

## Kegyelem! A közkegyelem intézményéről és a semmisségi törvényekről

A megkegyelmezésről és a kegyelemről első hallásra a jóságos középkori uralkodók cselekedetei juthatnak eszünkbe, ez a népmesék világát idéző esemény azonban ma is élő és esetenként érvényesülő, jogilag szabályozott intézmény. A régmúlt megoldásához rokonítható annyiban, hogy továbbra is a szuverén alany aktusa, aki azonban a jelenlegi parlamentáris köztársaságunkban a népszuverenitás elvéből fakadóan már az Országgyűlés, hiszen a hatalom legfőbb birtokosa a nép.

A hatályos közjog két fajtáját különbözteti meg a kegyelemnek. Az egyéni kegyelmezési jog<sup>[1]</sup> a köztársasági elnök jogosítványa, a kérelmére mentesíthet egy adott terheltet, elítéltet a hátrányos jogkövetkezmények alól, ekkor — attól függően, hogy a büntető-eljárás mely stádiumában tart — a konkrét személyt nem lehet felelősségre vonni, a feljelentést el kell utasítani, a nyomozást vagy az eljárást, illetve a végrehajtást meg kell szüntetni, az elítéltet rehabilitálni kell, mely esetben eljárási vagy végrehajtási kegyelemről beszélünk.<sup>[2]</sup> Ettől eltérő intézmény az Országgyűlés által gyakorolható közkegyelem,<sup>[3]</sup> melyben az elkövetők meghatározott köre — tehát nem egy egyén, hanem egy tágabb csoport — részesíthető, a közkegyelem gyakorlásáról hozott külön törvényben meghatározott szempontok alapján. Ez tehát a törvényhozó hatalom önálló döntése, melybe másnak semmiféle beleszólása nincsen, még a népnek sem, hiszen az Alaptörvény értelmében e tárgyban országos népszavazás sem tartható.<sup>[4]</sup> A közkegyelem tehát állami büntetőigényről való szimbolikus vagy (jog)politikai megfontoláson alapuló, normatív és tömegesen gyakorolt lemondást jelent.<sup>[5]</sup> Elsősorban szimbolikus jelleggel bír, általában valamilyen kiemelkedő esemény alkalmából, a megbocsátás ünnepélyes aktusaként kerül rá sor, de mint látni fogjuk, megvalósulhat pusztán egy fennálló politikai válság vagy vitás helyzet megoldásaként is.

A kegyelem az igazságszolgáltatás felett áll, intézménye kettős: egyrészt bizonyos tekintetben ellentétes az igazságszolgáltatással, mivel ezzel megakadályozzák az igazságszolgáltatást abban, hogy megbüntesse a bűnelkövetőt, inkább politikai célok érvényesülhetnek benne. Másrésztől viszont — és ezzel érvelnek a pártolói — olyan igazságtalanságok orvoslására szolgálhat, amelyek másként nem tehetők jóvá, lévén,

[1] Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés g) pontja.

[2] Lásd a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 32. § c) pontja és 66. § c) pontja, továbbá a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 174. § (1) bekezdés d) pontja, 190. § (1) bekezdés e) pontja, 267. § (1) bekezdés c) pontja, 332. § (1) bekezdés a) pontja, 373. § (1) bekezdés I. a) pontja, 573. § és 597–598. §

[3] Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés j) pontja.

[4] Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés j) pontja.

[5] Szente, 2009, 531.

hogy esetlegesen a büntetőjog következetes érvényre juttatása egy adott esetben méltánytalan lehet.<sup>[6]</sup> Vajon miért van szükség a kegyelemre a modern igazságszolgáltatási eljárási garanciák mellett? Hogyan, mikor és miért nyúlt ehhez az eszközhöz a törvényhozás az elmúlt időben?

