

Petrétei József, egyetemi tanár
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

A köztársasági elnök kitüntetési feladat- és hatásköre

A köztársasági elnök kitüntetési feladat- és hatásköre az *Alaptörvényben kifejezett módon rögzített, nevesített hatáskörként* szerepel. Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a köztársasági elnök „törvényben meghatározott kitüntetéseket, díjakat és címeket adományoz, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését,¹ és e jogának gyakorlása ellenjegyzéshez kötött.² Az alkotmány azt az előírást is tartalmazza, hogy az államfő az e feladat- és hatáskörébe „foglaltak teljesítését megtagadja, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené.”³ E rendelkezés a korábbi Alkotmány alapján született alkotmánybíró-sági határozat következtében került az Alaptörvénybe.⁴ Az alkotmány azt is előírja, hogy „az állami kitüntetéseket sarkalatos törvény határozza meg.”⁵

I. Az államfői kitüntetési jogról

a) A legmagasabb szintű állami kitüntetések adományozása általában *hagyományos államfői jogosítvány*. A *köztársaságokban* az államfő általi kitüntetés – mint a kiemelkedő eredmények hivatalos, nyilvános elismerése és megbecsülése, a végzett tevékenység értékének méltánylása – az *alkotmányos monarchiák államfőjének kitüntetési jogából eredeztethető*. Az *alkotmányos monarchiákban* a kitüntetési jog *felsőjognak* minősült, vagyis olyan jognak, amellyel az *állam* szuverenitása, *legfőbb hatalma és méltósága jutott kifejezésre*, és amelyet az *uralkodó* – miniszteri ellenjegyzés mellett – *gyakorolhatott*.

Az állam a közügyek körében szerzett érdemek elismeréseként és jutalomként különböző rangokat, címeket, rend- és díszjelvényeket adományozott, amelyekkel a kitüntetett számára a teljesített szolgálataiért – mint elismerésre érdemes és méltó tevékenységért – a megbecsülését fejezte ki. A *köztársaságokban* az államfő kitüntetési joga már nem az uralkodói felségjogon, hanem az adott állam *alkotmányán alapul*, és e szabályozástól függ, hogy a köztársasági elnök *kitüntetési hatásköre milyen konkrét jogosítványokra* terjed ki. Vannak alkotmányok, amelyek e kérdést *nem szabályozzák*.⁶ Található olyan megoldás is, amelyben az államfő jogosult a kitüntetési jogát *más szervre átruházni*.⁷ A legtöbb köztársasági alkotmány az *államfőnek kitüntetés-adományozási hatáskört* állapít meg, a kitüntetések alapításának jogát azonban általában nem.⁸

b) *Magyarországon* az *alkotmányos monarchia időszakában* szintén az *uralkodó* kormányzati (uralmi) felségjogai körébe tartozott a cím, rang és rendjel adományozása, amelynek

⁶ Ilyennek tekinthető pl. a lett és a német alkotmány. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezekben az államokban az államfőnek nincs ilyen jogosítványa, legfeljebb azt, hogy e jog nem az alkotmányon, hanem törvényen alapul. Pl. a német törvényi szabályozás szerint szövetségi szinten csak az államfő alapíthat és adományozhat címeket, érdemrendeket és kitüntetéseket. K. Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. I. kötet, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1984. 280. o.

⁷ A cseh alkotmány 63. cikk (1) bekezdés h) pontja szerint a köztársasági elnök „állami kitüntetéseket adományoz, amennyiben erre más szervet nem hatalmaz fel.” A szlovák alkotmány 102. cikk (1) bekezdés i) pontja hasonló rendelkezést tartalmaz: a köztársasági elnök „kitüntetéseket adományoz, amennyiben ezt a jogkörét nem ruhazza át más hatóságra.”

⁸ Pl. az észt alkotmány 78. cikk 15. pontja szerint a köztársasági elnök „polgári és katonai kitüntetéseket, valamint diplomáciai rangokat adományoz.” A lengyel alkotmány 138. cikke úgy rendelkezik, hogy az államfő „rendjeleket és kitüntetéseket adományoz.” A litván alkotmány 84. cikk v) pontja szerint a köztársasági elnök „állami kitüntetéseket adományoz.” Az olasz alkotmány 87. cikk (12) bekezdése kimondja, hogy a köztársasági elnök „adományozza a Köztársaság kitüntetéseit.” A szlovén alkotmány 107. cikk g) pontja azt tartalmazza, hogy a köztársasági elnök „kitüntetéseket és tiszteletbeli címeket adományoz.”

