

Az államfő kapcsolata az igazságszolgáltató hatalommal

Jelige: felicitas

Tartalom

Bevezetés.....	3
1. Az igazságszolgáltató hatalom	5
1.1 Hatalommegosztás rendszere	5
1.2 Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége	6
2. Az államfői intézmény	8
2.1 A neutrális államfő kialakulása	8
2.2 A magyar köztársasági elnöki intézmény kialakulása	10
2.3 Az államfő jogállása	12
3. Bíróságokra vonatkozó jogkörök	14
3.1 Történelmi áttekintés	14
3.2 A rendszerváltás időszaka	17
3.3 Új szabályozás kialakulása	19
3.4 Jelenlegi szabályozás	20
3.4.1 Bírák kinevezése	20
3.4.2 Kinevezés megtagadása	21
3.4.3 A bírák felmentése	21
3.4.4 Kúria és OBH elnökének választása	23
4. Az államfő és a kegyelmezés	25
4.1 Az egyéni és a közkegyelem elválasztása	26
4.2 A kegyelmi eljárás szabályozása	27
4.3 Ellenjegyzés intézménye	29
4.4 A kegyelem típusai	31
4.5 Nyilvánosság kérdése	32
4.6 A tényleges életfogytiglan és a kegyelem	35
Összegzés	39

Bevezetés

A pályamunka középpontjában Magyarország legmagasabb közjogi méltósága, a mindenkori államfő áll.

Az államfővel kapcsolatos tanulmányok főként a törvényhozó és végrehajtó hatalommal vizsgálják a kapcsolatát, ezekre a hatalmi ágakra helyezi a hangsúlyt.¹ Dolgozatomban ezért szeretném az államfő igazságszolgáltatással való viszonyát elemezni. A dolgozat bemutatja a hatalmi ágak rendszerében az igazságszolgáltató hatalom elkülönülését, illetve függetlenségének garanciáit. A második fejezetben bemutatásra kerül az államfő elhelyezkedése az államszervezetben, illetve, hogy hogyan alakult ki a semleges államfői szerep, hogyan került sor a jelenlegi köztársasági intézményrendszer kialakítására Magyarországon.

A dolgozat további fejezeteiben alkotmánytörténeti szempontból elemzem az államfő igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonyának alakulását, részletesen kitérve a jelenlegi köztársasági elnöki intézmény ezzel kapcsolatosan megmaradt jogköreire. Bemutatásra kerül hogyan redukálódott le az államfő feladatköre, míg kezdetben az egész igazságszolgáltatás az ő kezében összpontosult. Ma már csak javaslattevési, kinevezési és felmentési joga maradt meg a bírakkal kapcsolatosan. A dolgozat célja vizsgálni, hogy az alkotmányosság, illetve a politikai befolyás csökkentése tekintetében megfelelő-e a bírák köztársasági elnök általi kinevezése, illetve szó esik a bírák felmentéséről és az Országos Bírói Hivatal és Kúria elnökére való javaslattevési jogáról.

A pályamunka második részében a kegyelmi jogkörrel foglalkoznék, melyről úgy gondolom egy meglehetősen érdekes, fontos téma – hiszen egy bírói döntést is megváltoztathat -, mégis viszonylag keveset tudhatunk róla. Az Alaptörvény kimondja, hogy a köztársasági elnök gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát. Úgy tűnhet, hogy ő bármikor, bárkit szabadon engedhet, a büntetést mérsékelheti, a büntetés nemét megváltoztathatja vagy a büntetés végrehajtását felfüggesztheti. Ez azonban nem így van, mert e jogköre is a Kormány tagjának ellenjegyzéséhez kötött. Így az igazságügyért felelős miniszter akár a köztársasági elnök minden egyes kegyelmi döntését megvetozhatja. Dolgozatomban kitérnék arra a kérdésre, hogy mi akkor az elnök e jogkörének valódi tartalma. A fejezetben bemutatásra

¹ pl. Ádám Antal: A köztársasági elnök, az Országgyűlés és a Kormány viszonyáról; Kovács Virág: A köztársasági elnök – „a végrehajtó hatalmon kívül” és a „politika felett”?; Szalai András: A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai

kerül, hogyan alakult át az államfő e jogköre az idők folyamán, illetve megtörténik az egyéni és közkegyelem elválasztása. Az Igazságügyi Minisztérium évenkénti statisztikai adatai alapján szeretnék elemzést készíteni. Elvárásaim közt szerepel, hogy megállapítsam, milyen ügyekben figyelhetjük meg az elnök pozitív elbírálású kegyelmi gyakorlatát, s hogy hányszor éltek e jogukkal.

Összegző célom megállapítani, hogy milyen viszonyban áll a mindenkori államfő az igazságszolgáltató hatalommal. Mennyire lenne jogos az a felvetés, hogy az államfő akár az igazságszolgáltató hatalom birtokosának is nevezhető? A dolgozat újszerűnek tekinthető, hiszen ilyen összefoglaló tanulmány az államfő és az igazságszolgáltatás viszonyáról még nem készült. A dolgozat aktualitásaként említeném meg a büntetés-végrehajtási kódex módosítását, amely felértékelheti az államfő szerepét a kegyelem területén.

A dolgozatban alkotmányjogi és büntetőjogi szakirodalom kerül feldolgozásra, kiegészítve vonatkozó jogszabályokkal és alkotmánybírói határozatokkal, illetve internetes forrásokkal. Ezek az internetes források ugyan nem tekinthetők a hagyományos szakirodalom részének, de mivel ezek a vélemények, interjúk - melyeket dolgozatomban felhasználok -, itt jelentek meg, a téma kifejtéséhez szükségesnek tartottam ezek felhasználását is.

Mivel a dolgozatban két egymástól elkülönülő hatalom kapcsolatát vizsgálom, előtte mindenképp szükségesnek tartom külön-külön történő bemutatásukat, majd ezután a közös pontok kerülnek elemzésre.

1. Az igazságszolgáltató hatalom

1.1 Hatalommegosztás rendszere

Ugyan már az ókori gondolkodók is elkülönítették a törvényhozás, végrehajtás és ítélkezés funkcióját, de a hatalommegosztás csak a felvilágosodás idején vált eszmévé, amely védelmet keresett a polgárok számára az abszolutista hatalmi berendezkedéssel szemben. A hatalmat fel kell darabolni, részeit pedig szembe kell egymással állítani, hogy „*hatalmat hatalom korlátozzon.*”² Így elkerülhető lenne az állami önkény, az egyének szabadsága pedig megőrizhető maradna. A hatalommegosztás az államon belüli, azaz az állami szervek közötti egyfajta munkamegosztást is kifejez. Az állam, mint intézményrendszer nem egyetlen központ korlátlan és feltétlen irányítása alatt áll, hanem intézményekre tagolt, de együttműködő rendszerét jelenti. Sikeressége azon múlik, hogy érvényesül-e a bírói függetlenség, a végrehajtásnak megvan-e a szükséges mozgástere a parlamenti ellenőrzés mellett és hogy a törvényhozás nem függ-e mástól, mint a választók bizalmától.³

John Locke hatalommegosztási elméletében még nem tekintette önálló hatalmi ágnak az igazságszolgáltatást. Locke elméletét azzal magyarázta, hogy ha egy abszolút uralkodó rendelkezik mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalommal, akkor nem található olyan bíró, aki igazságosan, részrehajlás nélkül döntene, illetve segítséget nyújtana.

Montesquieu-nél már megjelent önálló hatalmi ágként a bírói hatalom, amelynek passzív szerepet szánt, ő mondja ki a törvényhozó által alkotott szabályt konkrét esetre. Ebben az esetben viszont a bíró nem alkotja a jogot.⁴ „*A bíróságok döntéseket hoznak, s azokat meg kell őrizni, és meg kell tanulni, hogy ma ugyanúgy ítéljenek, mint ahogy tegnap ítélték, s hogy az állampolgárok vagyona és élete ugyanúgy biztonságban legyen és állandó maradjon, mint maga az állam alkotmánya.*”⁵ Egy államban nem jöhet létre szabadság, ha a bírói hatalom nincs elválasztva a másik két hatalmi ágtól. „*Ha a bírói hatalom a törvényhozó hatalomhoz kapcsolódnék, az állampolgárok élete és vagyona feletti hatalom önkényes lenne, mert a bíró*

² MONTESQUIEU, Charles de Sécondant: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris-Attraktor, 2000. p. 245.

³ SZABÓ Miklós: *Jogi alapfogalmak*. Miskolc, Bíbor Kiadó 2002 pp. 171-173

⁴ FLECK Zoltán: *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban*. Budapest, Gondolat Kiadó 2008. p.93

⁵ MONTESQUIEU i.m. 140.

*törvényhozó is volna. Ha a bírói hatalom a végrehajtó hatalomhoz lenne kapcsolva, a bírónak elnyomó hatalma lenne.”*⁶

A montesquieu-i elmélettel szemben Bibó István fejti ki kritikáját, miszerint is a bírói hatalom önálló ágként való szerepeltetése hibás, mert épp úgy általános szabályokat alkalmaznak konkrét esetekben, mint a végrehajtó hatalom, s így valójában csak annak egyik ágának tekinthető. Másik kritikaként felmerült, hogy ha minden államhatalom a nép kezében van, akkor az a hatalmak megosztását tárgyalanná teszi. Azonban egyik kritika sem bizonyult olyan erősnek, hogy a hatalmi triász elméletét lerombolja.⁷

A hatalmi ágak megosztása azonban sosem lehet teljes, ugyanis a törvényhozó és végrehajtó hatalom tevékenysége politikai értelemben összefonódott. A kormányzati rendszer a törvényhozás és a kormány tengelyére épül. Közöttük a hatás-ellenhatás, fékek és ellensúlyok bonyolult, ugyanakkor rendkívül kifinomult rendszere működik. A parlamenti többséggel rendelkező pártok alapítanak kormányt, így a kormány az akaratát könnyen végig tudja vinni a parlamentben.⁸ A két hatalmi ág összefonódása felértékeli az igazságszolgáltató hatalmi ág függetlenségét. Az igazi elválasztás a kormányzati és a bírói hatalom között húzódik meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy *„a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két politikai jellegű hatalommal szemben állandó és semleges. Ebből következően a bíróság nem is lehet olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a többi hatalmi ágtól, amilyenben azok egymás között vannak.”*⁹

1.2 Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége

Az igazságszolgáltatás olyan jogvitát eldöntő, jogsérelmet megállapító és azt helyreállító közhatalmi tevékenység, amely a hatalmi célok kielégítését kizárólag jogalkalmazás útján, az általános állampolgári jogvédelem garantálása mellett valósítja meg.¹⁰ Az igazságszolgáltatási funkció gyakorlásának letéteményesévé történetileg és napjainkban egyaránt a bírói hatalom vált. Az igazságszolgáltatás az a tevékenység, amit a bíróság ellát; a bíróság pedig az a szerv,

⁶ MONTESQUIEU i.m. 249.

⁷ FLECK 2008 i. m. 98-99

⁸ SÁRI János: *A hatalommegosztás* Budapest, Osiris Könyvtár. 1995 p. 195.

⁹ 38/1993 (VI.11) AB-hat. ABH 1993, 256-287

¹⁰ TRÓCSÁNYI László-SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* 2. átdolgozott kiadás Budapest, HVG-ORAC 2013 p. 338

amely igazságszolgáltató tevékenységet gyakorol. Az igazságszolgáltatás és bíróság tehát egymás szinonimájává vált, megvalósítva a funkció és szervezet sajátos egységét.¹¹

Az állam itt avatkozik be legnagyobb mértékben az emberek életébe, az itt hozott döntések alapjaiban változtathatják meg az érintettek életét. Egy polgári társadalomban vágyunk arra, hogy kapcsolatunkat egymással és a kormánnyal is ésszerű jogszabályok rendezzék, ezáltal jogokat és kötelezettségeket állapítsanak meg. Mikor ezekkel a jogokkal és kötelezettségekkel szemben viták keletkeznek, szükség van egy harmadikként fellépő félre, aki ezeket a vitákat rendezi.

A bírói függetlenség fontos alapelve a hatalommegosztásnak és a jog uralmának. A függetlenségnek meg kell nyilvánulnia a bírói ítélezésben, a személyében, szervezetében. Egy fontos eszköze a pártatlan ítélezés megjelenítésének és érvényesítésének. A függetlenség biztosítékai között említhetjük meg a bíróvá válás, végleges kinevezés, áthelyezés, felmentés és nyugdíjazás, a bírák munkájának értékelését és a fegyelmi eljárások szabályozását. Nem lehet viszont semleges a bíró az azon hatalom által érvényesített renddel szemben, amelynek maga is részese.¹²

Alaptörvényünk kimondja, hogy a bírói hatalom sem korlátlan, így a törvényeknek és jogszabályoknak alárendelten működhetnek és cselekedhetnek. A végrehajtó hatalom által sakkbán tartott vagy a törvényhozás útján csonkított bíróság nem képes az ellensúlyozásra, illetve megakadályozni a jogok felszámolását. Ezért fontos, hogy csakis a jogszabályoknak legyen alárendelve a bíró, akit azonban védeni kell más hatalmi ág beavatkozásától és saját hajlamaitól. Ez a védelem érinti mind a bírósági szervezet, mind a bíró személyes függetlenségét, illetve a bíró pártatlanságát, befolyásolásmentességét garantálja.¹³ Teljes függetlenségről azonban itt sem beszélhetünk, hiszen a bírói sajátos gondolkodásból, illetve nézeteiből természetesen mindig előfordulhatnak elfogultságok, de ez csak akkor válik elítélendővé, ha az külső forrásból ered.¹⁴

A bírói függetlenség a 3. fejezetben kerül további elemzésre az államfővel kapcsolatos jogkörökön keresztül.

