt személy jelleméből és különleges hajlamából, korábbi életviteléből, a bűncselekmény elkövetésének körülményeiből, a bűncselekmény előtti és utáni, valamint a büntetés végrehajtásakor és a közvetlenül megelőző egyéb szabadságvesztések alkalmával tanúsított magatartásából, életkörülményeiből és végül a kegyelem megadásának az elítéltre gyakorolt várható hatásaiból eredhetnek.⁷³ A kegyelmi szabályzatok – amelyek a kegyelem megadásának anyagi jogi normáiként az egyes esetekre vonatkozóan nem írhatnak elő kötelező alkalmazást,⁷⁴ hanem egyfelől pusztán szempontokat határozhatnak meg, másfelől konkrétan csak az eljárást szabályozzák: kimondják, hogy kegyelem csak akkor jöhet szóba, ha a jogi megoldás lehetetlen, azaz, ha a kegyelmi kérelemben foglaltak bírói úton nem orvosolhatók. Ilyen módon a kegyelem megőrzi kivételes jellegét.⁷⁵

A kegyelmi eljárásokra vonatkozó szabályozásnak indokolt lenne tartalmaznia a kegyelem gyakorlójának a kötelezettségeit és a kegyelmet kérő személy jogait, amelyeknek kötelezően érvényesülniük kellene. A kegyelmet gyakorló kötelessége, hogy a kérelem lehető legkörülmekintőbb vizsgálatát végezze el, továbbá észszerű időn belül döntsön, és az elutasító határozat meghozatala előtt – amennyiben szükséges – meghallgatást biztosítson,⁷⁶ továbbá elutasító határozat esetén indokolást adjon.⁷⁷ A kegyelmet kérő személy joga pedig, hogy kérelmét fogadják be, a tisztességes eljárás elve szerint vizsgálják meg és pártatlanul, részleghajlás nélkül döntsenek róla.⁷⁸

Érdemes volna megteremteni a megadott kegyelem visszavonásának lehetőségét azokban az esetekben, amikor a kegyelmi kérvény vagy annak elbírálása téves információkon, illetve megtévesztésen alapul, vagy megadása más csalárd módon történt. Ilyen esetben viszont e visszavonásnak – garanciális szempontból – bíróság által felülvizsgálhatónak kell lennie, mert az elítélt személynek biztosított kegyelem már nem áll a köztársasági elnök szabad mérlegelése alatt.

2.7. Az egyedi ügyek mérlegelése

Mivel maga a kegyelemről szóló döntés sem lehet önkényes, ezért a kérelmeket különösen gondos vizsgálatnak kell alávetni. Ennek indoka nemcsak az, hogy az illető

⁷³ E szempontokat – mint a legrészletesebb szabályozást – az alsó-szászországi kegyelmi törvény 14. §-a tartalmazza (ld. § 14 GnO – Richtlinien. <https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/071135d9-416a-3684-bb0f-cf1da5bb41a8>), idézi Pieper i. m. 104–105.

⁷⁴ Ez egyrészt ellentmondana a kegyelem kivételes jellegének, másrészt az államfő diszkrecionális döntési lehetőségének, amely éppen a köztársasági elnök erkölcsi és értékfel fogásának szempontjait zárná ki.

⁷⁵ Vö. Schwab i. m. 17.

⁷⁶ Ez lényegében azt jelenti, hogy a vitás felek nyilatkozatait nemcsak meghallgatni, hanem tartalmilag értékelni is kell, és szükség esetén figyelembe kell venni a kegyelmi határozat meghozatala során.

⁷⁷ Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Megjegyzendő azonban, hogy a kegyelmi döntéseket nem lehet olyan módon indokolni, hogy azok a jogi felülvizsgálat számára elérhetők legyenek. Az ilyen indoklás összeegyeztethetetlen a kegyelem céljával, illetve rendeltetésével. Huba i. m. 121–122.