A rendszerváltás óta az Országgyűlés mindössze négy alkalommal alkalmazta a közkegyelem eszközét. Az első eset rögtön a rendszerváltást követően történt, ahogyan az erről szóló törvény<sup>[7]</sup> preambuluma is megállapította, az Országgyűlés ekkor — a régvolt uralkodókhhoz hasonlóan — egy, az ország és a nemzet szempontjából kiemelkedő esemény, a Magyar Köztársaság létrejötte alkalmából gyakorolt közkegyelmet. A jogszabályhoz fűzött indokolás kimondta, hogy „ez idő szerint a Magyar Köztársaság kikiáltása minősül hazánk életében azon jeles eseménynek, amely indokolja általános amnesztia gyakorlását.” „Az új Magyar Köztársaság e gesztusával megbocsájt mindazoknak, akiknek csak lehet.” — fogalmazott Szűrös Mátyás ideiglenes köztársasági elnök. A kegyelmi törvény mentességet biztosított azoknak, akiket politikai alapon vagy a szocialista jogrendben létező politikai színezetű bűncselekmények (pl. hazatérés megtagadása, tiltott határátlépés) miatt ítélték el. A törvény alapján szabadon bocsátották továbbá azokat, akiket gondatlanságból elkövetett bűncselekmények miatt ítélték szabadságvesztésre, a terhes és kisgyermekes anyákat, az ötvenöt évnél idősebb nőket, a hatvan évnél idősebb férfiakat és a súlyos beteget, kivéve a visszaesőket és a súlyosabb bűncselekmények (pl. emberölés, testi sértés, lopás, rablás) elkövetőit. Az intézkedés mintegy ezer embert érintett, akiknek a többsége közlekedési bűncselekmények miatt került börtönbe.<sup>[8]</sup>

Az amnesztia fenti formája nem váltott ki osztatlan lelkesedést, többen a börtönajtók kitarásától tartottak és óvakodtak attól, hogy a törvényhozó széles körben alkalmazza a közkegyelmet. Ezen tiltakozás közjogi formájaként alkotmánybírósági beadványok is születtek, amelyek az 1989-es kegyelmi törvény alkotmányellenességének megállapítására és a törvény megsemmisítésére irányultak. Az indítványozók kifogásolták a közkegyelem hatókörét, s a törvény előírásait a jogegyenlőség megsértésének tekintették. Az Alkotmánybíróság az ügyben hozott határozatával<sup>[9]</sup> megállapította, hogy a törvény nem alkotmányellenes, ezért a megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasította. A testület elvi jelleggel kifejtette: az Alkotmány (egyébiránt a jelenleg hatályos Alaptörvénnyel megegyezően) csupán annyit tartalmaz, hogy az Országgyűlés közkegyelmet gyakorol, ennek alkalmait és feltételeit az Alkotmány azonban nem határozza meg, az mindenkor a törvényalkotó elhatározásától függ. A közkegyelem az állam erre hivatott szervének olyan közhatalmi aktusa, amelyet szabad belátása szerint gyakorol. A közkegyelem meghirdetésével a törvényalkotó — az Alkotmányban foglalt felhatalmazás alapján — a társadalom védelmét és az igazságszolgáltatás érdekeit figyelembe véve humanitárius célokat hivatott szolgálni. A fentiekből következik, hogy senkinek sincs a közkegyelemre alanyi joga, így e jog megsértésére sem kerülhetett sor. Az Alkotmány a közkegyelem gyakorlása tekintetében sem ír elő feltételeket, és korlátozó rendelkezéseket sem tartalmaz. Érdekesség, hogy az Alaptörvény kimondottan nem rendelkezik

[6] Lásd Király, 2001, 567.

[7] A közkegyelem gyakorlásáról szóló 1989. évi XXXVII. törvény.

[8] Kovács, 2012.

[9] 40/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 209–210.

arról sem, hogy milyen jogforrási formában (törvény, határozat, stb.) kell dönteni a közkegyelemről, ez azonban más rendelkezései alapján aggálytalanul megállapítható. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg,<sup>[10]</sup> így közkegyelem gyakorlásáról is csak törvényben lehet rendelkezni.

A meglévő ellenérzések miatt az első közkegyelmet hamarosan követte a második, 1990 júniusában az Országgyűlés — a megalakulása alkalmából, megemlékezve Nagy Imre és mártírtársai haláláról — ismét törvényt hozott e tárgykörben.<sup>[11]</sup> A kegyelmi döntés a korábbi kormány kissé visszaszárított hagyatéka volt, a Németh-kormány egyik utolsó ülésén felmerült ugyanis egy szélesebb körű amnesztia lehetősége, aminek kivitelezése viszont már az új Országgyűlésre hárult. A döntést sürgette, hogy május végén több börtönben is tiltakozások, ülősztrájkok kezdődtek az amnesztia reményében, ez a miskolci büntetésvégrehajtási-intézetben szabályos lázadásá fajult: háromszáz fogvatartott tört-zúzott, a fegyőröknek több cellában is erővel és tűzoltófecskendővel kellett őket megfékezni. A korábbi ígéretet tehát kellett betartani, így újabb közkegyelmi törvény született. A jogszabály immáron tizenkétezer embert érintett kedvezően, ismét kiengedték a kisgyerekes anyákat, sőt már az apákat is, az időseket és betegeket, a gondatlan bűncselekmény miatt elítélteket, sőt a szándékos bűncselekmény miatt legfeljebb egy évre ítélteteket is. A bent maradóknak is elengedték a büntetés egy részét. Bizonyos veszélyes vagy a társadalmat különösen irritáló bűncselekmények elkövetőit és a visszaesőket ismét kihagyták az amnesztiából.<sup>[12]</sup>