¹¹ KUKORELLI: *Alkotmánytan I. 2.* átdolgozott kiadás Budapest, Osiris. 2007 p. 523

¹² FLECK Zoltán: *Igazságszolgáltatás a tudomány tükrében.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó 2010. pp. 21-29

¹³ FLECK 2008 i.m. 105

¹⁴ FLECK 2010 i. m. 35

2. Az államfői intézmény

2.1 A neutrális államfő kialakulása

Az államfői pozíció a monarchia intézményéből jött létre. Az államhatalom egészen a XIX. századig az uralkodó kezében koncentrálódott, ő testesítette meg az államot. Az európai polgári átalakulás, az alkotmányos állam megteremtése következtében teljhatalmát egyre inkább korlátozták, míg végül tisztán formális jogokra redukálták. Csökkentek jogkörei a törvényalkotásban, elvették tőle az igazságszolgáltatást. Pozícióit legtovább a végrehajtás kapcsán tudta megőrizni, ám a XX. századra itt is területeket veszített. A társadalmi mozgalmak eredményeként az államfő funkciója kezdett kiüresedni, a hatalmi monopóliumát egyre inkább elvesztette, külön hatalmi ággá vált a törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás. A parlamentarizmus kialakulása során az államhatalom a népképviselőhöz került át. Az államfő végül a három hatalmi ág csúcsán, az „uralkodik, de nem kormányoz” pozícióban találta meg helyét. Lényege leginkább csak reprezentatív, nemzet egységét kifejező funkció lett, aki az állam folyamatosságát és állandóságát adja meg.¹⁵

Benjamin Constant volt az, aki értelmet és tartalmat adott a „kiüresedett” államfői funkciónak. Pouvoir neutre elmélete leválasztotta az államfőt a végrehajtó hatalomról, sérthetetlen és semleges, közvetítői státust ismerve el számára. A következő konzekvenciákat vont le az államfő új intézményi szerepvállalásából: „*A három politikai hatalmak, a végrehajtó, a törvényhozó, bírói hatalmak, mindannyi mozdonyok, melyeknek össze kell hatni, mindenkinek saját hatáskörében..., de ha e mozdonyok pályájukból kimentek, összeütköznek, és egymást megakasztják, kell olyan erőnek lenni, mely azokat helyökre visszavezesse. Ezen erő nem lehet e mozdonyok egyikében, mert az arra szolgálna nékie, hogy a többi megsemmisítse.*”¹⁶ A semleges államfői hatalom tehát kiegyensúlyozza a többi hatalmat, feloldja az azok közötti konfliktusokat, helyreállítja a megbomlott harmóniát. Ezt a közvetítői szerepet a három hatalmi ág közül egyikre sem lehetne rábízni, hiszen az akkor a többi hatalomnál erősebbé válna.¹⁷

Constant felfogásában az államfői semlegesség nem a politikától való mentességét jelenti, hiszen válsághelyzetben érdemi funkcióval ruházza fel. Ilyenkor az államfőnek fel kell mérni

¹⁵ SZENTPÉTERI NAGY Richard: A parlamentáris kormányrendszer államfője. *Politikatudományi Szemle* 2005/3-4. szám p.115

¹⁶ CONSTANT, Benjamin: Az alkotmányos hatalmak In. *Az alkotmányos politika tana* ford.: Perlaky Sándor Trattner-Károlyi Pest 1862 pp. 12-13

¹⁷ SÁRI i.m. 194

a politikai helyzetet, kilátásokat és olyan döntést kell hoznia, ami a kialakult patthelyzetet feloldja. Azonban ez a szerep nem pártpolitikust kíván, hanem a politikai működésre, folyamatokra kellő rálátással rendelkező, szereplők között eligazodni képes államférfit/nőt.¹⁸

Az államfő tehát, mintegy arbiterként lép fel a hatalmi ágak között, politikai belátása, erkölcsi judíciuma alapján teljesíti feladatait.¹⁹

Megállapítható, hogy a parlamentáris rendszerekben az államfő helyére a „*mindhárom és egyik sem*” formulája jellemző. Mindhárom hatalmi ág vonatkozásában jelentős, de nem ügydöntő pozícióval rendelkezik, így nem válik a hatalmi ág részévé. Ezek az államfői funkciók a hatalmi ágak függetlenségét nem érintik.²⁰ Az államfői hatalmat szunnyadó hatalomnak is nevezhetjük, amit a szakaszosság és rendkívüliség jellemez. A tökéletesen működő parlamentáris rendszerben az államfőnek nem sok lehetősége van beavatkozni az állam működésébe. Constant egyfajta „védő hatalomnak” is tekintette, akinek aktivitása szükséghelyzetben indokolt.²¹

A semleges államfői elmélettel szemben rengeteg kritika született. Sokszor merülnek fel olyan elméletek, amelyek az államfőt a végrehajtó hatalomban helyezik el azzal érvelve, hogy tőle ered a kormányalakítás. Ez azonban nem elengedő indok ahhoz, hogy kijelentsük, hogy a végrehajtó ág része, hiszen a másik két hatalmi ág irányába is fontos jogosítványai vannak, amelyeket egyenlő súlyúnak tekinthetünk. Például lehetne a törvényhozó hatalom feje, hiszen övé a parlament feloszlatásának joga, illetve az igazságszolgáltatás feje, mivel gyakorolja az egyéni kegyelmezést, de mégsem jellemző hogy e hatalmi ágak részeként helyeznék el az államfőt.²²

Az államfő végrehajtó hatalomban való elhelyezése azért is lenne problémás, mert így nem lehetne elfogulatlan azokban a vitákban, amelyekbe a végrehajtó hatalom másik tényezője, a kormány keveredik. Hans Kelsen éppen ebből az okból kifolyólag támadta az államfő döntőbírói szerepkörét, ugyanis akkor, mint a végrehajtó hatalom feje tulajdonképpen a saját ügyében lenne döntőbíró. Ha bekövetkezne az, hogy egy szerv vagy személy saját magát ellenőrizné, azzal a demokrácia elveinek romba dőlése valósulna meg és a fékek és

¹⁸ KOVÁCS Virág: A köztársasági elnök szabályozási koncepciójáról a születendő alkotmányban *Új magyar közigazgatás* 2011/2. szám p. 10-11

¹⁹ CONSTANT i.m. 17

²⁰ TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In Mezey Barna (szerk.). *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. p. 145

²¹ VERESS Emőd: *Államfő és Kormány a hatalommegosztás rendszerében* Scientia Kiadó, Kolozsvár 2011 p. 125

²² SZENTPÉTERI NAGY i.m. 113

ellensúlyok rendszere megszűnne. Constant ezt a problémát azzal magyarázta, hogy a végrehajtás egy aktív és egy passzív részre oszlik, amely felosztásában az uralkodó tölti be a passzív szerepet, így tölthet be semleges funkciót és hatalma szemben állhat a végrehajtás aktív részével.²³

Megállapítható, hogy a különböző alkotmányok más-más politikai rendszert létesítenek. Az államfő szempontjából 4 típus különböztethető meg. Első típus a nem- végrehajtói rendszer. Ebben az államfő semmilyen végrehajtói jogosítványt nem gyakorolhat és csak szimbolikus szerepe van az államszervezet működésében. A második típusban az államfő a végrehajtás része, de csak a kormány javaslatára gyakorolhatja a végrehajtó hatalmat. A parlamentáris berendezkedésű államoknál figyelhető meg ez a két típus. Ilyen például Magyarország, Ausztria, Németország, Nagy-Britannia. A harmadik a félelnöki rendszer. Itt az államfő osztozik a kormányfővel a végrehajtó hatalmon. Negyedik típus az elnöki (prezidenciális) rendszer, ahol a kormány feje az államfő és aktívan részt vesz a végrehajtó hatalom gyakorlásában.²⁴

2.2 A magyar köztársasági elnöki intézmény kialakulása

Magyarországon az államalapítástól kezdve egészen a II. világháború végéig (rövid megszakításokkal) az államfői pozíciót a király töltötte be. Az első köztársaságot 1918. november 16-án kiáltották ki. Ekkor az államfői hatalmat a kormány testesítette meg, majd 1919. január 11-én Gróf Károlyi Mihályt ideiglenesen kinevezték köztársasági elnöknek, de ez csupán márciusig tartott. A „király nélküli királyság” idején az államfői pozíciókat a kormányzó testesítette meg. 1944-ben az Ideiglenes Nemzeti Kormány átmenetileg az államfői jogkör szétdarabolása mellett döntött, az Ideiglenes Nemzetgyűlés Elnöksége, a miniszterelnök, a miniszterek és a Nemzeti Főtanács között. 1945-ben hozzáláttak a „király nélküli királyság” felszámolásához, az államfői jogok körüli tisztázatlanság rendezéséhez, és az új államforma, a köztársaság bevezetéséhez. 1946. február 1-jével az államforma „de jure” megszűnt királyság lenni, az államforma köztársaság lett és bevezették a köztársasági elnöki intézményt.²⁵ Eszerint „a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a Nemzetgyűlésnek

²³ ARATÓ Gábor: Köztársasági elnök: formális és informális hatalom *Jog – és Politikatudományi folyóirat* 2011/4. szám <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2011-4-10.pdf> p. 7

²⁴ Kaare STROM-Wolfgang C. MÜLLER-Torbjörn BERGMAN: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press 2003 pp. 9-11

²⁵ MEZEY Barna: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó 2003. pp. 303-305

felelős minisztérium által gyakorolja”²⁶. Ennek logikus következménye, hogy „a köztársasági elnök minden rendelkezéséhez és intézkedéséhez a miniszterelnök vagy az illetékes felelős miniszter ellenjegyzése szükséges”.²⁷ Ekkor az államfői hatalom még a végrehajtás részét képezte. A szovjet hatalomátvétel során bevezetett 1949. évi alkotmány megszüntette a köztársasági elnöki tisztséget. Kollektív államfőként a Népköztársaság Elnöki Tanácsának (NET) intézményét deklarálta, amely korlátlanul helyettesíthette az Országgyűlést, tehát itt inkább a törvényhozó hatalom részeként tekinthetünk rá.

A rendszerváltás során, ezzel a felfogással szakítva, az államfő szerepét önálló állami vezetőként határozták meg, aki a hatalommegosztás egyik biztosítója. A politikai érdekek, érdekcsoportok között azonban vita alakult ki, hogy milyen hatalmi súlya legyen az államfőnek (gyenge, közepesen erős, erős); illetve, hogy közvetett vagy közvetlen választás útján legyen-e választva. Az MSZMP, az eddig hatalmon lévő kormánypárt, mindenféleképpen erős államfői jogkört kívánt létrehozni, közvetlen választás útján, a prezidenciális rendszerekhez hasonlóan. Az 1989 márciusában megalakult Ellenzéki Kerekasztal (EKA) egyik leglényegesebb célkitűzése azonban az erős elnöki hatalom kialakulásának megakadályozása volt. Az erős elnök túlzottan koncentrálhatja a végrehajtó hatalmat és korlátozhatja az országgyűlést is. A kerekasztal tárgyalások során megállapodás született, hogy az 1946. évi I. törvényt „mint tiszta parlamentáris modellt” állítják vissza. Parlamentáris köztársaságot kívánnak kialakítani, így az elnök szerepét, helyét, hatáskörét ennek megfelelően szabályozták. Az 1990. évi áprilisi parlamenti választások lezajlása után a két legerősebb párt megállapodott abban, hogy az Országgyűlés válassza meg az államfőt. ellenőrzi.²⁸

A köztársasági elnök Országgyűlés általi választása felveti az elnök semlegességének kérdését. Schmidt Péter szerint így politikai kompromisszumok termékévé válik az államfő.²⁹

Ádám Antal véleménye szerint kizárólag akkor kerülhet semleges, politikai erőviszonyoktól független, kiegyensúlyozó, konfliktusfeloldó szerepbe az államfő, ha a jelenlegi választási rendszer helyett egy, az ország politikai erőit és egyéb (egyházi, települési, szakmai, nemzeti és etnikai kisebbségi) érdekcsoportokat tömörítő képviselői választótestület

²⁶ 1946. évi I. törvénycikk Magyarország államformájáról 13. §(1)

²⁷ 1946. évi I. törvénycikk 13. § (4)

²⁸ SZÜCS Zoltán Gábor: „Históriai jogi alapra helyezkedtünk” Diszkurzív politológiai esettanulmány az 1946. I. törvény szerepéről az 1989-1990-es köztársasági elnöki vitában *Politikatudományi Szemle* 2008/4 42-52

²⁹ SCHMIDT Péter: A magyar parlamentarizmus ma. *Politikatudományi Szemle* 1992/1. szám p. 172

által nyerné el megbízatását.³⁰ Jó megoldás lenne a választásra például a német rendszer, ahol az államfő a Szövetségi Közgyléstől kapja megbízatását, mely a Szövetségi Gyűlés tagjaiból és a tartományi népképviseltek ugyanilyen számú küldöttéből áll; vagy éppen az olasz megoldás, ahol a kétkamarás Országgyűlés választja az államfőt. Így a parlamenti többségnél erősebb támogatottsággal választanák az államfőt.³¹

Közvélemény-kutatások során megállapítható, hogy az elnök legelfogadottabb politikai személynek tekinthető. Ez abból fakad, hogy feladata nem a konfliktusok gerjesztése, hanem azok elsimítása. Így a pártharcok fölé emelt, „nemzet egységét” kifejező funkciója révén politikusi hitelességét meg tudja őrizni.³²

2.3 Az államfő jogállása

Az államfő jogállását az 1989. XXXI. törvény és a jelenleg hatályos Alaptörvény a következőképpen határozza meg: *„Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.”*³³ Nem rendezi azonban helyét az államszervezeti rendszerben, nem mondja ki, hogy a köztársasági elnök nem része egyik hatalmi ágaknak sem. Az államfői jogállás értelmezésében a 48/1991 AB határozat lehet segítségünkre, mely szerint a köztársasági elnök Országgyűléssel szembeni politikai felelőtlensége indokolja az elnök végrehajtó hatalmon kívüli elhelyezését. *„A kormány az alkotmány szerinti parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményese, és az Országgyűlés felelős gyakorlója... A köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. Az alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna. A köztársasági elnöknek az Alkotmány 31/A § (1) bekezdésében kifejezetten deklarált sérthetlensége, azaz az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségviselésének hiánya kizárja az ilyen közös hatalomgyakorlás jogi alapját.”*³⁴ Ezt a felfogást kritizálja Lőrincz Lajos, aki szerint, ha minden hatalmi ágból elvonnánk a köztársasági elnököt, akkor egy negyedik hatalmi ág képviselőjének kellene tekintenünk, aki az összes többi hatalmi ág felett

³⁰ ÁDÁM Antal: A köztársasági elnök, az Országgyűlés és a Kormány viszonyáról. *Magyar Közigazgatás* 1991/11. szám p. 971

³¹ WIENER György: Az államfő helye a hatalommegosztás rendszerében. *Jogtudományi Közlöny* 1995/5-6. szám p. 248

³² Tóth Károly: *Mi Alkotmányunk*. Budapest, Complex Kiadó 2006. p.200

³³ 1989. XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról 29. § (1)

³⁴ 48/1991. (IX. 26.) AB hat. ABH 1991. 230

álna.³⁵ Szerinte feladatkörét illetően egyértelműen a végrehajtó hatalomban kellene elhelyezni. Az államfő azonban így elvesztené ellensúlyozó funkcióját. Szerepét a fékek és ellensúlyok rendszerében csak akkor töltheti be, ha távol marad a végrehajtó hatalomtól és megőrzi semlegességét.³⁶ Kilényi Géza szerint, ha az államfő részese a végrehajtó hatalomnak, akkor kétféle kabineti modell van: egy, amit az elnök vezetésével tartanak, egy pedig, amit a miniszterelnökével; vagy ennek szelídebb változatában a kormányt már a miniszterelnök vezeti, de az államfő kivételes esetekben elnökölhet. Ha ez a jog sem illeti meg, akkor kétségesse válhat az elnök végrehajtó hatalomban elhelyezése.