⁷⁸ Vö. Belling i. m. 146.

alkalmas-e a kegyelemre, hanem ez a gondos vizsgálat magának a kegyelmezési jog gyakorlója döntésének a kockázatát is csökkenti, mert minden kegyelem bizonyos mértékű politikai-társadalmi kockázattal is jár.⁷⁹ A döntést ezért nemcsak annak a kérdésnek kell meghatároznia, hogy az elítélt jelent-e biztonsági kockázatot a társadalomra, hanem azt is meg kell vizsgálni, hogy a jogrend védelme megengedi-e a szabadon bocsátást. A kegyelmezési jog felelős gyakorlásakor arra is feltétlenül figyelni kell, hogy a kegyelmi aktusra hogyan reagál a közvélemény, a polgároknak – akik nagyrészt egyben szavazók is – milyen érzelmet vált ki. Ez segíthet meghatározni azt is, hogy a kegyelem megadása az adott esetben a társadalom szemszögéből még észszerűnek tekinthető-e.

A közvélemény miatti aggodalmak és a társadalmi felháborodás következtében keletkező félelem jelentősen befolyásolhatja a kegyelmi döntéseket, jóllehet valójában néhány látványos esettől eltekintve a magyar kegyelmezési gyakorlat ritkán történik a lakosság érzelmi nyomására. Nyilvános tiltakozás a kegyelmekkel kapcsolatban nagyon ritkán fordul elő. Ez alól kivételt jelenthet, ha az ilyen tiltakozást pártpolitikai megfontolásokból is provokálják. A kegyelmi aktusnak érthetőnek és magyarázhatónak kell lennie. Ennek nemcsak a közvélemény, hanem különösen a bűncselekmény áldozatai számára is meg kell történnie, hogy el tudják fogadni, miért részesül kegyelemben az elkövető.⁸⁰ A kegyelmi döntésben általában a következő szempontok játszanak szerepet: őszinte megbánás és sajnálkozás, az áldozatok szenvedésének belátása, együttérzés az áldozatokkal, az okozott kár jóvátétele, jó magatartás a büntetés-végrehajtási intézetben, esetleg életmódváltás,⁸¹ személyes magatartás megváltozása. Fontos az a prognózis is, hogy a kérelmező más belátásra jutott és képes a jövőben rendezett és jogkövető életet élni.⁸²

Az államfői kegyelem esetében sem kizárt, hogy rendszeresen szerezzenek be különböző – az elítélt magatartásával, körülményeivel kapcsolatos – nyilatkozatokat, és magát az ügy körülményeit is megvizsgálják. Ezeknek az értékeléséhez szakértők – általában pszichiáter, pszichológus, kriminológus vagy szociológus – véleményét kellene beszerezni. Ezután kellene vizsgálni, hogy az érintett méltó-e a kegyelemre, és szüksége van-e kegyelemre. Feltétlenül indokolt rendszeresen figyelembe venni a bűncselekmény áldozatainak véleményét, érzéseit és a kegyelmi döntés nyilvánosságra gyakorolt hatását is.

A gyakorlatban kialakítható olyan vizsgálati eljárás, amely egyrészt felveti azt, hogy az illető „kegyelemre szorul-e”, másrészt pedig azt, hogy „méltó-e a kegyelemre”.⁸³ Bár mindkét kritérium a kegyelmet kérő személyes szempontjait érinti, a „kegyelemre

⁷⁹ A nyilvánosan vitatott elítélések és kegyelmi kérvények elbírálásának ügyei világszerte biztosítják, hogy a kegyelem rendszeresen a címlapokra kerüljön – politikai viták és gyakran botrányok kíséretében. Dimoulis i. m. 355.

⁸⁰ Pflieger i. m. 86.

⁸¹ Ide sorolható pl. új egzisztencia és környezet megteremtésének lehetősége, házasságkötés, megbecsült szakmai pozíció.

⁸² Pieper i. m. 104.

⁸³ Pflieger i. m. 86.

való rászorultság” inkább a kérelmezőt érintő külső körülményekre összpontosít, míg a „kegyelemre való méltóság” elsősorban a kérelmező belső hozzáállására irányul.⁸⁴ Általában az őszinte megbánás és az elkövetett sérelmek jóvátételére való hajlandóság sok esetben meggyőzheti a kegyelmezés gyakorlóját.⁸⁵ A következő elveket azonban mindenképpen szükséges lenne számításba venni: a kegyelemnek figyelemmel kellene lenni az igazságérzetre és a méltányosságra, valamint a kegyelemre való érdemességre és a kegyelemre való rászorultságra. Ez ugyanis a kérelmező személyiségére és jellemére, a büntetőeljárás során és a szóban forgó bűncselekménnyel kapcsolatos magatartására és annak érdemteleniségére, valamint a büntetés kiszabását követő életvitelére vonatkozik.⁸⁶ A kegyelmi aktus továbbá nem lehetetlenítheti el a kiszabott büntetést. A kegyelmet akkor kell megadni, ha ellenkező esetben a büntetés célján kívül eső súlyos, észszerűtlen hátrányok merülnének fel.