Még egy év sem telt tehát el a rendszerváltás és az alkotmányos állam megteremtése óta és máris kétszer is áttörésre került az igazságszolgáltatás érvényesítéséhez fűződő jogállami elv, sőt, a folyamat itt még korántsem ért véget. 1990 októberében sor került az egész ország közlekedését megbénító taxisblokádra, melynek résztvevői a drasztikus benzináremelés miatt tiltakoztak. A taxisofőrök tette a közlekedés egyéb résztvevőin túl a politikusok és a jogászok között is heves vitákat váltott ki, egyesek szimpla bűncselekménynek, mások pedig polgári engedetlenségnek minősítették a történeteket. A döntés azonban nem hárult végül az igazságszolgáltatásra, a köztársasági elnök ugyanis közkegyelemről szóló javaslatot terjesztett a parlament elé, amit a törvényhozás el is fogadott.

A harmadik amnesztia törvény<sup>[13]</sup> elfogadása során tovább gyűrűzött a jogelméleti probléma a cselekmények minősítését illetően, a kormány és az ellenzék között komoly nézeteltérések húzódtak a tekintetben, hogy a törvény szövegében bűncselekmény vagy csak bűncselekmény gyanúja szerepeljen, végül az előbbi felfogás diadalmaskodott. A blokáddal összefüggésben történtek így tehát — a jogszabály szövege szerint — „az ország életét megbénító útelzárásokkal összefüggésben elkövetett” bűncselekménynek (kényszerítés, személyi szabadság megsértése, a közlekedés biztonsága elleni bűncselekmény, közérdekű üzem működésének megzavarása, törvény vagy hatósági rendelkezés elleni igazgatás és előljárási intézkedés elmulasztása) minősültek, az elkövetők azonban mentesültek a felelősségre vonás alól.

[10] Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első mondata.

[11] A közkegyelem gyakorlásáról szóló 1990. évi XXXIX. törvény.

[12] Kovács, 2012.

[13] A közkegyelem gyakorlásáról szóló 1991. évi V. törvény.

A törvény — hasonlóan korábbi társához — utóbb az Alkotmánybíróság mérlegére került. Az indítványok közös lényege az volt, hogy a taxisblokádn résztvevői ellen nem indult büntetőeljárás, így a résztvevők felmérése és nyilvántartásba vétele — ha egyes helyeken történt is ilyesmi — esetleges, véletlenszerű. Így a lényegében megállapíthatatlan személyi körre kiterjedő közkegyelem utólagos hatályvesztésének kilátásba helyezése olyan fenyegetés, amely sérti a törvény előtti egyenlőséget, az ártatlanság védelmét, valamint a személyi szabadság és a személyi biztonság alapvető állampolgári jogait. Az Alkotmánybíróság a kérelmeket elutasította és határozatában<sup>[14]</sup> több, a közkegyelem közjogi intézményére irányadó elvi megállapítást is tett. A közkegyelem a jogellenes cselekmények elkövetőinek meghatározott köre tekintetében lemondás az állam büntető igényéről. Történetileg a római jogra is visszavezethető kegyelmezési jog lényegében korlátlan, köre, mértéke és feltételei tekintetében a kegyelmezési jog gyakorlójának céljától és elhatárolásától függ. A testület visszautalt a korábbi — fent ismertetett — döntésére, melyben már kijelentette, hogy a közkegyelem az Országgyűlésnek az Alkotmányban foglalt felhatalmazáson alapuló olyan közhatalmi aktusa, amelyet szabad belátása szerint gyakorol, így senkinek nincs a közkegyelemre alanyi joga. A közkegyelemre is vonatkoznak azonban az alkotmányos büntetőjogi alapelvek, továbbá az egyéb alkotmányos előírások. Az Országgyűlést így szabadon dönthet, azonban nem járhat el önkényesen, tehát köti többek között a jogállamiság elve, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma.