Vannak azonban országok, ahol mereven ragaszkodnak a törvényhozó, végrehajtó és bírói felosztáshoz. Ilyen például Ausztria, ahol így az államfőre a végrehajtó hatalom részeként tekintenek. Máshol a modern államfejlődésnek köszönhetően több hatalmi ág is megjelent, köztük a köztársasági elnök is. Portugál alaptörvény egyértelműen kimondja, hogy önálló, független hatalmi ág az államfő. Az olasz alkotmány azonban hasonlóan a miénkhez, nem szabályozza egyértelműen az elnök helyét.³⁷

Úgy gondolom, hogy mivel egy politikai erők felett álló, konfliktus feloldó funkciót lát el köztársasági elnökünk, amely semmilyen más szervnek nincs alárendelve, önálló hatalmi ágként kell tekintenünk.

A két hatalmi ág helyének tisztázása után, áttérnék az államfő jogköreire az igazságszolgáltatás vonatkozásában.

³⁵ LÖRINCZ Lajos: A közigazgatás alapintézményei 3. átdolgozott kiadás HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010 p. 21

³⁶ SZALAI András: Egyensúly helyett ellensúly II. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya Pro publico bono 2011/2 p. 98

³⁷ KILÉNYI Géza p. 577

3. Bíróságokra vonatkozó jogkörök

3.1 Történelmi áttekintés

„A bíráskodás az egyik legősibb hatalmi tevékenység. Abban a korban, amikor még szó sem lehetett a hatalmi ágak elválasztásáról, a bírói jogkör minősége és mennyisége kölcsönzött kellő tekintélyt a hatalom gyakorlójának.”³⁸

Hazánkban a korszerű ítélkezés alapjait I. István teremtetette meg. Ekkor a király kezében összpontosult az egész hatalmi rendszer, ő volt a legfőbb hadúr, a törvényhozás ura, elrendelte és ellenőrizte a törvények végrehajtását, ő látta el legfelső fokon az igazságszolgáltatást.³⁹ Jogszolgáltató hatalma kiterjedt az egész ország területére és azt minden személy fölött érvényesíteni tudta. Bármely jogvitában dönthetett, minden ügyet személyesen intézhetett vagy az általa megbízott személy hatáskörébe utalhatott. Igazságszolgáltató tevékenységét intézményesen senki nem korlátozhatta. Az igazságszolgáltatás birtokosa jelentős hatalmat gyakorolt, érvényesítette az állam büntetőhatalmi igényét, így a jogszolgáltató hatalom a középkor minden időszakában fontos állami jogosultság volt. Nyilvánvaló volt tehát, hogy az államfő a teljes igazságszolgáltató hatalmat a kezében tartotta, így joggal nevezhetük az igazságszolgáltatás fejének. István megpróbálta elválasztani az igazságszolgáltatást az államhatalom egyéb területeitől. Ez azonban nem lehetett teljes, hiszen ő volt a törvényhozás és végrehajtó hatalom forrása is.⁴⁰

A király személyesen, saját nevében, alkalmanként maga mellé állított méltóságokkal szolgáltatót igazságot vagy a királyi tanácsban mondta ki ítéletét. Az uralkodót tevékenységei és az ügyek sokasága miatt egyre többször helyettesítették a bíráskodásban. A helyettesek mindig a király személyében és nevében jártak el, az uralkodó a legnagyobb országos és udvari méltóságokat (nádor, udvarispán) ruházta fel törvénykezési hatáskörrel.⁴¹ Megállapítható tehát az a tény, hogy a király egy személyben nem tudja az ország egész területén ellátni az igazságszolgáltató feladatokat, így szükség volt helyettesekre, akiket ő nevezett ki és jelentős mértékben függtek tőle.

³⁸ MEZEY i.m. 157

³⁹ CSIZMADIA Andor- KOVÁCS Kálmán- ASZTALOS László: *Magyar állam- és jogtörténet* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó 2010 p. 47

⁴⁰ STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története* 2. javított kiadás Debrecen, Multiplex Media- Debrecen University Press 1998. p. 16

⁴¹ CSIZMADIA i.m. 63

Az 1526-ot követő időszakban a király személyes bíraskodása kezd háttérbe szorulni, de hatalma továbbra is megmaradt az igazságszolgáltatásban. A bírák jogosultságukat vagy közvetlenül a királytól vagy származékos alapon, a király által biztosított kiváltságra alapozva szerezték meg.⁴²

A Habsburgok magyar trónra kerülése változásokat hozott a rendszer működésében, a király személyes bíraskodása egyszer s mindenkorra megszűnt. A királyi Magyarország uralkodói bírói joghatóságukat egyre inkább a királyi helytartókra helyezték át. Mivel a közigazgatás és bíraskodás még nem vált el egymástól, az ítélkezési feladatokat is az a tisztviselő látta el, aki a közigazgatásban helyettesítette az uralkodót. Ezen történések alapján megfigyelhetjük, hogy az államfő egyre inkább kezdi elveszíteni jogköreit az igazságszolgáltatás területén, azonban befolyását meg tudta őrizni, hiszen tetszése szerint delegálhatta bírói hatalmát rendi szempontoktól függetlenül kijelölt tisztviselőire, illetve a Kúria az ítéleteit még mindig az ő nevében bocsátja ki.⁴³

A folyamatos háborús állapotok, rendi és népi forrongsok, szabadságharcok miatt zűrzavar jellemezte az igazságszolgáltatást. A bécsi abszolutista udvar folyamatos visszaéléseit, illetve a törvénytelen bíróságok felállítását a magyar rendek sérelmezték, így a bíróságok működésén és a hazai törvényeken javítani kellett.⁴⁴ 1791-ben a rendek végül kiharcolták, hogy a *„bírók törvény által megállapított vagy megállapítandó rendje a királyi hatalom által meg nem változtatható, sem a törvényes ítéletek végrehajtása parancsok által meg nem akadályozható vagy mások által akadályoztatás meg nem engedhető: sőt azok sem királyi, sem valamelyik politikai főhivatal által felülvizsgálat alá nem vonhatók”*.⁴⁵

Az 1848. évi áprilisi törvények bevezetésével az igazságszolgáltatás feletti felügyeletet a független magyar Igazságügyminisztérium vette át. A bírósági szervezetrendszer tagjai kinevezésüket az uralkodó és kormány együttes aktusával nyerték el, így többirányú függésrendszer alakult ki.⁴⁶ A szabadságharc bukása után rohamos gyorsasággal kiépült hazánkban az osztrák császári bírósági rendszer, mely államosította a jogszolgáltatást. A

⁴² MEZEY i.m. 182

⁴³ STIPTA i.m. 57-63

⁴⁴ MEZEY i.m. 192

⁴⁵ 1790/91. évi 12. törvénycikk: a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról

⁴⁶ MEZEY i.m. 246

birodalom középpontjába került az igazságügy szervezésének, irányításának ügye, amit a neoabszolutista időszakban az Osztrák Igazságügyi Minisztérium látott el.⁴⁷

A dualizmus idején igyekeztek megvalósítani a modern államelméletet, melyhez hozzátartozott a bíraskodás elválasztása a közigazgatástól, amit az 1869. évi IV. törvénycikk mondott ki. A kiegyezés után létrehozott bírósági rendszer állandóvá, helyhez kötötté vált, megszűnt az uralkodó megbízásából, államfői felhatalmazásból eredő időszakos, egyedi igazságszolgáltatás.⁴⁸ Kimondták a bírói függetlenséget, így a bíró csak a törvényeknek és a szokásjognak volt alárendelve.⁴⁹ Hivatalosan mindvégig az államfő kezében maradt a bírói kinevezés és előléptetés joga⁵⁰, azonban ezt jelentősen korlátozta az a tény, hogy a kinevezésre az igazságügyért felelős miniszter tett előterjesztést. Láthatjuk, hogy az államfő bíraskodásban betöltött szerepe a bírák kinevezésére redukálódott le. Formálisan azonban még mindig az igazságszolgáltatás fejének tekinthető, hiszen az ítélezés még mindig a király nevében gyakoroltatik.

Ennek megváltozására az első köztársaság kikiáltása után, a Károlyi Mihály vezette Népköztársaság idején került sor, mikor is kimondásra került az a tény, hogy a bíróságok ítéleteiket és egyéb ügydöntő határozataikat ezután a Magyar Népköztársaság, és nem a király nevében hozzák.⁵¹ Véleményem szerint ezt követően szüntethető meg az a megállapítás, mely szerint államfönket az igazságszolgáltatás birtokosának tekinthetjük. A király nélküli királyság idején a kormányzó gyakorolta az államfői jogokat.

A bírói kinevezésekkel kapcsolatba változást a szovjet hatalomátvétel során bevezetett 1949. évi alkotmány hozott, amikor is a bírákat az államhatalom szervei választják és ők is hívhatják vissza. A bírák választásának jogát az igazságügyért felelős miniszter gyakorolta. Ezzel a gond az, hogy nincs megfelelő ellenőrzés alatt az igazságügyért felelős miniszternek, különösen a bírósági elnököket kinevező és elmozdító jogköre, továbbá nincs lehetőség arra, hogy a NET az igazságügyért felelős miniszternek az előterjesztéseit szakmai szempontból érdemben befolyásolja.⁵²

⁴⁷ STIPTA i.m. 111

⁴⁸ CSIZMADIA i.m. 358

⁴⁹ 1869. évi IV. tc. a bírói hatalom gyakorlásáról 18. §

⁵⁰ 1869. IV. tc. 2.§

⁵¹ STIPTA i.m. 159

⁵² KILÉNYI Géza: *Alkotmányjogi füzetek: Az államfő és a kormány; Az igazságszolgáltatás és az ügyészség* Pécs, Építésgazdasági és Szervezési Intézet 1989 p.90

Az 1972. évi IV. törvény a bíróságokról bevezetésével került részletes szabályozásra a bírósági intézményrendszer, melyből szeretném megemlíteni a kollektív államfői jogköröket gyakorló NET hatásköreit: A bírákat és a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit határozatlan időre választja. A bírói tisztségből való visszahívásra vagy felmentésre a jelölésre jogosult szerv tesz előterjesztést a NET-nek. A bírákra vonatkozó fegyelmi eljárás részletes szabályait határozattal állapítja meg, illetve meghatározott képesítési feltételek alól különös méltánylást érdemlő esetekben felmentést adhat. A Legfelsőbb Bíróság népi ülnökeit négy évre választja. A népi ülnökök választásának napját a NET által megállapított határidőn belül kell kitűzni. A bíróságok elnökeit és elnökhelyetteseit megválasztott bírák közül azonban az igazságügyért felelős miniszter nevezi ki és menti fel, a Legfelsőbb Bíróság elnökét pedig az Országgyűlés választja.

3.2 A rendszerváltás időszaka

A rendszerváltás idején, mikor is újra bevezetésre került az egyszemélyi államfő intézménye, az 1989. évi XLII. törvény módosította a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvényt. Ez alapján a bírák kinevezése továbbra is maradt a köztársasági elnöknél. A Legfelsőbb Bíróság elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. A Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit a Legfelsőbb Bíróság elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A hivatásos bírót és az igazságszolgáltatásban való részvételével összefüggő cselekmény miatt a népi ülnököt a köztársasági elnök hozzájárulása nélkül letartóztatni, ellene büntetőeljárást indítani vagy rendőrhatalósági kényszerintézkedést alkalmazni - a tettenérés esetét kivéve - nem lehet. A bírói tisztségből való felmentésre is a köztársasági elnöknek van joga az igazságügyért felelős miniszter indítványára.

A bírák kinevezése még mindig az igazságügyért felelős miniszter előterjesztéséhez kötött maradt, így maradt a kérdés, hogy mennyire volt biztosított a bíró hatalom függetlensége, illetve, hogy mennyire lehetett ráhatással az ítélet alakulására a miniszter.⁵³ A kormány kezében így jelentős eszköz van a jogpolitika alakításának tekintetében, pedig az 53/1991. AB határozat kimondja a bírói szféra önálló hatalmi ág jellegét: „*A bírói hatalom a magyar parlamentáris demokráciában is elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól, az Alkotmány önálló hatalmi ágaként szabályozza.*”⁵⁴

⁵³ POKOL Béla: *A bírói hatalom* Budapest, Századvég Kiadó 2003 pp. 43-48

⁵⁴ 53/1991 (X.31) AB hat. ABH 1991, 267

Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy egyáltalán alkotmányos-e, hogy a bírák kinevezési joga egy másik hatalmi ághoz van-e rendelve. A modern alkotmányok deklarálják a népszuverenitás elvét. Alaptörvényünk is kimondja, hogy a közhatalom forrása a nép, amely hatalmát választott képviselői útján és kivételesen közvetlenül gyakorolja. Elmondható, hogy a bírák kétségtelenül közhatalmat gyakorolnak, így hatalmuknak a népre visszavezethetőnek kell lennie. *„Mivel a bírakat nem közvetlenül a nép választja, egy külső szerv általi választással vagy kinevezéssel kell legitimációt kapniuk. Ilyenkor bírói hatalmukat valamely más hatalmi ág közvetítésével nyerik el, hatalmuk azon keresztül vezethető vissza a szuverén néphez.”*⁵⁵ A legitimációs lánc a következőképpen alakul: a nép megválasztja az Országgyűlést, az Országgyűlés megválasztja a köztársasági elnököt, a köztársasági elnök pedig kinevezi a bírakat. A legitimációs lánc folyamatos, a bírói hatalom e láncon keresztül visszavezethető a szuverén népre. A legitimációs láncban szereplő köztársasági elnök, mint semleges hatalom a bírák kinevezési és felmentési jogkörével a bírói függetlenség garantálásának egyik záloga.⁵⁶

Ez alapján megállapítható a kinevezési jog alkotmányossága, azonban biztosítani kell az egyoldalú politikai befolyásolás kizárását. Ez lehet külső ellensúly vagy igénybe lehet venni a bíróságoknak a közrehatását a kinevezési eljárásban. A Legfelsőbb Bíróságnál például külső egyensúly az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, amely valamelyest semlegesíti a kormánypárti politikai meghatározottságot, illetve, hogy semleges tényezőként a köztársasági elnök tesz rá javaslatot. A többi bíró kinevezésénél szimbolikus jelentősége van annak, hogy a semleges bírói hatalmat a semleges köztársasági elnöktől kapott kinevezéssel nyeri el a bíró. Az előterjesztést azonban a kormány tagjához volt kötve, így felmerül a kérdés, hogy elegendő ellensúly-e az elnök kinevezési joga. Mivel az elnök a kinevezést csak rendkívüli esetekben tagadhatja meg (erről a későbbiekben olvashatunk részletesen), a politikai kiegyensúlyozás követelményét megvalósító alkotmányos feladatra alkalmatlan. Ilyenkor szükség van más külső ellensúlyra vagy bírósági részvételt kell érvényesíteni. A bírói hatalom ellensúlyozza a más hatalmi ágba tartozó kinevező vagy előterjesztő politikai meghatározottságának hatását. A bírói kinevezésben tehát a bírák állásfoglalásának is érvényre kell jutnia. A miniszter ez alapján kizárólag a bírói hatalom képviselői által javasolt jelöltet terjesztheti elő kinevezésre, ami nem tekinthető korszerű megoldásnak.