2.8. Az államfői döntés sajátossága

A jogállamban az uralom minden racionalizálása ellenére a köztársasági elnöknel – mint alkotmányos szervnél megmaradt a személyes elem, amelyben a szerv és a tisztség egyetlen személyben jelenik meg. Ezt az alkotmányjog is elismeri, amikor rámutatnak arra, hogy a személy jellemzi a tisztséget.⁸⁷ Ebből részben az is következik, hogy a köztársasági elnök nem pusztán az alkotmány által ráruházott hatáskörök alapján, hanem – mint ezt a tisztséget betöltő és a hatáskört gyakorló – személyes meggyőződése alapján jár el. A kegyelem személyes eleme egyébként megfelel a köztársasági elnök alkotmányos jogállásának, aki államfőként a nemzeti (állami) egység és integráció érzelmi szimbólumát is hivatott megtestesíteni.

Ily módon a kegyelmi döntésben az az alkotmányos értékrend is megjelenik, amelyet a tisztséget betöltő személy képvisel, illetve vall. Ez abban is tükröződik, hogy a kegyelem formájában megnyilvánuló engedékenység és jóindulat a bűnösséggel arányos büntetés és vezeklés mellett foglal helyet, amelynek célja már nem a megtorlás, hanem a speciális megelőzés és a reszocializáció.⁸⁸ Ezért kérdésként vethető fel, hogy az államfő, mint a kegyelmezési jog gyakorlója – bár a kegyelem megadásáról a jogi

⁸⁴ Pieper i. m. 103.

⁸⁵ Megjegyzendő azonban, hogy főként az a követelmény, amelyet a bűncselekmények áldozatai támasztanak, hogy az elkövetőnek megbánást kell tanúsítania, különben nem lehet kegyelmet adni, azt feltételezi, hogy az elkövetőnek legalább közvetve be kellene vallania a bűncselekményét. Ez viszont sértené a *nemo tenetur se ipsum accusare* elvét, amely szerint senkinek sem kell magára terhelő vallomást tennie.

⁸⁶ A pozitív döntést gyakran az alapozhatja meg, ha a kegyelmet kérő kiszakad a korábbi bűnözői környezetéből, és normális társadalmi kapcsolatokat alakít ki, pl. megházasodik és családot alapít.

⁸⁷ A köztársasági elnöknek módja van arra is, hogy tisztségét – a jogi szabályozás keretei között – maga formálja, és annak a személyiségén keresztül sajátos felfogást tulajdonítson. „Valamennyi alkotmányos intézményről elmondható, hogy a tisztség mindenkor betöltője formálja, alakítja a tisztség arculatát, és ezzel a jogkörök gyakorlását és az intézmény államszervezetben ténylegesen betöltött szerepét is befolyásolja.” Csink Lóránt: Mire jó az ellensúly? In: Csink Lóránt – Szabó István (szerk.): *Az államfő jogállása I.* Budapest, Pázmány Press, 2013. 16.

⁸⁸ Vö. Pieper i. m. 128.

keretek között maga dönthet – tisztában van-e azzal, hogy miért gyakorolja ezt a jogot. 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.”⁸⁹

Az államfői kegyelem tehát az államfő személyes, egyedi megfontoláson alapuló, olyan, különös méltánylást érdemlő okra tekintettel meghozott döntése, amelynek súlya meghaladja a büntetés kiszabásához, vagy a kiszabott büntetés letöltéséhez fűződő állami és társadalmi érdeket.⁹⁰ A kegyelmezés gyakran politikai-erkölcsi, ideológiai-világnézeti,⁹¹ vagy érzelmi-pszichológiai szempontok alapján történik. E döntésben tehát kifejeződik e jog gyakorlójának erkölcsi meggyőződése, értékfelfogása és a társadalommal szembeni felelőssége, amelyek a jognak mint az együttélést garantáló szabályrendszernek a legitimitását is biztosítják. A kegyelmezési gyakorlatot befolyásolhatja az is, ha a társadalom egy-egy csoportja, illetve meghatározott közössége, vagy akár a munkáltató, pártpolitikus, parlamenti képviselő vagy más prominens személy kampányol adott elítélt számára kegyelemért, vagy a kegyelmi kérelmet támogatja. Az ilyen befolyásgyakorlás általában nem marad hatás nélkül, de ez önmagában nem lehet az államfői kegyelem alapja.