A kilencvenes évek elején meginduló közkegyelmi hullám ezek után hirtelen elcsitult, a következő ilyen címet viselő törvényre egészen 2012-ig kellett várni, így az elmúlt bő másfél évtizedben az intézmény csipkerózsika-álmát aludta. A legutóbbi törvényhozói döntés apropóját az adta, hogy 2011 decemberében a rendőrség feloszlatta azt a tüntetést, melyben ellenzéki politikusok meg akarták akadályozni azt, hogy a kormánypárti politikusok bejuthassanak a parlamentbe, a rendőrség közleménye szerint megvalósítva ezáltal a személyi szabadság megsértésének bűncselekményét. A közkegyelemről szóló törvény<sup>[15]</sup> ugyanakkor természetesen nem ilyen prózai indokot tartalmaz, a preambulum szerint az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényének hatályba lépése alkalmából gyakorolt közkegyelmet a 2011. december 23-án az Országgházat körülvevő elzárt terület egyes bejáratainak több személy egymáshoz, illetve a kapukhoz láncolásával megvalósított lezárásával összefüggésben elkövetett, személyi szabadság megsértése bűntette miatt. A legutolsó kegyelem tehát nem más, mint egy gesztus az ellenzék felé, mutatva, hogy Magyarországon a politikai véleménynyilvánítás szabadsága akár útlezárások révén is érvényesülhet.

A közkegyelem gyakorlásáról szóló — kifejezetten ilyen címet viselő — törvények mellett azonban a rendszerváltás után megfigyelhetünk egyéb, címében más, ám tartalmában lényegében kegyelmet alkalmazó jogszabályokat is, melyek jellemzően valamilyen bírói elítélés „orvoslásáról”, „semmissé nyilvánításáról” szólnak. Mi lehet ezen törvényhozói döntések célja? Miért nem közkegyelem gyakorlásáról rendelkeznek ezek?

Az Országgyűlés ezen a másik jogalkotói úton a múlt rendszer koncepciók büntető jogalkotásával és jogalkalmazásával okozott sérelmeket a magyar jogrendszerben ad-

[14] 39/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 186, 188.

[15] A közkegyelem gyakorlásáról szóló 2012. évi XII. törvény.

dig nem ismert megoldással — a jogerős ítéletek semmissé nyilvánításával — orvosolta. A semmisségi törvények sorát egy 1989-es rendelkezés<sup>[16]</sup> nyitotta meg, ami az egy időben született, a rá következő sorszámot viselő amnesztia törvény tükrében első ránézésre különösen érthetlenné teszi a párhuzamosságot. Az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szóló törvény — a bevezetője szerint — azon személyekre való megemlékezés miatt jött létre, „akik az 1956-os nemzeti tragédia során hazánk társadalmi átalakulása és függetlensége érdekében felléptek, és ezért politikai megtorlás áldozatául estek”. Ez alapján a népfelkeléssel összefüggésben elkövetett politikai bűncselekmények, valamint az ezzel összefüggésben elkövetett emberölés, rablás, közveszély okozás vagy személy elleni erőszak miatti elítélések semmisnek tekintendők. Ezen túlmenően a Kúria semmisnek nyilváníthatja a népfelkeléssel összefüggésben méltányolható körülmények között elkövetett más bűncselekmény, illetve a meghatározott időhatáron kívüli, de az említett időszak eseményeivel kapcsolatos politikai vagy méltányolható körülmények között elkövetett más bűncselekmény miatti elítélést. Az Országgyűlés a törvénnyel tehát azt juttatta kifejezésre, hogy a fenti cselekmények nem is minősülnek bűncselekménynek, csupán az akkori hatalom tekintette annak, a korábbi — politikai indíttatásának tekintett — bírósági ítéletek éppen ezért semmisek, így az elkövetők rehabilitálандók. Ez az a mozzanat, ami tehát az ilyen típusú rendelkezéseket megkülönbözteti a közkegyelmi törvényektől, utóbbiak esetében ugyanis a jogalkotó megállapítja, hogy a jogállami büntetőjog mércéje szerint is bűncselekmény történt, az állam azonban lemond az elkövetők felelősségre vonására és megbüntetésére irányuló igényéről.