⁵⁵ 38/1993 (VI.11) Ab hat. ABH 1993, 256-287

⁵⁶ PATYI András – TÉGLÁSI András: *Államtan és a magyar állam szervezete* Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt. 2013 p. 191

Az igazságszolgáltatási hatalmat megtestesítő bíróság és a bíró függetlenségének meglévő szervezeti, státusbeli és ítélkezési biztosítékainak kiegészítésére alkalmas lehetőséget kínál az államfői kinevezés, valamint a bíróság függetlenségéhez igazodó bírósági szervezeti autonómia és önkormányzat megfelelő kapcsolódása.⁵⁷

3.3 Új szabályozás kialakulása

Az 1997. évi igazságügyi reform célja a bírói igazgatás minisztériumi modelljéről a független modellre való áttérés volt. A bíróságok igazgatásában a reform bevezetéséig külső és belső igazgatási tevékenységet lehetett megkülönböztetni. A külső igazgatást az igazságügyért felelős miniszter, a belső igazgatást az igazságügyért felelős miniszternek felelős bírósági vezetők gyakorolták. Szükséges volt a miniszter jogainak korlátozása, hiszen olyan jogokat is gyakorolt, ami befolyással volt az ítélkezés gyakorlására. A törvény megszüntette a miniszter külső igazgatási jogát, a teljes bírói igazgatás, a vezetői kinevezések, a bírói karba kerülés feletti döntés egy önkormányzati csúcsszerv, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) kezébe került, melynek elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke volt, így a közvetlen politikai befolyás csökkent.⁵⁸ A bíróságok és a végrehajtó hatalom közötti egyetlen kapcsolódási pont az volt, hogy az igazságügyért felelős miniszter tagja volt a tanács testületének és az itt megillető jogait gyakorolta. A bíróság és kormányzat között a bírósági szervezet létrehozásában, igazgatásában, működési feltételeiben állhat fenn kapcsolat, ez azonban az ítélkező tevékenységre semmiképp nem hathat ki.⁵⁹

A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény nagyrészt az 1989. évi XLII. törvény jogköreit sorolja fel a köztársasági elnökre vonatkozóan. Továbbra is ő nevezi ki a bírákat, de most már az OIT előterjesztésére. A bírói tisztség megszűnése esetén a felmentésre vonatkozó javaslatot az OIT terjeszti a köztársasági elnök elé. Az ülnökök választását továbbra is a köztársasági elnök tűzi ki.

Az 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról kimondja, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztása továbbra is elnök előterjesztésére történik, illetve az elnökhelyetteseket ő nevezi ki. Továbbá, a közigazgatási határok megváltozása következtében a bíróság illetékességi területét az OIT javaslatára - a köztársasági elnök határozatban módosítja.

⁵⁷ 38/1993 (VI. 11.) AB hat. ABH 1993, 256-287

⁵⁸ KUKORELLI i.m. 574-577

⁵⁹ TRÓCSÁNYI- SCHANDA i.m. 365

3.4 Jelenlegi szabályozás

Az OIT nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Mivel a Legfelsőbb Bíróság elnöke egyben az OIT elnöke is volt, nehezen lehetett megállapítani a felelősséget, a rendszer átláthatatlan volt. A 2011-ben új modell került bevezetésre, amely szakított a minisztériumi és a testületi felépítéssel is. Ezután a bíróságok igazgatásának központi feladatait egy a parlament által választott egyszemélyi vezető, az Országos Bírósági Hivatal elnöke látja el. Hatáskörei közé tartozik a bírói pályázatok kiírása, ezek alapján javaslatétel a köztársasági elnök számára a bírák kinevezésére és felmentésükre, valamint a bírósági vezetők kinevezése.⁶⁰ Feladatainak ellátását a hivatal segíti, tevékenységét pedig az Országos Bírói Tanács ellenőrzi. A külső igazgatási feladatokat továbbra is a Legfelsőbb Bíróság, azaz Kúria elnöke látja el. A bírói igazgatás tehát megosztott az OBH és a Kúria között.

A reform által módosításra kerültek az 1997. évi bírőról szóló törvények. Megszületett a 2011. évi törvény CLXII. (Bjt.) törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról és a 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról. A köztársasági elnök feladatai és hatáskörei lényegében megmaradtak, de most már az OBH elnökének előterjesztésére, javaslatára hozza meg döntéseit az elnök.

3.4.1 Bírák kinevezése

A bírói állások betöltésére kizárólag pályázat útján kerül sor. Az így kiválasztott bírakat a bírói állásra - az OBH elnökének előterjesztése alapján- a köztársasági elnök nevezi ki. A bírói kinevezés első alkalommal három évre szól, majd ezt követően határozatlan időre. Törvényben meghatározott feltételek esetén a köztársasági elnök az OBH elnökének javaslatára az első kinevezés alkalmával is határozatlan időre nevezheti ki a bírót.

Ha törvény előírja, hogy a kinevezési eljárás során valamely szerv a jelöltet meghallgassa vagy véleményt nyilvánítsa róla, a meghallgatást és az állásfoglalást eljárási érvényességi kelléknek kell tekinteni. Ezeket a köztársasági elnöknek a kinevezési jog előfeltételei között vizsgálni kell, azonban magát a döntést ez a figyelembevétel nem köti.⁶¹

A köztársasági elnöknek nincs pontos határidő szabva a kinevezési döntés meghozatalára, azonban azt ésszerű határidőn belül kell gyakorolnia: vagy aláírja a kinevezési okmányt vagy nyilatkozik a kinevezés megtagadásáról. Az ésszerű határidő magába foglalja azt a kellő időt,

⁶⁰ i.m. 366

⁶¹ 48/1991(IX. 26) Ab hat ABH 1991, 193-196

amire szüksége van az elnöknek, hogy eleget tehessen a kinevezési jogkörrel kapcsolatos garanciális feladatainak (például, hogy jogszabályi feltételek megvannak-e), és kötelessége, hogy a kinevezésről indokolatlan késedelem nélkül döntsön.⁶²

Lényeges, hogy a bírák kiválasztása a végrehajtó hatalomtól független legyen, arra politikai befolyást ne gyakoroljanak, alapját pedig a szakmai alkalmasság jelentse.

A köztársasági elnök kinevezési jogkörei mind ellenjegyzéshez kötöttek, ez alól egyedül a bírák kinevezése a kivétel. Az Alkotmánybíróság ezt azzal magyarázta, hogy az ellenjegyzés nem volna összeegyeztethető a „semleges hatalmat a semleges hatalomtól” elvvel, ez ugyanis a bírói függetlenség közvetítésének záloga.⁶³

3.4.2 Kinevezés megtagadása

Az elnök kinevezési jogköre hiába kötött előterjesztéshez, mégsem tekinthetjük pusztán formalitásnak. A kinevezési jogkörből következik a kinevezés megtagadásának lehetősége, mint az elnök önálló politikai döntése. A megtagadás csak az előterjesztett személyre vonatkozhat, a kinevezés célszerűsége és esedékessége például nem a döntése tárgya. A köztársasági elnöknek meg kell tagadnia a döntést, ha a jogi előfeltételek hiányoznak, illetve, ha a kinevezés az államszervezet demokratikus működésében zavart keltene. Ezzel a beavatkozással tesz eleget annak a feladatkörének az elnök, hogy őrökdi az államszervezet demokratikus működése felett. Az ilyen döntés végleges és felülbíráhatatlan,⁶⁴ tehát az elnök keze nincs oly mértékben kötve, nem kell szó nélkül elfogadnia a jelöltet.⁶⁵

3.4.3 A bírák felmentése

A bírák felmentésének joga, ugyanúgy, mint a kinevezés a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik, azonban ezeket csakis előterjesztés útján teheti meg. A Bjt. kimondja a bíró szolgálati viszonya megszűnik a köztársasági elnök általi felmentéssel. Felmentésére vonatkozó javaslatot az OBH elnöke terjeszti a köztársasági elnök elé. Ha ez nem így lenne, akkor az államfő közvetlen beavatkozási jogosultságot kapna a bírák elmozdítására, amely

⁶² 8/1992 (I. 30.) AB hat. ABH 1992 51-58

⁶³ CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány 2008. p. 114

⁶⁴ 48/1991 (IX. 26.) AB hat. ABH 1991, 235-236

⁶⁵ ARATÓ: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2011-4-10.pdf> p. 36

sértene a bírói függetlenség elvét és szándékos alkotmányértést követne el, hiszen nincs ilyen önállóan gyakorolható jogköre.⁶⁶

Az Alaptörvény hatályba lépésével, bevezetésre került az a rendelkezés, amely szerint a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. A 2011. december 31-ig hatályban lévő 1997. évi LXVII. törvény a bírói tisztség viselésének felső korhatárát 70. életévben határozta meg.⁶⁷ Az új Bjt. kimondta, hogy a bírót fel kell menteni, ha a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt - a Kúria elnöke kivételével- betöltötte.⁶⁸ A bíró, ha 2012. január 1-jét megelőzően betöltötte a felső korhatárt, 2012. június 30-ig, ha 2012-ben tölti be, akkor 2012. december 31-ig kell felmenteni szolgálati jogviszonyából. A törvény értelmében Schmitt Pál államfő 194 felmentő határozatot írt alá, majd Áder János további 40-et.⁶⁹

A bírák az Alkotmánybírósághoz fordultak. Indítványuk álláspontja szerint a Bjt. e szabályozása Alaptörvénybe ütközik, mert sérti a jogállamiság elvét, az emberi jogokat, a magánélethez és a jó hírnévhez való jogot, valamint a közhivatal viseléséhez való jogot. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság kimondta a vonatkozó szabályozás alkotmányellenességét és a megtámadott rendelkezést annak az év január 1-jei életbe lépésére visszaható hatállyal megsemmisítette. Az AB határozat azonban kimondta azt is, hogy az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati jogviszonya az alkotmánybírósági törvénnyel automatikusan nem áll helyre.⁷⁰ A bírák a köztársasági elnöktől kérték felmentésük visszavonását. A Köztársasági Elnöki Hivatal (KEH) közleményben tudatta a bírákkal, hogy felmentésük visszavonására az államfőnek nincs lehetősége, így a bíráknak munkaügyi bíróságokhoz kell fordulniuk.⁷¹ „Ha a köztársasági elnök által korábban felmentett bírót a munkaügyi jogvita alapján bírói tisztségébe vissza kell helyezni, a köztársasági elnök a felmentést megelőző kinevezés szerinti határozott vagy határozatlan idejű kinevezést ad.”⁷² Tehát a köztársasági elnök csak a munkaügyi bíróság döntése alapján és az OBH elnökének előterjesztése után nevezheti ki újra a bírát. Például a Kaposvári

⁶⁶ SZALAI András: A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban? Jogelméleti Szemle 2013/1.szám p. 160

⁶⁷ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 57.§ (1) h,

⁶⁸ 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 90.§ ha

⁶⁹ SIPOS Gabriella: A bírák szolgálati jogviszonya és a nyugdíjkorhatár *Adó* 2013/3 67-73

⁷⁰ 33/2012 (VII.17.) AB hat. ABK 2012, 99-127

⁷¹ http://www.atv.hu/belfold/20120727_adertol_kerik_felmentese_visszavonasi_112_nyugdij_azott_biro

⁷² 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 2. § (3)

Törvényszék és a köztársasági elnök felmentő határozatát jogellenesnek ítélte a Zalaegerszegi Munkaügyi Bíróság így visszahelyezte tisztségébe azt a bírónőt, akit életkora miatt mentettek fel a bírói szolgálat alól. A bíróság ezután küldte meg a köztársasági elnöknek a bírói jogviszony helyreállítása érdekében. Mivel az ügy szolgálati jogvitát dönt el, ezért a munkaügyi bíróságnak kell döntenie.⁷³

3.4.4 Kúria és OBH elnökének választása

A Kúria és az OBH elnökének megválasztása ugyanúgy történik. Személyükre a köztársasági elnök tesz javaslatot, akit majd az Országgyűlés választ meg 2/3-os többséggel. A jelölt kiválasztásához az adott tisztség betöltéséhez szükséges feltételeken túlmenően nem tartalmaz szempontokat az Alaptörvény, így közjogilag a köztársasági elnök szabad döntésén múlik, kire tesz javaslatot. Az Országgyűlés a jelöltet nem köteles megválasztani, de a köztársasági elnök jelölési jogköre viszonylag erősnek mondható, hiszen csak azt a személyt lehet megválasztani akit ő javasol.⁷⁴