A kegyelmezési hatáskört gyakorló személy döntési szabadságát, amely közvetlenül az alkotmányból fakad, (párt)politikai megfontolások kevésbé befolyásolják vagy korlátozzák,⁹² jóllehet, a döntés politikai következményeivel az államfőnek ekkor is számolnia kell, és viseli a társadalom előtti politikai felelősséget. Az államfő – úgy is, mint politikus – a kegyelmezési ügyekben ki van téve a politikai vitáknak, ami diskurzus tárgyává teheti a kegyelmi döntéseket, és akár heves politikai nézeteltérésekhez vezethet. Korábban az ellenjegyzés alkalmazásával e politikai vitákkal kapcsolatban felmerülő felelősség egy részét az ellenjegyző miniszter viselte. A kegyelmi döntés ellenjegyzésének indoka az volt, hogy az államfő e döntéséért – mivel a kegyelmi döntés a Kormány mindenkor büntetőpolitikájával áll szoros összefüggésben – az Országgyűlésben célszerű politikai felelősséget viselni, amit az ellenjegyző miniszter vállalt magára, és politikai elszámoltathatóságot eredményezett. Az ellenjegyzés megtagadásával megakadályozható volt az is, hogy a köztársasági elnök az egyéni kegyelmezési jogát önkényesen vagy jogellenesen gyakorolja.

A kegyelmezési jog gyakorlása ma már az államfő saját szabad belátásán alapul, és a kegyelemben részesülő személyről alkotott értékelése kizárólag az ő egyéni döntése, ami ellenjegyzés hiányában önálló politikai döntésnek minősül, vagyis a teljes felelősséget a köztársasági elnök viseli. E megoldás hátránya az, hogy a kegyelmezési döntés

⁸⁹ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat.

⁹⁰ Vö. 24/2013. (X. 4.) AB határozat.

⁹¹ „A hatások szempontjából az ideológiának alapvető célja, hogy konszenzust hozzon létre a társadalomban a társadalomkritikus eszmék átalakítása és azoknak a már elfogadott eszmék elismerésének rendszerébe való integrálása révén.” Dimoulis i. m. 356.

⁹² A köztársasági elnöknek nincs parlamenti politikai felelőssége, ezért politikai okokból nem mozgatható el tisztségéből.

kikerült a parlamenti kontroll alól, így az Országgyűlésnek nincs lehetősége az ezzel kapcsolatos számonkérésre, illetve a büntetőpolitikával való összehangolásra.

2.9. A kegyelmi döntés bírósági felülvizsgálhatósága

Felvethető az a kérdés is, hogy az államfő kegyelmi döntéseit – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a jogi garanciák érvényesülésének érdekében – bírósági felülvizsgálat alá lehetne-e vonni. Azok, akik a kegyelmi döntések bíróság általi felülvizsgálhatósága mellett érvelnek, úgy látják, hogy az államfő kegyelmi határozatát is kontrollálni kell, mégpedig a mérlegelési jogkör következetes gyakorlásával kialakított kegyelmi eljárás formájában. A kegyelmet adó személy széles mérlegelési jogköre ellenére a kegyelmi határozatokat általában a mérlegelési hibák, például a mérlegelés elmulasztása miatt is felül kell vizsgálni. Ha a jog szerint a kegyelmi határozatokat nem lehet bíróilag felülvizsgálni, akkor jogállami szempontból – e felülvizsgálat hiánya miatt – felvetődik és felerősödik az államfői kegyelem létjogosultságának kérdése az Alaptörvény jogállami elvet tartalmazó rendszerében.