A fenti logikát követve az Országgyűlés a rendszerváltást követően a közkegyelem gyakorlásáról szóló törvények mellett több, korábbi bírói elítélések semmissé nyilvánításáról szóló jogszabályt is alkotott. 1990-ben törvény<sup>[17]</sup> rendelkezett az 1945 és 1963 közötti törvénytörő elítélések semmissé nyilvánításáról, melynek preambulumban a jogalkotó hosszasan indokolta a jogszabály szükségességét: „Az Országgyűlés fájdalommal emlékezik meg arról, hogy a második világháborút követően a Magyarországon létrejött sztálinista államhatalom — megfosztva az országot a függetlenségétől, megcsúfolva az emberiséget, az igazságot és a jogot — ártatlan állampolgárok százezreitől vette el a szabadságukat, sokaktól az életüket is. A börtönökből és internáló táborokból szabadultak számkivetettként éltek saját hazájukban. A törvénytelenül üldözöttek ügyeiben gyakorolt kegyelmi elhatározások alkalmatlanok voltak a sérelmek orvoslására, mert az el nem követett bűnök nem bocsáthatók meg. Mindezekért az Országgyűlés megköveti a nemzetet, és fejet hajt a törvénytörések valamennyi áldozata előtt kinyilvánítva, hogy a bűnöket nem ők, hanem a sztálinista államhatalom követte el. A nemzeti megbékélés előmozdításáért az Országgyűlés átérzi a felelősségét, és az elmúlt évtizedek bűneinek jóvátétele érdekében törvényt alkot.” A törvény értelmében az 1945. január 1. és 1963. április 4. között az állam belső és külső biztonsága elleni bűncselekmények, a tervbűncselekmények, az árdrágító és közellátás elleni bűncselekmények, valamint a társadalmi tulajdont károsító bűncselekmény feljelentésének elmulasztása miatti elítélések semmisnek tekintendők. Semmisnek tekintendő továbbá az olyan elítélés is, amely a fen-

[16] Az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 1989. évi XXXVI. törvény.

[17] Az 1945 és 1963 közötti törvénytörő elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1990. évi XXVI. törvény.

ti bűncselekménnyel halmazatban — ennél nem súlyosabb büntetési tétellel fenyegetett — más bűncselekmény miatt is történt, a háborús és a népellenes bűncselekményt kivéve. A semmisnek tekintendő elítéléssel érintett személyek kárpótlásáról külön törvény rendelkezett. Amint a törvény indokolása is tartalmazza, a törvényjavaslatot a korszak politikai, történelmi elemzése, valamint a jogszabályok és büntető joggyakorlat alapos vizsgálata előzte meg, amelyet jogászokból és történészekből álló bizottság végzett el és e vizsgálat eredményeképp jelölték ki azon bűncselekmény-csoportokat, amelyek miatt az adott időszakban történt elítélések általában koncepciók jellegűnek tekinthetők. Az indokolás szerint méltánytalan lenne, ha az elítélés semmisnek nyilvánítását kizárná az, hogy az elítéltet a meghatározott bűncselekménnyel halmazatban más, az előbbinél nem nagyobb súlyú bűncselekményben is bűnösnek mondták ki, ezért ilyen esetben a semmisség a törvény hatálya alá egyébként nem tartozó bűncselekményre is kiterjed.

A törvény megoldási módja nem csupán a jogelmélet képviselői szerint volt szokatlan, de alkotmányos aggályok is felmerültek vele kapcsolatosan, melynek megítélése — az erre irányuló indítványok alapján — az Alkotmánybíróságra hárult.<sup>[18]</sup> Az indítványozó sérelmezte a törvény azon rendelkezéseit, mely szerint semmisnek tekintendő az olyan elítélés is, amely a meghatározott időhatáron belül, az ott felsorolt bűncselekménnyel halmazatban elbírált — annál nem súlyosabb büntetési tétellel fenyegetett — más bűncselekmény miatt is történt, kivéve a háborús és népellenes bűncselekményeket. Érvelése szerint ez a rendelkezés azért is alkotmányellenes, mert e szabály következtében ugyanaz a jogerős bírósági ítélet az elítéltek egy része tekintetében semmisnek tekintendő, míg mások tekintetében nem. Ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a semmisnek tekintendő elítélések körének adott meghatározása nem ütközik-e a diszkrimináció tilalmába. A testület leszögezte: az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a törvény általi megkülönböztetés önmagában nem alkotmányellenes, feltéve, hogy nem sérti az állampolgárok egyenlő méltóságát, és nem ütközik az Alkotmány által védett alapjogokba. A múlt rendszerben sérelmet szenvedetteknek nincs alanyi joga arra, hogy az őket ért hátrányok ténye miatt bármilyen elégtételben részesüljenek. A jóvátételi folyamat politikai indíttatású; az államnak nincs jogi kötelezettsége a jogsérelmek orvoslására. Mivel az 1945 és 1963 között, bűncselekmény miatt elítéltek nem eleve jogosultak elítélésük sajátos szempontú felülvizsgálatára, a kedvezményezettek köre tekintetében csak az önkényes megkülönböztetés tekinthető alkotmányellenesnek. A megkülönböztetés akkor önkényes, vagyis a törvényhozó az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét akkor sérti meg, ha a megkülönböztetésnek nincs ésszerű, elfogadható oka. A törvény e tekintetben sem alkotmányellenes. Az a szabályozási koncepció, hogy csak meghatározott bűncselekmények esetében kell az elítélést semmisnek tekinteni, nem önkényes és nem ésszerűtlen. Az indítványozó álláspontjával ellentétben a független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyalását biztosító alapjog nem áll összefüggésben a törvény támadott rendelkezésével, mivel ez nem jelent alkotmányos alapot annak követelésére, hogy a jogerős ítélettel lezárt ügy ismét bíróság elé kerüljön. Ugyancsak nincs összefüggés a vitatott rendelkezés és az ártatlanság véelme között, a bűnösséget