Ennek a hatáskörnek az átgondolása azonban indokolt lehet, ugyanis a különböző alkotmányos intézmények vezetőinek a kinevezése nem tekinthető törvényhozó funkciónak, így nincs feltétlenül jó helyen az országgyűlés kezében. Szimbolikus okok és a betöltött funkció alapján a jelentősebb tisztségeknél egyszerűbb lenne, ha a legfőbb közjogi méltóságtól, a szimbolikusan legmagasabb tisztségviselőtől származna. Az ő esetében különösen súlyos következményekkel jár, ha javaslatát a törvényhozás leszavazza, mert azzal lejárhatja a tisztséget. Számos példa adódott erre Sólyom László elnöksége alatt.⁷⁵ Lomnici Zoltán mandátumának lejártá után Baka Andrást jelölte a köztársasági elnök, aki azonban a pártok 2/3-os támogatását nem tudta megszerezni. Ezután Sólyom László kétszer is Havasiné Orbán Máriát jelölte, de ő sem kapta meg a kellő támogatást. Közel egy év után ismét Baka Andrásra esett a választása, akit végül harmadik nekifutásra tudtak csak megválasztani.⁷⁶

A köztársasági elnök az OBH és Kúria elnökének személyére a korábbi elnök megbízási ideje lejártát megelőző 3 hónapon belül, de legkésőbb a megbízási idő lejártát megelőző negyvenötödik napon javaslatot tesz. A választást a jelöltállítástól számított 15 napon belül meg kell tartani. Ha a javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, a köztársasági elnök legkésőbb 30 napon belül új javaslatot tesz. Az OBH és Kúria elnöke a köztársasági

⁷³ http://hvg.hu/itthon/20120823_Jogellenes_volt_Ader_hatarozata_ujra_munk

⁷⁴ TRÓCSÁNYI – SCHANDA i.m. 235

⁷⁵ KOVÁCS i.m. 15

⁷⁶ <http://www.origo.hu/itthon/20090508-magyar-nemzet-legfelsobb-birosag-elnok-solyom-laszlo-baka-andras.html>

elnök útján az Országgyűlés elnökéhez intézett nyilatkozatával bármikor, indokolás nélkül lemondhat megbízatásáról. A tisztségtől való megfosztást a köztársasági elnök vagy az OBT a tagjai kétharmadának szavazatával meghozott határozatával indítványozza az Országgyűlésnél, a Kúria elnökénél pedig csak a köztársasági elnök indítványozhatja.

Láthatjuk tehát, hogy ha nem is nagymértékben, de még mindig hatással lehet az államfő a bírói hatalom alakulására. Érdekes látni, hogyan, miként redukálódott le ennyire az államfői szerepvállalás a társadalmi mozgalmak hatására az igazságszolgáltatás kapcsán, míg korábban a teljes igazságszolgáltatás az ő kezében volt.

4. Az államfő és a kegyelmezés

A kegyelem szó megbocsátást, büntetés megtorlásának elengedését, büntetés enyhítését jelenti. Magyarország Alaptörvénye alapján a köztársasági elnök gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát. E jogköre nem átruházható, helyettesítése alatt az Országgyűlés elnöke is csak korlátozásokkal gyakorolhatja, csak a jogerősen elítéltek javára élhet vele.

Kérdéses lehet, hogy a kegyelem adományozása egyáltalán az igazságszolgáltatás részét képezi- e. Eric Barendt szerint például nem, mert habár a kegyelem egy bírói döntés érvényesülését zárja ki, nem igazságszolgáltató funkciójú, hiszen meghozatala semmit nem mutat fel a bírósággal szembeni követelmények közül.⁷⁷ Véleményem szerint, azonban a kegyelmezési jogot tág értelemben az igazságszolgáltatás részének tekinthetjük. Igaz, hogy a kegyelem adományozásának nincs törvényi kötöttsége, az igazságszolgáltatás szervei pedig törvényi keretek között végzik tevékenységüket, döntéseiket jogforrások előírásainak betartásával hozzák. A modern állam objektív módon igyekszik meghatározni az igazság fogalmát, kisebb részt enged az azt érvényesíteni hivatott személyek szubjektív érzéseinek. Azonban kis számban előfordulhatnak olyan esetek, hogy az egyes büntetőítéletek ellent mondanak az emberi igazságérzetnek. Ezeknek az eseteknek a kiküszöbölésére szolgál a kegyelmezési jog. A kegyelmezés tehát a méltányosság érvényesülését szolgáló eszköz. Az állam méltányosságot csak ott gyakorolhat, ahol az igényt érvényesítő fél ő maga, s a saját igényéről mond le.⁷⁸ Az állam közhatalmi jogosítványa a büntetőhatalom, a büntetőigény felett rendelkezik, de erről le is mondhat, ilyen az elnök kegyelmezési joga. Ilyenkor az elnök nem az állam büntetőhatalmát gyakorolja, hanem az állam nevében az erről való lemondásról dönt. Célja nem az igazságszolgáltatás, hanem a megbocsátás. Mivel a kegyelem nem jogon, hanem morális cselekvés kritériumán alapszik, nehezen illeszthető be az egyes jogállamokba.⁷⁹

Azokban az országokban, ahol a hatalommegosztás elvét következetesen alkalmazzák, bírósági hatáskörben hagyják. A legtöbb országban azonban tipikusan államfői hatáskörben maradt meg, hiszen e jog gyakorlása már kezdetektől megillette a királyt és meg is maradt végig az államfő jogaként.⁸⁰ Kegyelem adományozásában senki nem helyettesíthette. 1848-

⁷⁷ ERIC BARENDT: *An Introduction to Constitutional Law* Oxford 1998, pp. 107-128

⁷⁸ SZABÓ István: *Az államfő jogállása a weimari köztársaságban* Budapest, Osiris 2000 p. 242

⁷⁹ 47/2007 (VII.3.) Ab hat. ABH 2007 620-651

⁸⁰ KUKORELLI i.m. 412

ban a királyt jogkörei gyakorlásában már nem csak a törvények korlátozták, hanem a felelős minisztérium ellenjegyzése is, így kegyelem adományozási joga is ehhez kötött. Ekkor került korlátozásra a minisztereknek adható kegyelmezési joga. Nekik ezentúl csak közkegyelmet lehet adni, egyénit nem.⁸¹ Rövid időre figyelhető meg, hogy Kossuth Lajos kormányzósága idején a kegyelmezési jog kikerült az államfő kezéből és egy négytagú kegyelmi szék kezébe került. Bár ennek elnöke is maga a kormányzó volt. A többi bírát az igazságügyért felelős miniszter előterjesztésére a kormányzó nevezte ki. A kegyelmi szék felállítása rövid időre szólt, mindössze csak egyszer ülésezett, ezt követően a kegyelmezés visszakerült az államfői jogkörbe.⁸²

4.1 Az egyéni és a közkegyelem elválasztása

Az államfőt ma már csak az egyéni kegyelmezés illeti meg, míg korábban az amnesztia, azaz a közkegyelem gyakorlása is az ő jogkörébe tartozott. A dolgozatban már említésre került, hogy az 1944-es években az államfői jogkör rendezetlen, illetve megosztott volt. Az egyéni kegyelmezés joga ekkor a Nemzeti Főtanácsot illette meg. A Nemzeti Főtanács kegyelem elbírálására vonatkozó határozatát az igazságügyért felelős miniszter javaslatára hozta meg. Hatáskörébe tartozott a ki nem töltött büntetés elengedése is, ha az elítélt a büntetésének kétharmad részét még nem töltötte le; a népbíróság által kiszabott halálbüntetés pedig életfogytiglani vagy 10-15 évig terjedő, határozott tartalmú fegyházbüntetésre változtatható át. Közkegyelem adományozásának jogát az Ideiglenes Nemzetgyűlés gyakorolta.⁸³

A köztársasági elnöki intézményt bevezetve, az 1946. évi I. törvénycikk kimondta, hogy „*a köztársasági elnököt megilleti az államfő kegyelmezési joga. Általános kegyelmet, valamint a miniszteri felelősség érvényesítéseképpen vád alá helyezett vagy elítélt miniszternek, illetőleg legfőbb állami számvevőszéki elnöknek kegyelmet csak a Nemzetgyűlés adhat.*”⁸⁴ 1949. évi törvény szerint a Népköztársaság Elnöki Tanács (NET) gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát, míg az Országgyűlés a közkegyelmet. 1972-ben elvették e jogát az Országgyűlésnek, a NET gyakorolta a teljes kegyelmezési jogkört.⁸⁵ A rendszerváltás során bevezetésre kerülő 1949. évi alkotmány revíziója szintén elválasztotta a kettőt egymástól és ez a mostani

⁸¹ CSIZMADIA i.m. 279

⁸² CSIZMADIA i.m. p. 281

⁸³ FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944-1949* Budapest, Osiris Kiadó 2001 pp.18-23

⁸⁴ 1946. évi I. törvénycikk 12.§ (1)

⁸⁵ MEZEY i.m. 477-479

Alaptörvényünkben is így van. A köztársasági elnök gyakorolja az egyéni kegyelmezést, míg közkegyelmet az Országgyűlés adhat. A kegyelmi jogkör tehát megosztott.

A közkegyelem a bűncselekmények fajtái, a kiszabott büntetés nemei vagy mértéke szerint megjelölt csoportra vonatkozó általános szabályozás. Általában csekélyebb súlyú szándékos, illetve gondatlan bűncselekményekre terjed ki. A történetileg a római jogra is visszavezethető kegyelmezési jog lényegében korlátlan, köre, mértéke, és feltételei tekintetében a kegyelmezési jog gyakorlójának céljától és elhatárolásától függ, alkalmait és feltételeit az Alaptörvény nem határozza meg.⁸⁶ Feltételeinek megállapításánál a törvényalkotó nem sértheti meg az Alaptörvényben meghatározott hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A törvényalkotó a társadalom védelmét és az igazságszolgáltatás érdekeit figyelembe véve humanitárius célokat hivatott szolgálni. A közkegyelemre alanyi joga senkinek sincs.⁸⁷

Az egyéni kegyelemről viszont azt mondhatjuk el, hogy egyetlen, konkrétan meghatározott természetes személy ügyében adható meg. A köztársasági elnök saját elhatározása, következmény nélkül. Önálló, szubjektív mérlegelésétől függ. Az államfő méltányossági, humanitárius, erkölcsi szempontokat vesz figyelembe, amelyek személyes megfontoláson alapszanak.⁸⁸ A köztársasági elnök Magyarország képviselője, aki a nemzet egységét fejezi ki, így kegyelmezési jogával is ehhez kell hozzájárulnia. A kegyelmezéssel éppen ezért visszafogottan kell bánni, hiszen az állam büntetőhatalmával szoros összefüggésben áll. Nem lehet tetszőleges vagy önkényes egy jogállamban, a jogállamisággal összhangban kell konkretizálni.⁸⁹

4.2 A kegyelmi eljárás szabályozása

Az Alaptörvény az elnök e jogát csak hatáskörként szabályozza, típusát nem határozza meg, gyakorlását lehet csak szabályozáshoz kötni. Az elnök alkotmányos jogát nem lehet korlátozni, mérlegelését törvény nem befolyásolhatja. A kegyelmezési jog szabályozása az Alaptörvény mellett nem létesíthet új jogot, nem akadályozhatja meg e jogát, ami az Alaptörvényből közvetlenül adódik. Nem eredményezhet olyan korlátot, ami ezt akadályozhatja vagy ellehetetleníti.⁹⁰

⁸⁶ 39/1991 (VII.3.) Ab hat. ABH 1991, 186-190

⁸⁷ 40/B/1990 Ab hat. ABH 1990, 209- 210

⁸⁸ 47/2007 (VII. 3.) AB hat. ABH 2007, 620-651

⁸⁹ JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja I.*, Budapest, Századvég Kiadó 2009. pp. 1078-1079

⁹⁰ 878/B/1992 AB hat. ABH 1994 552-553

A köztársasági elnök kegyelmi jogköre a büntetésekre (szabadságvesztés, elzárás, közérdekű munka, pénzbüntetés, foglalkozástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás, kitiltás, sportrendezvények látogatásától való eltiltás, kiutasítás) és a közügyektől eltiltás mellékbüntetésre, továbbá a büntetőjogi intézkedések közül kizárólag a próbára bocsátásra, a jóvátételi munkára, illetve a fiatalok esetében kiszabható javítóintézeti nevelésre terjed ki.

A kegyelmezési jogkör nem terjed ki a következőkre: végrehajtott, teljesített büntetés; megrovás; pártfogó felügyelet; elkobzás; vagyonelkobzás; elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele, kényszergyógykezelés, lefokozás, szolgálati viszony megszűnése, bűnügyi nyilvántartásból való törlés.

A kegyelem iránti előterjesztés indulhat kérelemre vagy hivatalból, utóbbi azonban ritka. A Be. 597. § (3) bekezdése alapján kegyelmi kérelmet a terhelt, a védő, a fiatalok törvényes képviselője, valamint a terhelt hozzátartozója nyújthat be. A büntetőeljárás megszüntetésére irányuló kérelmet annál az ügyészségnél, illetve bíróságnál kell benyújtani, amely előtt az eljárás folyik. A még végre nem hajtott büntetés, illetve a büntetett előéletéhez fűződő hátrányok alóli mentesítés iránt a kegyelmi kérelmet az első fokon eljáró bírósághoz kell benyújtani. A kérelemnek tartalmaznia kell a terhelt személyes adatait, a bíróság/ügyészség megnevezését, a kérelem célját és indokait, illetve az ezeket alátámasztó dokumentumot. A döntéshez szükséges adatokat tartalmazó iratokat, valamint a kegyelmi kérelmet a vádirat benyújtását megelőzően az ügyész a legfőbb ügyészhez, ha pedig a vádiratot már benyújtották, a bíróság az igazságügyért felelős miniszterhez terjeszti fel.

A kegyelmi kérelemnek a büntetőeljárás lefolytatására, valamint a büntetés-végrehajtás megkezdésére nincs halasztó hatálya. Az elhalasztást vagy félbeszakítást a miniszter rendelheti el a köztársasági elnök döntéséig. A kegyelmi kérelmet ezt követően az igazságügyért felelős miniszter felterjeszti a köztársasági elnökhöz, még akkor is, ha a kegyelem gyakorlása iránt nem tesz előterjesztést. A kegyelmi eljárás során személyes meghallgatásra nem kerül sor a befolyásmentes döntéshozatal alapvető garanciális biztosítékaként. A miniszter havonta tesz előterjesztést az elnökhöz.