A másik álláspont szerint a kegyelemhez való jog különleges jellegű hatáskör, amely a jogorvoslati garancia alóli kivételt eredményez,⁹³ illetve – mivel az államfői hatáskörben adott egyéni kegyelem egyedi megfontolásokon alapul, ezért – az egyéni kegyelemre senkinek sincs alanyi joga. A két álláspont közül az utóbbi megközelítés tűnik helyesnek, mert egyrészt óvakodni kell attól, hogy minden állami intézkedést bírósági eljárásnak vessenek alá.⁹⁴ Tény ugyanis, hogy a társadalomban vannak olyan konfliktusok és problémák, amelyek igazságszolgáltatás útján nem bírálhatóak el, mert ezek végső soron csak a politikai felelősség alapján dönthetők el. A kegyelmi aktus bíróság előtt nem vizsgálható felül, mert a kegyelem tartama szerint nem jogi, hanem politikai döntés, és így nem eshet jogi megítélés alá. Annak jogi fejtegetése ugyanis, hogy a mérlegelési jogkör megfelelő módon került-e gyakorlásra, elkerülhetetlenül eredménytelen maradna, mert politikai döntés jogi szempontú vizsgálatát jelentené, amely azonban nem értelmezhető.

Felvetődik viszont az a kérdés, hogy a köztársasági elnöknek kizárólag a kegyelmet elutasító határozatával szemben legyen-e jogorvoslati lehetőség, amely a jogállami garancia szempontjából elsősre fontos elemnek tűnhet.⁹⁵ E megoldás azonban szintén nem helyeselhető, mert a kegyelmi határozat közhatalmi, de nem bírósági jellegű hatósági aktus, hanem olyan szabad döntés, amely az államfő anyagi jogi aktusaként nem tartozik az igazságszolgáltatás hatálya alá, ezért indokoltságukban nem is vizsgálhatók felül. A kegyelem még a szabad mérlegelésnél is több, mert „teljesen szabad.” Az ilyen döntés nem vizsgálható felül az önkényesség tilalmának megsértése miatt, mivel ilyen esetben az önkényesség az, ami irreleváns. Ha ugyanis nem lehet meghatározni, hogy

⁹³ Az ezzel ellentétes felfogásokról ld. Belling i. m. 126.

⁹⁴ Vö. Pflieger i. m. 86.

⁹⁵ Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

a teljes döntési szabadság miatt mi lenne objektíve indokolt, akkor nincs mérce az önkényesség felülvizsgálatára.

Mivel a kegyelemhez való alanyi jog hiánya és a kegyelmi döntés teljes szabadsága miatt az érintett személy jogai nem sérülhettek, ezért az Alaptörvény szerinti jogorvoslat sem áll rendelkezésre. Ezen túlmenően a kegyelmet elutasító határozat felülvizsgálata során a bíróságnak azt is el kellene döntenie, hogy a jogerős határozatot hozó bíróság ítélete helyes és igazságos volt-e. Ez a döntés azonban kívül esik e körön, mivel a bíróság jogerős ítélete ellen kerülő úton nem lehet fellebbezni. Ennek következtében a kegyelmezési joggal kapcsolatos visszaélések miatti számonkérés csak az államfő – mint alkotmányos szerv – politikai felelősségén alapulhat.⁹⁶

2.10. A kegyelem alaptörvényi tilalma

Végezetül jogállami szempontból indokoltnak tűnik annak vizsgálata, hogy mi a következménye az alaptörvényi módosításnak, miszerint sarkalatos törvény határozza meg azoknak a gyermek sérelmére elkövetett szándékos bűncselekményeknek a körét, amelyek esetében a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési jogát nem gyakorolhatja. E rendelkezésből egyrészt az következik, hogy az Alaptörvény az Országgyűlést hatalmazza fel arra, hogy meghatározott bűncselekmények esetében ne tegye lehetővé az államfő kegyelmezési jogának gyakorlását,⁹⁷ másrészt az, hogy a sarkalatos törvény által megállapított államfői egyéni kegyelem ilyen bűncselekményt elkövetőknek semmilyen esetben nem adható.

Az alaptörvényi szabályozásból az is egyértelműen következik, hogy e tilalom kizárólag a köztársasági elnök kegyelmezési jogára vonatkozik, a törvényi és a bírói kegyelemre, illetve az amnesztiára nem, vagyis az Országgyűlés a sarkalatos törvényben felsorolt esetekben gyakorolhat közkegyelmet. Ez akkor nem jelent problémát, ha a kormányzati büntetőpolitika ezt a szemléletet követi, mert nyilván az egyszerű többséggel elfogadott közkegyelemről szóló törvélynél a parlament maga is megállapíthat ilyen tilalmat, mivel a közkegyelmet úgy gyakorolhatja, ahogyan azt a parlamenti többség akarja. Más a helyzet azonban akkor, ha a kormányzati büntetőpolitika változik, ami a parlamenti többség változása esetén könnyen elképzelhető. Ilyenkor a parlamenti döntésre nem vonatkozik az alaptörvényi tilalom.