[18] 652/B/1992. AB határozat az 1945. és 1963. közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1990. évi XXVI. törvény 1. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.

jogerősen megállapító ítélet alapja éppen az, hogy megdőlt az ártatlanság vélelme. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a törvény alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. A bírói gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nem volt hatásköre, a konkrét ügyben hozott döntés alkotmányosságának vizsgálatára pedig csak alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében visszautasította.

Két évvel a történetet követően a törvényhozó hatalom még tovább ment és rádöbbenve arra, hogy a fenti jogsérelmek nem biztos, hogy megszűntek 1963-ban, egészen a rendszerváltásig kiterjesztette bizonyos elkövetői kör rehabilitálását, így két részletben ugyan, de a korábbi rezsim teljes fennállása alatt kirótt, politikainak tekintett bűncselekmények miatti ítéletek semmissé váltak. Már a második semmisségi törvény előkészítésekor nyilvánvaló volt, hogy az 1963. április 4-i végső határidő nem zárja le a viszonylag nagy számban orvoslásra váró elítélések körét, annak ellenére, hogy a második semmisségi törvény indokolása szerint az 1963-ban meghirdetett közkegyelem a politikai konszolidáció kezdetét jelentette. Az 1963 utáni ítélkezési gyakorlat elemzésére ezért az igazságügy miniszter 1991-ben tényfeltáró-tanácsadó bizottságot hozott létre. A vizsgálat alátámasztotta azt az igényt, hogy azon személyek esetében, akiket 1963 és 1989 októbere (az állam elleni és közrend elleni bűncselekmények átfogó módosításának időpontja) között, pusztán az alapvető emberi jogok gyakorlása vagy e célok megvalósítása érdekében kifejtett magatartásuk miatt ítélték el, törvényi lehetőség nyíljon az őket sújtó ítéletek semmissé nyilvánítására. Az 1992-es semmisségi törvény<sup>[19]</sup> az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról szólva deklarálta, hogy „1963 után is változatlanul hatályban maradtak azok az állam és közrend elleni bűncselekményeket megállapító rendelkezések, amelyek alapján olyan ítélkezési gyakorlat érvényesült, mely egyrészt ellentétben állt az akkor hatályos Alkotmányban rögzített alapelvekkel, másrészt ellentétes volt az emberi jogokra vonatkozó általánosan elismert elvekkel és szabályokkal, valamint a társadalom erkölcsi értékrendjével. Mindezeket nemcsak a büntetőjog eszközeivel, hanem szabálysértési és más igazgatási eljárásokkal is megsértette a rendszer. Az Országgyűlés elítéli ezt a joggyakorlatot és erkölcsi elégtételt kíván adni mindazoknak, akiket az sújtott. Nincs mód arra, hogy mindenfajta sérelmet a törvény orvosoljon, de indokolt, hogy a büntetőeljárások alapján sérelmet szenvedett személyek — a jogállamiságnak az Alkotmányban rögzített elveivel összhangban — politikai, erkölcsi és jogi elégtételben részesüljenek.” A törvény alapján a bíróságnak semmissé kellett nyilvánítania meghatározott bűncselekmények (összeesküvés, lázadás, izgatás, hatóság vagy hivatalos személy megsértése, közösség megsértése, törvény vagy hatósági rendelkezés elleni izgatás, egyesülési joggal visszaélés, tiltott határátlépés, hazatérés megtagadása, sajtórendészeti vétség, rémhírterjesztés, stb.) miatt történt elítéléseket akkor, ha a bűncselekmény elkövetése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában rögzített alapjogok gyakorlását vagy az abban foglalt elvek és célok megvalósítását jelentette, megjelent tehát egy magasabb rendű, nemzetközi emberi jogi mérce, melyhez viszonyítva az elíté-

[19] Az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1992. évi XI. törvény.