A kegyelmi eljárás során a büntetőeljárás, a jogerős bírói ítélettel megállapított tényállás, a bűnösség kérdése és a kiszabott büntetés mértéke nem vizsgálható felül. Ilyenkor a személyi és egyéb körülményekben felmerült, a bíróság által nem értékelt, méltányolható indokok kerülnek figyelembe vételre. Az elnök méltányossági jogkörben dönt, miniszteri előterjesztés

nem köti. A köztársasági elnök határozata a kegyelmi elhatározás napján válik érvényessé, de csak a miniszter ellenjegyzésével hatályosul.

Mint ahogy azt már említettem, a köztársasági elnök az egyéni kegyelem gyakorlásakor az állam büntető igényéről mond le. A büntetőjogi felelősség jogerős megállapítása után ez a fogalmilag kiszabott büntetés, illetve a büntetés helyébe lépő intézkedés végrehajtásáról való lemondást jelenti. Ha azonban az elnök lemond az állam büntetőhatalmáról, akkor az a bírósági határozat alóli mentesítést is magába foglalja.⁹¹ Felmerülhet a kérdés, hogy az elnök hozhat-e döntést azon az alapon, hogy a bírói döntés megalapozatlan volt-e? A kegyelmi döntéssel szemben korlát, hogy nem irányulhat a bíróság döntésének felülbírálatára. Az elnök nem adhat kegyelmet azon az alapon, hogy a bíróság döntése jogilag megalapozatlan volt. Ennek oka az, hogy a köztársasági elnök kegyelmi hatásköre nem fellebbezési fórumot biztosít a kegyelmet kérők számára.⁹²

Ha a kegyelmi kérelmet a köztársasági elnök elutasította, annak felülvizsgálatára nincs mód. A kérelmezőnek azonban lehetősége van újabb kegyelmi kérelmet benyújtania.

4.3 Ellenjegyzés intézménye

Az elnök e jogköre ellenjegyzéshez kötött, ami a döntésből eredő joghatás érvényességét teszi lehetővé. Tehát a kegyelmezés az elnök szabad mérlegelésén alapul, de nem önálló politikai döntés. Az ellenjegyzéssel az ellenjegyző miniszter viseli a politikai felelősséget, ezen keresztül fejezi ki a kormány a büntetőpolitikáját. Ezért fontos az államfő döntésének és a kormány igazságügyért felelős miniszterének az egyetértése, összhangja. Az elnök határozata tehát csak akkor válik érvényessé, ha azt az igazságügyért felelős miniszter ellenjegyzzi. Az elnök alkalmazási jogát így befolyásolja az, ha döntését nem ellenjegyzik. Korlátozhatatlan jogköre tehát mégis korlátozva van.⁹³

Jogosan merül fel a kérdés, hogy mi a valós tartalma ebben az esetben a köztársasági elnök kegyelmi jogkörének, hogyan gyakorolhatja így az egyéni kegyelmezés jogát? A legtalálhatóbb válasz erre talán az, hogy sehogyan és semmi, hiszen az az ellenjegyzés megtagadásával az igazságügyért felelős miniszter az elnök akár minden egyes kegyelmi döntését megvétőzhatja. A köztársasági elnök egyedül nem tud megkegyelmezni senkinek. A jogkört nevezhetnénk

⁹¹ HOLLÓ András-BALOGH Zsolt: *Értelmezett alkotmány* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2010 pp. 510-513

⁹² JAKAB i.m. p. 1078

⁹³ i.m. 1079

elnöki-miniszterinek, sőt igazából csak miniszterinek, hiszen a végső szót ő mondja ki, így az elnök csak javaslattevővé válik. Itt tehát egy jelképes hatalmú köztársasági elnököt láthatunk, aki alkotmányban foglalt igen jelentős jogkörét csak ellenjegyzés mellett gyakorolhatja.⁹⁴ Az elnöknek kell, hogy legyen olyan szintű jogi és emberi rálátása az adott ügyre, hogy önállóan, ellenjegyzés nélkül felelősségteljes döntést tudjon hozni.⁹⁵ Az, hogy az elnök e jogköre a kormány egyik tagjának ellenjegyzéséhez kötött, felvetheti azt a problémát, hogy a döntésben politikai érdekek is érvénybe jutnak és a méltányosság háttérbe kerül.

Az Alkotmánybíróság állapította meg azt, hogy a köztársasági elnököt az egyéni kegyelemre irányuló eljárás során valódi döntési jogkör illeti meg abban a tekintetben, hogy kegyelmezési jogával kíván-e élni vagy sem. A kegyelem gyakorlására vagy megtagadására vonatkozó előterjesztések az elnököt nem kötik: hivatalból vagy kérelemre indult kegyelmezési eljárásban kegyelemben részesítheti a kegyelmi kérelemben megnevezett személyt vagy sem. A miniszternek minden ügyet fel kell terjesztenie az elnökhöz, nem szelektálhat a köztársasági elnöknek megküldendő ügyek között. Javaslatot tehet, de ez nem minősül előterjesztésnek, nem köti az elnököt. Döntésének egyedüli korlátja az, hogy e döntését az igazságügyért felelős miniszternek ellenjegyezni kell. Az ellenjegyzőt az ellenjegyzés vagy annak megtagadása tekintetében illeti meg valódi döntési jog.⁹⁶

Történt egy olyan eset, amikor az igazságügyért felelős miniszter nem ellenjegyezte a köztársasági elnök döntését. Dávid Ibolya nem írta alá Göncz Árpád kegyelem adományozásáról szóló határozatát Kunos Péter esetében. Kunos Pétert, az Agrobank elnökét 11 bünszövetségben üzletszerűen elkövetett vesztegetés büntette miatt ítélték el 1998-ban. A büntetés végrehajtásának megkezdése alól 3 hónapos halasztást kapott az életét közvetlenül fenyegető betegség miatt. Ekkor nyújtott be kegyelmi kérelmet Göncz Árpádhoz, aki a súlyos betegsége való tekintettel megadta a kegyelmet, ám Dávid Ibolya ezt nem ellenjegyezte, mondván ő a Legfelsőbb Bíróság jogerős ítéletét nem kívánja felülvizsgálni, mert ehhez nincs joga. Ezt azonban csak egy kifogásnak lehet nevezni. A kegyelem adományozásának célja a megbocsátás, nem törli el a bírói döntést. A valódi okot azonban nem tudhatjuk, mert a minisztert sem köti indoklás döntéséhez. Egy lehetséges ok lehet talán, hogy a kormány

⁹⁴KARSAI Dániel: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata a tényleges életfogytiglani szabadságvesztésről. In: *Jogesetek Magyarázata*, 2014/1. pp. 70–77

⁹⁵ ARATÓ: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2011-4-10.pdf> p. 39

⁹⁶ 47/2007 (VII. 3.) AB hat. ABH 2007, 620-651

érvényre akarta juttatni büntetőpolitikáját, miszerint a bűnös bankároknak börtönben a helyük.⁹⁷

Ebből az esetből is jól látszik, hogy a kegyelmezés megtagadásával a kormány érvényre tudja juttatni politikai szándékait. Mivel itt egy semleges államfői jogkörrel van szó, a semlegesítés érdekében célszerű lenne azt az elnöknek ellenjegyzés nélkül gyakorolnia. Hasonlóan gondolkodik Ádám Antal, aki szerint a semleges hatalmi jogkörben hozott államfői döntések a jövőben nem szorulhatnak miniszteri ellenjegyzésre.⁹⁸ Az államfő politikai felelősségét a miniszternek azért sem kell átvállalnia a parlament előtt, mert az államfő nem a végrehajtó hatalom gyakorlása közben hoz döntést. Politikai felelőssége pedig csak a végrehajtó hatalomnak van.⁹⁹

Véleményem szerint sem indokolt az, hogy az elnök e jogköre ellenjegyzéshez legyen kötve. Az elnöknek a nemzet egységét fejezi ki, így továbbra is kevés, csakis különös méltánylást érdemlő esetben adná meg a kegyelmet, mégis elmondható lenne, hogy ténylegesen korlátlanul gyakorolja ezt a jogát, önálló döntési jogosultsága lenne. Az ellenjegyzés gyakorlása azt jelenti, hogy a köztársasági elnök a kormánnyal együtt dönt, az ellenjegyzés megtagadása esetén viszont az államfő a kormány politikájával kerül szembe. Az elnök így mindkét esetben elveszti semlegességét.¹⁰⁰ Megfigyelhető, hogy például Lengyelországban sincs az államfő e joga ellenjegyzéshez kötve,

4.4 A kegyelem típusai

A kegyelemnek háromféle típusát tudjuk megkülönböztetni: eljárási, végrehajtási és mentesítési kegyelem.

Az eljárási kegyelmi típusnak a megadása büntethetőséget megszüntető ok. Az eljárási kegyelem nyújtására büntetőeljárás jogerős befejezéséig van mód, ez azonban nagyon ritkán fordul elő. Ilyenkor a vádlottról még nem tudjuk, hogy bűnös-e vagy sem. Legtöbbször inkább megvárják a jogerős ítéletet, majd ha bűnösnek találták őket, akkor nyújtják be kérelmüket a kegyelem iránt, immár elítéltként. Véleményem szerint is érdemes megvárni a jogerős ítélet kihirdetését, hiszen ha valakit nem ítélnék bűnösnek, felesleges lett volna kegyelmet kérnie. Erre a kegyelmi típusra szeretnék megemlíteni egy nyilvánosságra került

⁹⁷ http://magyarnarancs.hu/belpol/a_kunos-ugy_nincs_kegyelem-62020

⁹⁸ ÁDÁM i.m. 971

⁹⁹ SOMOGYVÁRI István: Az államhatalmi ágak megosztásáról *Társadalmi Szemle* 1994/1. szám p. 86

¹⁰⁰ SZALAI i.m. 79

ügyet. Farkas Flóriánt hűtlen kezeléssel és a számviteli fegyelem megsértésével vádolták meg. Büntetőpere azonban elmaradt, mivel eljárási kegyelmet kért és kapott. Így azonban soha nem derül ki, hogy valójában megsértette - e a számviteli figyelmet az általa kezelt alapítványoknál.¹⁰¹ Ezt a kegyelmi típust sok országban, így például Németországban sem ismerik, mondván először a bíró mondja ki a jogerős ítéletet.¹⁰²

A kegyelmi típusok közül a végrehajtási kegyelem a leggyakoribb. Ez a típus a büntetés végrehajtását kizáró ok. A kérelmet az ítélet jogerőre emelkedését követően a fő-és mellékbüntetés, próbára bocsátás és a javítóintézeti elengedésére vagy mérséklésére az első fokon eljáró bíróságnál lehet benyújtani. Jó példa erre Simek Kitti esete. 13 évesen lőtte agyon mostohaapját, aki vallomása szerint bántalmazta és szexuálisan zaklatta. Jogerősen két év két hónap fiatalokorúak börtönében letöltendő szabadságvesztésre ítélte, de kegyelmi kérvénye elbírálásáig halasztást kapott. Simek Kitti ügyében a jogerős bírósági ítélet meghozatalát követően nyomatékos súlyú, új körülmények álltak elő, és a bíróság által már ismert és értékelt személyi és családi körülményekben is változások következtek be. Ezeket mérlegelve hozta meg határozatát az elnök, és adott kegyelmet a lánynak.¹⁰³

A mentesítési kegyelem a büntetett előélethez fűződő viszonyok megszüntetését jelenti, tulajdonképpen rehabilitáció. Erre akkor is sor kerülhet, ha a törvény erejénél fogva beáll, illetve a bírósági mentesítés feltételei nem állnak fenn. A kérelmet itt is az ítélet jogerőre emelkedése után az első fokon eljáró bíróságnál lehet benyújtani. A végrehajtási kegyelem önmagában nem eredményez kegyelmi mentesítést, csak akkor, ha a köztársasági elnök kegyelmi elhatározása erre külön kitér.

4.5 Nyilvánosság kérdése

Az elnök e jogköre nagyon zártan kezelt a személyes adatok védelme miatt. Az Igazságügyi Minisztérium Kegyelemi Főosztálya 2002 óta évenként közöl statisztikai adatokat a köztársasági elnökök kegyelem adományozásáról. Ezt a mellékletben láthatjuk. Ezen adatok alapján megtudhatjuk, hogy összesen hányan nyújtottak be kérelmet a köztársasági elnökhöz, ebből ő mennyit utasított el és mennyit bírált el pozitívan. A legtöbb kegyelmi ügyet, 1378-at 2007-ben bírálták el. Abban az évben 23-an részesültek kegyelemben, a legtöbbben, 41-en viszont 2004-ben. Ez volt az az év is, amikor a legnagyobb arányban kaptak kedvező

¹⁰¹ http://magyarnarancs.hu/belpol/eljarasi_kegyelem_farkas_floriannak_elsikalva-61985

¹⁰² SZABÓ István: Az államfő jogállása a weimari köztársaságban. *Magyar Jog* 2002/4. szám p. 255

¹⁰³ <http://index.hu/bulvar/kitty0119/>

elbírálást a kegyelemhez folyamodók. Ekkor Mádl Ferenc volt a köztársasági elnök, így őt mondhatjuk a leglagyszívűbb elnökünknek. Húsz alá először 2009-ben esett azoknak a száma, akik kegyelmet kaptak és azóta kegyelmet kapók száma nem is emelkedett 20 fölé. A legkevesebb pozitívan elbírált kegyelmi kérelem a 2010-es évhez köthető. Öten részesültek kegyelemben a 871 kérelmezőből. Ekkor Schmitt Pál volt a köztársasági elnök. Elmondható, hogy 2002. január 1. és 2014 március 31. között a 12828 kegyelmi kérelemből 258-at bíráltak el pozitívan államfőink. Ez 2,01 %-os arányt mutat.

Láthatjuk tehát, hogy a köztársasági elnök kegyelmeinek száma nagyon alacsony, visszafogottan bánik a kegyelem adományozásával, nem él vissza az állam büntetőhatalmának lemondásáról való jogával. A kegyelmet benyújtók helyzete azonban nem teljesen reménytelen, de hogy mi a sikeres kérvények titka azt nem tudjuk pontosan.

Az elnök e jogköréről ennyi nyilvános adat van, hiszen ezeket az ügyeket a személyiségi jogok védelme miatt titkosan kezelik. Többször érkezett már megkeresés a KEH felé, hogy szeretnék megtudni (természetesen a személyes adatok kitakarásával), milyen bűncselekmények elkövetőivel szemben, illetve hogy milyen indokok alapján gyakorolta jogkörét a köztársasági elnök.