Felvethető az is, hogy ha az Országgyűlés a sarkalatos törvényalkotási kötelezettségnek nem tesz eleget, vagy az erről szóló sarkalatos törvényt hatályon kívül helyezi,

⁹⁶ A köztársasági elnöknek nincs az Országgyűléssel szemben olyan politikai felelőssége, amelynek az érvényesítését a parlamenti kontroll jogi eszközei lehetővé tennék, ugyanakkor – mint a tisztség betöltője – felelős a tevékenysége következményeiért, és ezt politikailag számon kérhetik rajta, illetve a közvélemény által hangoztatott kifogások, rosszhallások, elmarasztalások stb. formájában szankcionálható, mivel ezek hatásukat tekintve csökkentik az államfő elfogadottságát, tekintélyét, erkölcsi súlyát. A személyét érintő vagy a tisztsége gyakorlásával kapcsolatos erőteljes és tartós politikai kritikákra önkéntes lemondással is reagálhat.

⁹⁷ Megjegyzendő, hogy az Országgyűlés ezt csak sarkalatos törvényben határozhatja meg, mégpedig kizárólag gyermek sérelmére elkövetett szándékos bűncselekmények esetében, vagyis törvény más korlátozást elvileg nem tartalmazhatna.

vagyis nem teljesíti az alaptörvényi tilalom pontos tartalmának megállapítását, akkor az Alkotmánybíróság általi jogalkotási mulasztás megállapításán túl nincs igazán szankciós lehetőség. E sarkalatos törvény hiányában pedig a köztársasági elnök kegyelmezési joga gyakorlásának nincs konkrét törvényi korlátja. Ezért a kegyelmezés egyes bűncselekménytípusok esetén történő megtiltása helyett talán indokoltabb volna a kegyelmezési gyakorlatra bizonyos elvárásokat, sőt, akár szabályokat megállapítani.

Nem annak kimondását kellene a sarkalatos törvénynek tartalmaznia, hogy ki nem kaphat kegyelmet, hanem a kegyelmezés olyan szempontjait kellene meghatároznia, amelyek behatárolhatják a kegyelmezési jog gyakorlójának döntési, mérlegelési területét. Ha ez csak meghatározott bűncselekménytípusokra terjed ki, vagyis vannak olyan esetek, amikor nem adható kegyelem, az egyfelől sértheti az egyenlő bánásmód elvét,⁹⁸ másfelől csökkenti a jogba vetett bizalmat, különösen a kiszámíthatóság és a mindenkire azonos módon kötelező jelleg érvényesülését. Az Alaptörvény egyéni kegyelemről szóló rendelkezése nem használható fel arra, hogy az Alaptörvényben szereplő jogállamiság – ezen belül különösen a jogegyenlőség – elve alól nem kellően megalapozott kivételeket tegyen lehetővé. Kedvezőtlenül alakulhat a közvélemény értékelése a büntető igazságszolgáltatás objektivitásáról, illetve az ítélkező bírák következetességét is csorbíthatja. A kegyelemből kizárt elkövetők esetében semmilyen emberiség, erkölcsi vagy más szempont sem érvényesülhet, amely a kegyelemre okot adhatna, vagyis e kör számára „nincs könyörület”, pedig az emberi méltóság⁹⁹ – bár az általuk elkövetett bűncselekmény mélységesen elítélendő – őket is megilleti.

⁹⁸ Sérelmes lehet abból a szempontból is, hogy miért ezeknek a bűncselekményeknek az elkövetőit zárják ki az államfői kegyelmezésből, és másokat – a legsúlyosabb cselekmények (pl. emberölés) elkövetőit – nem.

⁹⁹ Az Alaptörvény legfőbb értéknek minden egyes emberi lény méltóságát ismeri el, így az ember áll az alapvető alkotmányi értékek középpontjában, ami az állam szerepét és hatalomgyakorlását is meghatározza: az államhatalom minden megnyilvánulásának kötelessége minden egyes emberi lény méltóságának tiszteletben tartása és megvédése.