lések az akkor hatályos nemzetközi standardok szerint is jogellenesnek minősülhettek volna — már ha ezeket a standardokat a Magyar Népköztársaság a pusztá deklaráción kívül a gyakorlatban is alkalmazta volna. Az előző két törvény megoldásával szemben, a semmissé nyilvánítás a bíróság hatáskörébe tartozik. A korábbi semmisségi törvényben, az 1945 és 1963 közötti jogerős elítélések törvény erejénél fogva (*ex lege*) semmissé nyilvánításának részben politikai, részben jogtechnikai indokai voltak. A békés, demokratikus átalakulás igényelte a koncepciós és megtorló ítéletek áldozatainak jogi, erkölcsi, politikai rehabilitációját. Ugyanakkor azonban a törvények megalkotásának alapjául szolgáló vizsgálatok feltárták, hogy a jogsértések orvoslása a büntetőeljárás hagyományos jogorvoslati eszközeivel sem érdemi, szakmai okokból (a jogtalanság nem csupán az ítékezésben, hanem a jogalkotásban és a jogalkalmazás irányításában is fellelhető volt), sem gyakorlati, technikai okokból (az ügyek tömegessége, a büntető iratok hiányai) nem oldható meg. Az igazságügy miniszter nyilatkozata szerint az 1963 és 1989 közötti időszakra ez a megoldás már nem volt alkalmazható. Egyrészt a hatalmi ágak elválasztása azt kívánta, hogy a semmisséget bíróság mondja ki, és 1963 után sem az érintettek száma, sem az ítéleti tényállások elégtelensége, sem az iratok hiánya nem indokolta ezen elv csorbítását. Másrészt az érdemi bírói közreműködés mellőzhetetlen volt, mivel a tényfeltáró bizottság vizsgálatai alapján kialakított bűncselekménykörbe beletartoznak olyan magatartások is, amelyeket a hatályos Btk. is büntetni rendel.

A fenti törvény ismételten az Alkotmánybíróság asztalán kötött ki, a testület pedig alkotmányosnak minősítette az újabb szabályozást is.<sup>[20]</sup> Az indítványok érdekessége volt, hogy egy magánszemély mellett egy bíróság, a Tatabányai Városi Bíróság is alkotmányellenesnek vélte a jogszabályt, hivatkozva a jogállamiságra és annak alapvető elemére, a jogbiztonságra, valamint a visszamenőleges hatály tilalmára. Az Alkotmánybíróság az indítványozók érveit azonban sorban megcáfolta. Álláspontja szerint a jogbiztonság elvéből főszabályként az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével nem lehet alkotmányosan megváltoztatni. Mindezek ellenére a jogerő tisztelete nem abszolút és áttörhetetlen eleme a jogbiztonságnak. A lezárt jogviszonyok érinthetlenségének tilalma alól engedhető kivétel, ha a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet. Az alkotmányos büntetőjog alapelveivel összhangban ilyen kivétel a jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálata az elítélt javára, ha az eljárás később alkotmányellenesnek bizonyult jogszabály alapján folyt. Önmagában tehát nem alkotmányellenes az, hogy a törvényalkotó az ügyek viszonylag nagy számában, az elítélt javára, a büntetőeljárás rendkívüli jogorvoslati mellett, a semmissé nyilvánítási eljárás útján is lehetővé tette a jogerő áttörését. A testület visszautalt korábbi döntéseire és leszögezte: a közkegyelem és az egyéni kegyelem gyakorlása tekintetében nincsenek alkotmányos előírások, így alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, hogy a törvényhozó a törvény preambulumban célként megjelölt politikai, jogi és erkölcsi elégtételre a jogerős büntető ítéletek bírósági megsemmisítését és nem a kegyelmet tartotta alkalmasnak.

[20] 1459/B/1992. AB határozat az 1963. és 1989. között elkövetett egyes állam- és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1992. évi XI. törvény alkotmányellenességének vizsgálatáról.



Ezzel lényegében elismerte, hogy a rehabilitáció két párhuzamos úton is megvalósulhat, a közkegyelemről szóló parlamenti döntések, illetőleg a semmisségi törvények révén is.