Az Origo munkatársa 2010. augusztus 6-án nyújtott be kérelmet a KEH-hez az iránt, hogy tegyék nyilvánossá a köztársasági elnök által elbírált kegyelmi határozatokat. Azt szerette volna megtudni, hogy milyen bűncselekmények elkövetői vonatkozásában gyakorolta kegyelmi jogkörét Schmitt Pál. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogát gyakorolva tájékoztatást kért a kegyelmi döntések alapjául szolgáló bírósági ítéletekről, vádiratról, az eljáró bíróságokról, továbbá kérte a kegyelmi határozatok másolatait, minden dokumentumot a személyes adatoktól megfosztva. A Hivatal megtagadta az adatszolgáltatást arra hivatkozva, hogy ezen dokumentumok közzétételével jelentősen sérülne a köztársasági elnöknek az egyéni kegyelmezési jog során fennálló függetlensége. Az újságíró a Társaság a Szabadságjogokért (tasz) képviselte, amely álláspontja szerint a kegyelmezés csak kivételes esetben gyakorolható jogkör, hiszen bírósági döntést ír felül, ezért közérdek fűződik ahhoz, hogy az elnök ezen döntései megismerhetőek legyenek. Jogunk van tudni, hogy az államfő különleges méltánylást érdemlő esetekben gyakorol-e kegyelmet, vagy igazolhatatlanul nyúl bele lezárt büntetőeljárásokba. A Fővárosi Törvényszék első fokú ítélete a személyes adatoktól megfosztott kegyelmi határozatokat közérdekűnek nyilvánította, így kimondta azok nyilvánosságra hozatalát. Az államfői hivatal fellebbezett és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnökének segítségét kérte. Az elnök, Péterfalvi Attila

kimondta, hogy „*az azonosíthatatlanság kritériumainak való megfelelés problémát okozhat az Elnöki Hivatal számára*”, „*az anonimizálás az azonosítást nem feltétlenül gátolja meg*”. A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú ítéletet megváltoztatta, arra hivatkozva, hogy jelenleg a köztársasági elnök kegyelmi határozatainak nyilvánosságra hozatalára vonatkozóan nincs jogszabályi előírás, és ha az összes adatot, ami az érintett beazonosítását lehetővé teszi, kitakarnák, akkor annyi maradna, hogy a kérelemnek helyt adott- e vagy elutasította az államfő. Ez pedig az éves statisztikai adatokból kiderül.¹⁰⁴

2011-ben a Helsinki Bizottság fordult közérdekű adatkéréssel a KEH-hez, hogy éves bontásban megkapja az 1999 és 2011 közötti emberölés, erős felindulásban elkövetett emberölés, illetve testi sértés miatt kiszabott jogerős szabadságvesztés büntetéseket elengedő vagy mérséklő kegyelmi döntések számát. Ezt azonban az államfő hivatala elutasította, ezért a jogvédő szervezet bírósághoz fordult. A Helsinki Bizottság keresetét a Fővárosi Törvényszék 2012 júniusában első fokon elutasította, a Fővárosi Ítéltábla pedig 2012 novemberében másodfokon helybenhagyta és jogerőre emelte az elsőfokú ítéletet. A perben a KEH nem vitatta, hogy a kérelem közérdekű adatra vonatkozik, amit az első- és másodfokú ítélet is megerősített, a bíróságok azonban úgy ítélte meg, hogy a KEH a kért formában nem kezel, nem csoportosít adatokat, és ezeknek az előállítására a bíróság sem kötelezheti. A jogerős másodfokú ítélet ellen a civil szervezet felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. Álláspontjuk szerint a kért statisztikai adatok kiadásának nem lehet akadálya önmagában az, hogy a KEH az "adott formában" nem kezeli azokat. A már meglévő adatok statisztikai összesítése új minőségű információt nem eredményezne - magyarázta a szakember. Szerinte abszurd helyzet, hogy az összesített éves számadatokon kívül nem lehet semmilyen statisztikai adatot megtudni a kegyelmi döntésekről, az államfő ez irányú tevékenysége átláthatatlan marad.¹⁰⁵

Véleményem szerint nem indokolt a köztársasági elnök ezen döntéseinek nyilvánosságra bocsátása, hiszen minden ember más tart méltányolható oknak. A személyes adatok kitakarása miatt nem ismerhetjük meg pontosan az ügy részleteit és ez alapján az emberek indokolatlannak tarthatják az elnök döntését, ami nagy felháborodást váltana ki a nép körében. Ezzel veszélybe kerülhetne az elnök társadalmi elfogadottsága, a nép nem fogadná el a nemzet egységének kifejezőjeként.

¹⁰⁴ <http://www.jogiforum.hu/hirek/26642>

¹⁰⁵

http://index.hu/belfold/2013/07/04/a_koztarsasagi_elnok_nem_szamolja_hany_embernek_ad_kegyelmet/

4.6 A tényleges életfogytiglan és a kegyelem

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) arra a megállapításra jutott, hogy a magyar Büntetőtörvénykönyv (Btk.) legszigorúbb büntetése, a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét kizáró tényleges életfogytiglan (tész) az Emberi Jogok Európai Egyezményének embertelen, megalázó büntetés tilalmába ütközik.¹⁰⁶ Minden fogvatartottnak meg kell adni a jogot, hogy előre meghatározott időközönként, megismerhető szempontok alapján megvizsgálják, indokolt-e még fogva tartásuk.

Az első nagy hatású ügy, amelyben a strasbourgi székhelyű bíróság állást foglalt a tész és az Egyezmény viszonyát illetően, az a Ciprus ellen indult Kafkaris-ügy volt. A kérelmezőre tész-t szabtak ki, aki az Egyezmény 3. cikkének megsértésére hivatkozva fordult a Bírósághoz. A Bíróság kimondta, hogy egy felnőtt elkövetőre kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztés önmagában nem ellentétes az Egyezménnyel, azonban az, ha ez a büntetés nem mérsékelhető az felvetheti az 3. cikk megsértését. A büntetés teljes egészének letöltése nem egyezményesértő, ha az de jure és de facto, azaz jogilag és ténylegesen is mérsékelhető. A konkrét esetre értelmezve a Bíróság arra az elhatározásra jutott, hogy a ciprusi köztársasági elnök kegyelmi jogkörére tekintettel nem mondható ki az, hogy az elítéltnak ne lenne esélye a szabadulásra.

Az első olyan ügy, amelyben kimondták az Egyezmény 3. cikkének a megsértését a brit Vinter-ügy volt. Kimondta, hogy a brit miniszter kegyelme nem megfelelő garancia az aránytalanság kiküszöbölésére, mert a döntés meghozatalakor nem a 3. cikk szempontjai jutnak érvényre. A gyakorlatban ugyanis a tényleges életfogytiglanra ítélték csak nagyon kivételes esetben szabadulhatnak, például ha halálosan betegek vagy végnapjaikat élik. Ezeket a kritériumokat az EJEB nagyon megszorítónak találta. A halálos betegek szabadlára bocsátása csak annyit jelent, hogy az elítélt otthon vagy kórházban fejezheti be életét. Ez nem felel meg a szabadulás esélyeinek. Az Egyezmény 3. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az előírja a büntetés felülvizsgálat útján történő mérsékelhetőségét, melynek során értékelni kell a reintegráció érdekében bekövetkező változásokat és a társadalmi veszélyességet is. Annak meghatározása, hogy milyen szerv és milyen időközönként végzi el, a tagállamok saját hatáskörükben döntenek el, azonban legkésőbb 25 év elteltével esedékesnek kell lennie. Az EJEB leszögezte azt, hogy az egyezményesértés megállapítása nem azt jelenti, hogy a

¹⁰⁶ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

kérelmezőknek joguk keletkezne az azonnali szabadságra bocsátásra. Az elítéltnak azonban már az ítélet kihirdetésekor joga van tisztában lenni a feltételes szabadságra bocsátás legkésőbbi időpontjával és feltételeivel.¹⁰⁷

A magyar szabályozással szemben Magyar László nyújtott be keresetet a strasbourgi bírósághoz, mert szerinte büntetése de jure és de facto sem csökkenthető, így ellentétes az Egyezmény 3. cikkével. Rámutatott, hogy Magyarországon a köztársasági elnök kegyelme csak az igazságügyért felelős miniszter ellenjegyzésével érvényes. Döntéseik oka az érintettek számára titokban maradnak, nem megismerhetők, így de jure nem tekinthető mérsékelhetőnek. Megállapítható, hogy a köztársasági elnök eddig egyetlen tész elítéltet sem részesített kegyelemben, tehát a büntetés de facto sem mérsékelhető. A kérelmezőt az állam tehát megfosztotta a reménytől. A magyar kormány úgy vélekedik az esetről, hogy a büntetés de facto és de jure is mérsékelhető, hiszen a remény joga a szabadulásnak csupán az elméleti lehetőségének biztosítását írja elő, nem pedig az adott elítélt tényleges szabadságra bocsátását. A Bíróság azonban megállapította, hogy mivel a köztársasági elnököt nem köti jogszabály, amely a kérelem vizsgálatához világos szempont- és kritériumrendszert adna, illetve az igazságügyért felelős miniszternek sincs indokolási kötelezettsége. Az érintettek tehát nem fogják tudni, mit kell tenniük ahhoz, hogy kegyelemben részesülhessenek. Mivel az előzőekben a statisztikai adatok alapján megállapításra került, hogy nagyon kevesen részesülnek kegyelemben, racionálisan nem lehet bízni benne.¹⁰⁸

Ezeket figyelembe véve az EJEB megállapította, hogy a magyar tész nem tekinthető mérsékelhetőnek, így sérti az Egyezményt. A magyar tész rendszerszintű problémát jelent, amit az államnak jogalkotás útján kell orvosolnia. A büntetés bizonyos évenkénti felülvizsgálatára azért van szükség, hogy az elítélteket érdekeltté tegye a jó magaviseletben. A szabadulás reménye nélkül ugyanis az elítélt nem motivált, következmény nélkül elkövethet és el is követ bármit más ellen, hiszen súlyosabb büntetést úgy sem kaphat. A folyamatos öngyilkosság miatt különleges óvintézkedéseket kell bevezetni, ami körülményes és drága.¹⁰⁹

Magyarországon a tész lényegében a halálbüntetés pótlására került be a Btk.-ba 1993-ban, épp azért, hogy a legsúlyosabb bűncselekmények elkövetői soha többé ne jelenthessenek tényleges veszélyt a társadalomra. A magyar jog nem pusztán tartalmazza a tész lehetőségét,

¹⁰⁷ KARSAI 70–77.

¹⁰⁸ <http://arsboni.hu/a-tenylegesen-eletfogytig-tarto-szabadsagvesztes-strasbourg-szolt-az-ugy-lezarva.html>

¹⁰⁹ http://index.hu/belfold/2014/05/20/embertelen_a_tenyleges_eletfogytiglan/

hanem maga az Alaptörvény¹¹⁰ is rögzíti a büntetés meglétét, alkotmányos jogintézménnyé emelve azt. A miniszterelnök ezt azzal indokolta, hogy a 2011-es nemzeti konzultáció során, melyben az új alkotmány tartalmáról kérdezték a közvéleményt, a kitöltők 90 százaléka támogatta a tész bekerülését.¹¹¹

Az ítéletnek nincs közvetlen következménye a magyar Btk.-ra nézve, de a tész szabályozásán a bíróság szerint változtatni kell. Ha nem így tesz, perek tucatjait fogja elveszteni. A magyar kormány reagált a strasbourgi bíróság döntésére, mely szerint a tényleges életfogytiglan megmarad, a büntetés felülvizsgálatát pedig egy kegyelmi eljárás során rendezik. A kormánynak van egy elképzelése miszerint a kemény büntetőpolitikát és a kegyelmet egymás mellé kell helyezni.¹¹²

Trócsányi László igazságügyért felelős miniszter szerint valós társadalmi üzenet, hogy a legagresszívabb, leggátlástalanabb elkövetőkkel szemben van egy megvetés, így a cselekményük miatt életük végéig börtönben kell maradniuk. Szerinte helyes, korrekt dolog, a bűn következménye a bűnhődés, azonban nem zárja ki, hogy egy kegyelmi eljárás útján a tényleges életfogytiglanosok reményt kapjanak.¹¹³

2014. november 18-án fogadta el az országgyűlés a 2014. évi LXXII. törvényt, a büntetések, az intézkedések, egyéb kényszerintézkedések és szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más jogszabály módosításaként, amely bevezeti az új kegyelmi eljárást a tényleges életfogytiglanra ítélték számára. A törvény szerint a büntetésből letöltött 40 év után automatikusan indul meg a kegyelmi eljárás. Az eljárás során egy büntetőbírákból álló öttagú Kegyelemi Bizottság fogja megvizsgálni az elítéltek feltételes szabadságra bocsátásának feltételeit. Személyükre a Kúria büntető kollégiuma tesz javaslatot a Kúria és az ítélőtáblák büntetőbírái közül. A bizottsági állásfoglalás kötelezi majd az igazságügyért felelős minisztert, azonban a köztársasági elnököt nem köti. Az igazságügyi tárca vezetője a bizottság javaslatát változtatás nélkül továbbítja az államfőhöz. A köztársasági elnök ezután is szabadon mérlegelhet a kegyelem megadását illetően. Az elnök nemcsak úgy dönthet, hogy valakit szabadlábra bocsát, hanem úgy is, hogy törli az ítéletből a feltételes szabadságra bocsátás kizárását. Az elítélt ilyenkor még nem kerülne szabadlábra, a bíróság által lenne vizsgálható a feltételes szabadságra bocsátása. Ha

¹¹⁰ Alaptörvény IV. cikk (2)

¹¹¹ http://hvg.hu/itthon/20140520_Strasbourg_Emberi_jogot_sert_a_tenyleges/

¹¹² <http://www.hirado.hu/2014/09/24/megszunhet-a-tenyleges-letfogytiglan/>

¹¹³ http://index.hu/belfold/2014/10/01/trocsanyi_laszlo_igazsagugy-miniszter_interju/

az elnök nem gyakorol kegyelmet, az eljárást két év múlva ismét le kell folytatni. Az eljárást mindaddig meg kell ismételni, amíg az elítélt a büntetését tölti.