Ezen legutolsó megállapítással összhangban döntött úgy az Országgyűlés 2011-ben, hogy hosszas hallgatás után — hiszen közkegyelmi és semmisségi törvény a korábbi előzményeket követően szinte húsz évig nem született — újra a semmisség törvényi eszközéhez nyúl.<sup>[21]</sup> Az indok azonban gyökeresen eltért a rendszerváltozáskor tapasztalható körülményektől, nem egy előző, diktatórikus rendszer politikai bűneinek, hanem a jogállam talaján álló rendszerváltás utáni időpontban, „a demokratikus jogállamot és a polgárok alkotmányos alapjogait a 2006. év őszén ért sérelmek orvoslása érdekében” alkotott jogszabályt. Az Országgyűlés döntése értelmében a 2006. szeptember 18. és október 24. között, Magyarország területén, a tömegosztatásokhoz kapcsolódóan elkövetett hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, illetve garázdaság miatti elítélések, továbbá a bíróság hatáskörébe tartozó rendzavarás, garázdaság és veszélyes fenyegetés szabálysértése elkövetésének megállapításai semmisnek tekintendők, amennyiben az elítélés vagy a megállapítás alapját kizárólag rendőri jelentés, illetve rendőri tanúvallomás képezte. Az első fokon eljáró bíróság hivatalból, legkésőbb 2011. október 23-áig, határozatban nyilvánítja semmisnek a fenti elítélést vagy megállapítást, az erre irányuló kérelem esetén pedig hatvan napon belül hoz érdemi határozatot a semmisség tárgyában. A bíróság ezen felül semmisnek nyilváníthatja a fent meghatározott területen és időhatáron belül, a tömegosztatással közvetlen összefüggésben, méltányolható körülmények között elkövetett más bűncselekmény, továbbá a bíróság hatáskörébe tartozó szabálysértés miatti elítélést vagy megállapítást is.

A fenti törvény nagy visszhangot váltott ki a társadalomban és a jogászai szakmában is. A kihirdetését követően nem sokkal hét alkotmánybírói beadvány is érkezett a jogszabály megsemmisítését követelve, mivel az súlyosan sérti a jogállamiságot és a bírói függetlenséget. Súlyosan sérti a hatalmi ágak megosztásának elvét, hogy a törvényalkotó nemcsak felülvizsgálatra kötelezi a bíróságokat, de azt is előírja, milyen döntést hozzanak, ezáltal sérti a bírák szabad mérlegelési jogát. Az indítványozók arra is felhívták a figyelmet, hogy perújításon keresztül továbbra is van jogi lehetőség a nem megfelelő bizonyítékok alapján elítéltek sérelmének orvoslására, a jogerős ítéletek megváltoztatására jogállami keretek között, szükségtelen volt tehát egy alkotmányosan aggályos törvénnyel „orvosolni” a helyzetet.<sup>[22]</sup> A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) és a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) közös beadványukban hangsúlyozták: egy ilyen törvény nem visszaadja, hanem aláassa az igazságszolgáltatás szakszerűségébe és tisztaságába vetett társadalmi bizalmat. A jogállamot súlyosan veszélyezteti, ha az országgyűlési képviselők politikai okokból felülírják a független igazságszolgáltatás által hozott ítéleteket. A semmisségi törvény elfogadásával a jogalkotó azt deklarálta, hogy 2006 őszén nem volt független és pártatlan az igazságszolgáltatási rendszer, ez pedig súlyosan rombolja az igazságszolgáltatási rendszer legitimitását és a jobbiztonságot.<sup>[23]</sup>

A döntés az Alkotmánybíróság kezében van, aki soron kívül tárgyalja azt, immáron egy éve.

[21] A 2006 őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. törvény.

[22] *Soron kívül tárgyalja a semmisségi törvény elleni beadványokat az alkotmánybíróság.*

[23] *Megsemmisíténék a semmisségi törvényt.*

## IRODALOM

- Király Tibor (2001): *Büntetőeljárás jog*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kovács Áron (2012): *Háromszor gyakorolt közkegyelmet az országgyűlés a rendszerváltás óta* (2012. január 8.) — [www.origo.hu](http://www.origo.hu) (2013.01.02.)
- *Megsemmisítenék a semmisségi törvényt* (2011. március 8.) — [www.index.hu](http://www.index.hu) (2013.01.02.)
- *Soron kívül tárgyalja a semmisségi törvény elleni beadványokat az Alkotmánybíróság* (2011. május 9) — [www.origo.hu](http://www.origo.hu) (2013.01.02.)
- Szente Zoltán (2009): *Az Országgyűlés hatáskörei.* (Szente Zoltán, Jakab András, Patyi András, Sulyok Gábor) In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, I. Századvég Kiadó, Budapest.

## FORRÁSOK

- Magyarország Alaptörvénye
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
- A közkegyelem gyakorlásáról szóló 1989. évi XXXVII. törvény
- A közkegyelem gyakorlásáról szóló 1990. évi XXXIX. törvény
- A közkegyelem gyakorlásáról szóló 1991. évi V. törvény
- A közkegyelem gyakorlásáról szóló 2012. évi XII. törvény
- Az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 1989. évi XXXVI. törvény
- Az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1990. évi XXVI. törvény
- Az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1992. évi XI. törvény
- A 2006 őszi tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. törvény