A törvény jövő évben lép hatályba, azonban mivel a tést a 2000-es évek eleje óta alkalmazzák, az első ügyre, amelyben alkalmazni fogják a kötelező kegyelmi eljárást 25 év múlva kerül sor. A tényleges életfogytiglani büntetés ma kb. 40 főt érint Magyarországon. E szabályozást tekintve az államfő szerepe felértékelődhet, fontosabbá válhat a kegyelmezés terén. Kérdéses azonban, hogy a strasbourgi bíróságnak megfelel-e az új szabályozás.

Összegzés

A dolgozat első két fejezetében bemutatásra került az igazságszolgáltató hatalmi ág és magának a semleges államfőnek a kialakulása és elhelyezkedése az államszervezetben. Hangsúlyozásra került az igazságszolgáltatás teljes elkülönülése a másik két hatalmi ágtól, felértékelve ezzel függetlenségét és semlegességét. Az államfő elhelyezkedésével kapcsolatban ma is számos vita van, de úgy gondolom, hogy önálló, semleges hatalmi ágnak kell tekinteni.

A dolgozat további fejezeteiben alkotmánytörténeti szempontból elemzésre került az államfő igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonyának alakulása. Bemutatom, hogyan redukálódott le az államfő feladatköre, míg kezdetben az egész igazságszolgáltatás az ő kezében összpontosult, ma már csak kevés hatáskörét hozhatjuk kapcsolatba az elnöknek az igazságszolgáltatással.

Az elnök kezében maradt végig a bírák kinevezési és felmentési joga, ami azonban OBH elnökének előterjesztéséhez kötött. A kinevezés biztosítására megfelelő szervnek tekinthetjük az elnököt, hiszen a legitimációs láncon keresztül a bírák hatalma visszavezethető a népre. Szimbolikus tartalma is meg van annak, hogy a semleges bírói hatalom a semleges köztársasági elnöktől nyeri el hatalmát. Az pedig, hogy az OBH elnöke tesz rá előterjesztést, függetleníti a végrehajtó hatalomtól. Megfigyelhető, hogy az elnök e jogköre hiába előterjesztéshez kötött, mégsem pusztán formalitás, hiszen megtagadhatja a kinevezést, persze mindezt alapos indokkal teheti meg.

A Kúria és OBH elnökére tett javaslati joga viszonylag erősnek mondható, hiszen csak azt a személyt lehet megválasztani, akit az elnök javasol. Azonban, ha a személyt az Országgyűlés választja, az lejárathatja az államfői tisztséget. Gondoljunk csak Sólyom László esetére. Érdemes lenne megfontolni, hogy inkább a kinevezési jog kerüljön itt is az elnökhöz.

A köztársasági elnök másik nagy jogköre az igazságszolgáltatás vonatkozásában az egyéni kegyelem adományozása, melyet el kell határolni a közkegyelemtől. A dolgozatban kifejtésre kerültek a kegyelmi eljárás lépései és típusai. Megállapítható, hogy az elnök ritkán él e jogával, a statisztikai adatokból jól látszik, hogy 2% körül mozog a pozitívan elbírált kérelmek száma. Felvetésre került e jogkör gyakorlásának problémájaként, hogy az igazságügyért felelős miniszter ellenjegyzéséhez kötött. Véleményem szerint a kegyelem adományozása lehetne kizárólag, korlátozás nélkül az elnök kezében, hiszen ez egy semleges jogköre az államfőnek, így politikai okoknak nem kellene befolyásolni. Az elnök a nemzet

egységének kifejezőjeként akkor sem élhetne vissza e jogával, és az állam büntetőpolitikájával, hiszen az a nép körében váltana ki bizalmatlanságot.

A dolgozat aktualitásként kifejtésre kerültek a strasbourgi bíróság problémái a magyar térszabályozásával kapcsolatban. A magyar kormány egyértelmű kijelentése volt, hogy a térszabályozása marad, de a bíróság követeléseinek eleget téve egy rendezett kegyelmi eljárással kívánják szabályozni a kérdést. Az Országgyűlés által elfogadott büntetés-végrehajtási kódex módosításával a büntetés felülvizsgálata egy öttagú Kegyelemi Bizottság kezébe kerül. A Kegyelemi Bizottság állásfoglalása után a döntés a köztársasági elnöké, aki szabad belátása szerint dönthet. Úgy gondolom, ez mindenképp felértékeli szerepét a kegyelem terén.

A tanulmány összegző célja volt megállapítani, hogy milyen viszonyban áll a mindenkori államfő az igazságszolgáltató hatalommal. Mennyire lehet jogos az a felvetés, hogy az államfő akár az igazságszolgáltató hatalom birtokosának is tekinthető. Az, hogy az államfő az igazságszolgáltatás feje a hatalmi ágak egy kézben összpontosulásakor még egyértelmű, azonban az államfő egyre csökkenő jogkörei miatt gyorsan kiszorult az igazságszolgáltató hatalomból. Itt veszítette el leghamarabb pozícióit, azonban máig megfigyelhető, hogy van olyan pontja, amelyen keresztül kapcsolódik és hatással lehet annak alakulására.

Felhasznált irodalom:

CONSTANT, Benjamin: Az alkotmányos hatalmak. In. *Az alkotmányos politica tana* Pest, Trattner- Károlyi 1862

CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány 2008. 157 p. ISBN 978 963 9650 42 8

CSIZMADIA Andor- KOVÁCS Kálmán- ASZTALOS László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó 2010. 574. p. ISBN 978 963 19 4566 9

FLECK Zoltán: *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban*. Budapest, Gondolat Kiadó 2008. 260. p. ISBN 978 963 693 091 2

FLECK Zoltán: *Igazságszolgáltatás a tudomány tükrében*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó 2010. 237. p. ISBN 978 963 284 127 4

FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon. 1944-1949* Budapest, Osiris Kiadó. 2001. 259. p. ISBN 963 389 168 X

HOLLÓ András- BALOGH Zsolt: *Értelmezett alkotmány*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 2010. 1088. p. ISBN 978 963 9722 92 7

JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja I*. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 1125. p. ISBN 978 963 7340 16 1

KILÉNYI Géza: *Alkotmányjogi füzetek: Az államfő és a kormány; Az igazságszolgáltatás és az ügyészség*. Pécs, Építésgazdasági és Szervezési Intézet 1989. 128. p. ISBN 9637325 45

KUKORELLI István: *Alkotmánytan I. 2. átdolgozott kiadás* Budapest, Osiris. 2007. 665. p. ISBN 963 389 902 1

LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei. 3. átdolgozott kiadás* Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2010. 389 p. ISBN 978 963 258 109 5

MEZEY Barna: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó 2003. 506. p. ISBN 963 389 532 4

MONTESQUIEU, Charles de Sécondant: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris-Attraktor, 2000

PATYI András – TÉGLÁSI András: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt. 2013. 344. p. ISBN 978 615 5344 29 9

POKOL Béla: *A bírói hatalom*. Budapest, Századvég Kiadó 2003. 255. p. ISBN 963 9211 75 3

SÁRI János: *A hatalommegosztás*. Budapest, Osiris Könyvtár 1995. 254. p. ISBN 963 379 114 6

SZABÓ István: *Az államfő jogállása a weimari köztársaságban*. Budapest, Osiris 2000. 489. p. ISBN 963 389 013 6

SZABÓ Miklós: *Jogi alapfogalmak* Miskolc, Bíbor Kiadó 2002. 212. p. ISBN 9639466034

STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története* 2. javított kiadás Multiplex Media-Debrecen University Press, Debrecen 1998. 212 p. ISBN 963 04 9197 4

TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In. Mezey Barna (szerk.) *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. 353. p. ISBN 963 379 276 2

Tóth Károly: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Complex Kiadó 2006. 550. p. ISBN 9789632248882

TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. 2. átdolgozott kiadás Budapest, HVG-ORAC. 2013. 489. p. ISBN 978 963 258 204 7

VERESS Emőd: *Államfő és Kormány a hatalommegosztás rendszerében*. Kolozsvár, Scientia Kiadó 2011. 321. p. ISBN 978 973 1970 47 9

Folyóiratok, publikációk:

ÁDÁM Antal: A köztársasági elnök, az Országgyűlés és a kormány viszonyáról *Magyar Közigazgatás* 1991/4. szám pp. 961-971

ARATÓ Gábor: Köztársasági elnök: formális és informális hatalom. *Jog- és Politikatudományi folyóirat* 2011/4. szám <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2011-4-10.pdf> (2014.11.27)

Eric BARENDT: *An Introduction to Constitutional Law* Oxford 1998

KARSAI Dániel: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata a tényleges életfogytiglani szabadságvesztésről. *Jogesetek Magyarázata*, 2014/1. szám pp. 70–77

Kaare STROM-Wolfgang C. MÜLLER-Torbjörn BERGMAN: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press 2003

KILÉNYI Géza: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. *Magyar közigazgatás* 1994/10. szám pp. 641-648

KOVÁCS Virág: A köztársasági elnök szabályozási koncepciójáról a születendő alkotmányban. *Új magyar közigazgatás* 2011/2. szám pp. 9-17

SIPOS Gabriella: A bírák szolgálati jogviszony és a nyugdíjkorhatár. *Adó* 2013/3. szám pp. 67-73

SOMOGYVÁRI István: Az államhatalmi ágak megosztásáról - Pokol Béla „A magyar parlamentarizmus szerkezete” c. cikkéhez *Társadalmi Szemle* 1994./1. szám pp. 82-88

SCHMIDT Péter: A magyar parlamentarizmus ma *Politikatudományi Szemle* 1992/1. szám pp. 167-173

SZABÓ István: Az államfő jogállása a weimari köztársaságban. *Magyar Jog* 2002/4. szám pp. 254-255

SZALAI András: Egyensúly helyett ellensúly II. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya *Pro publico bono* 2011/2. szám pp. 77-98

SZALAI András: A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban? *Jogelméleti Szemle* 2013/1. szám pp. 153-161

SZENTPÉTERI NAGY Richard: A parlamentáris kormányrendszer államfője *Politikatudományi Szemle* 2005/3-4. szám pp. 111-131

SZÜCS Zoltán Gábor: „Históriai jogi alapra helyezkedtünk” Diszkurzív politológiai esettanulmány az 1946. I. törvény szerepéről az 1989-1990-es köztársasági elnöki vitában *Politikatudományi Szemle* 2008/4. szám pp. 35-57

Wiener György: Az államfő helye a hatalommegosztás rendszerében *Jogtudományi Közlöny* 1995/5-6. szám pp. 245-257

Jogforrások:

1790/91. évi törvénycikk a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról

1896. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról

1946. évi I. törvény Magyarország államformájáról

1949. XX. törvény A Magyar Népköztársaság Alkotmánya

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

Magyarország Alaptörvénye

1972. évi IV. törvény a bíróságokról

1989. évi XLII. törvény az Alkotmány módosításáról összefüggésben egyes törvények módosításáról

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

9/2002 (IV.9.) IM rendelet a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról

2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyéb kényszerintézkedések és szabálysértési elzárás végrehajtásáról

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2014. évi LXXII. törvény a büntetések, az intézkedések, egyéb kényszerintézkedések és szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról

1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról

8/1992 (I.30) AB hat., ABH 1992 51-58

40/B/1990/3 AB hat., ABH 1990, 209-210

39/1991 (VII. 3.) AB hat., ABH 1991, 186-190

48/1991 (IX. 26) AB hat., ABH 1991, 217-245

53/1991 (X. 31.) AB hat., ABH 1991, 266-271

878/B/1992 AB hat., ABH 1994, 552-553

38/1993 (VI. 11.) AB hat., ABH 1993, 256-287

47/2007 (VII. 3.) AB hat., ABH 2007, 620-651

33/2012 (VII. 17) AB hat., ABK 2012, 99-143

Internetes források:

<http://www.hirado.hu/2014/09/24/megszunhet-a-tenyleges-eletfogytiglan/> (2014.09.27)

<http://nol.hu/belfold/trocsanyi-marad-a-tenyleges-eletfogytiglan-1466965> (2014.09.25)

http://index.hu/belfold/2014/05/20/embertelen_a_tenyleges_eletfogytiglan/ (2014.09.25.)

http://index.hu/belfold/2014/10/01/trocsanyi_laszlo_igazsagugy-miniszter_interju/
(2014.10.01)

<http://arsboni.hu/a-tenylegesen-eletfogytig-tarto-szabadsagvesztes-strasbourg-szolt-az-ugy-lezarva.html> (2014.09.24.)

http://hvg.hu/itthon/20140520_Strasbourg_Emberi_jogot_sert_a_tenyleges/ (2014.09.24.)

<http://www.jogiforum.hu/hirek/26642> (2014.09.15.)

http://index.hu/belfold/2013/07/04/a_koztarsasagi_elnok_nem_szamolja_hany_embernek_ad_kegyelmet/ (2014.09.15.)

<http://www.origo.hu/itthon/20090508-magyar-nemzet-legfelsobb-birosag-elnok-solyom-laszlo-baka-andras.html> (2014.09.24.)

http://magyarnarancs.hu/belpol/a_kunos-ugy_nincs_kegyelem-62020 (2014.09.15)

http://www.atv.hu/belfold/20120727_adertol_kerik_felmentese_visszavonasz_112_nyugdijazott_biro (2014.09.24)

<http://index.hu/bulvar/kitty0119/> (2014.09.15.)

http://hvg.hu/itthon/20120823_Jogellenes_volt_Ader_hatarozata_ujra_munk/ (2014.11.26.)

<http://www.origo.hu/itthon/20090508-magyar-nemzet-legfelsobb-birosag-elnok-solyom-laszlo-baka-andras.html> (2014.11.26.)

http://magyarnarancs.hu/belpol/eljarasi_kegyelem_farkas_floriannak_elsikalva-61985 (2014.10.25.)

Melléklet:

Kegyelmi Főosztály statisztikai adatai

a 2002. január 1. és 2014. szeptember 30. között befejezett ügyekről

Kegyelmi döntések

Év	Kegyelemben részeseült	Elutasítás	Összesen	Kegyelemben részeseültek aránya az összes döntéshez viszonyítva (%)
2002	24	1126	1150	2,09%
2003	36	1187	1223	2,94%
2004	41	1225	1266	3,24%
2005	23	1316	1339	1,72%
2006	23	1146	1169	1,97%
2007	23	1355	1378	1,67%
2008	27	772	799	3,38%
2009	17	894	911	1,87%
2010	5	866	871	0,57%
2011	16	935	951	1,68%
2012	8	548	556	1,44%
2013	12	976	988	1,21%
2014	3	224	227	1,32%
Összesen	258	12570	12828	2,01%