¹ Alaptörvény 9. cikk (4) bek. f) pont

² Vö. az Alaptörvény 9. cikk (5) bekezdésével.

³ Alaptörvény 9. cikk (7) bek.

⁴ Lásd a 47/2007. (VII. 3.) AB határozatot. Jakab András szerint e rendelkezés „az Alkotmánybíróság gyakorlatát kodifikálja, érdemi újdonság nélkül.” Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 249. o.

⁵ Alaptörvény I) cikk (3) bek.
2016/2.

keretén belül a *király nemességét* adhatott, továbbá *címeket, érdemrendeket alapíthatott és adományozhatott.*⁹ Mivel a magyar államban minden nyilvános kitüntetés forrásának a királyt tekintették, ezért a *magyar állampolgár külföldi állam rendjeleit* csak akkor fogadhatta el, illetve viselhette, ha erre az *uralkodótól engedélyt* kapott. A *köztársasági államforma bevezetésekor* az államfő kitüntetési jogát a törvény úgy határozta meg, hogy „[a] köztársasági elnök adományozhatja a Nemzetgyűlés által alapított érdemrendeket és a hivatali állások címeit.”¹⁰ A szabályozás már ekkor a parlament

⁹ Vö. Pomogyi László: Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézisztár. Mérték Kiadó, Budapest 2008. 567. o. Magyarországon – ellentétben a nyugati államokkal – nemességet csak a királytól lehetett szerezni. Uo. [Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvény 13. §-a szerint nemességet a kormányzó sem adományozhatott.] A nemességen kívül a főbb címek: valóságos belső titkos tanácsosi, kamarási, asztalnoki és királyi tanácsosi cím, valamint a kinevezés körébe tartozó legtöbb hivatal puszta címe is adományozható volt. A rendjelek közé tartozott: az aransarkantyús rend, a Szent István rend (mint szorosan vett magyar rendek), továbbá az aranygyapjas rend, csillagkeresztes rend (nők számára), Mária Terézia rend, Lipót rend, vaskorona-rend, Ferenc József rend, valamint az írói és művészi érdemek jutalmazására (pro literis et artibus) alapított érdemjelvény és az arany, vagy ezüst érdemkereszt koronával vagy anélkül. Lásd erről Benard Emil: Rendjelek. In: Magyar Jogi Lexikon (Szerk. Márkus Dezső) VI. kötet, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest 1907. 157-163. o.

¹⁰ Lásd Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény 14. § (2) bekezdését. Az egyes címek és rangok megszüntetéséről szóló 1947. évi IV. törvény kimondta, hogy a magyar nemesi és főnemesi rang (herceg, örgróf, gróf, báró, nemes, primor, lófő) megszűnik, továbbá a külföldi államfők által adományozott nemesi és főnemesi rangot jelző címek viselésére adott engedélyek, illetőleg az ilyen engedélyek jellegét megállapító törvényi rendelkezések hatályukat veszítik. Megszüntette továbbá az „örökös főispán” és a „vitéz” címet, valamint azokat a rangjelző címeket (méltóságokat), amelyeket mint kitüntetéseket rendszeresítettek (valóságos belső titkos tanácsos, titkos tanácsos, kormányfőtanácsos, kormánytanácsos stb.), és kimondta, hogy az ilyen címekre (méltóságokra) vonatkozó adományozások hatályukat veszítik. Megtiltotta a nemesi előnévnek, nemesi címernek és jelvénynek, vagy a nemesi nemzetségi származásra utaló kifejezésnek (de genere...) használatát. Szintén megszüntette az olyan címzés használatát, amely a megszüntetett rangra vagy rangjelző címre (méltóságra) 2016/2.

hatáskörébe utalta a kitüntetések alapítását, és a köztársasági elnök csak ezeket az elismeréseket adományozhatta.¹¹ A *rendszerváltozás-kor* az alkotmánymódosítás következtében az a rendelkezés került elfogadásra, hogy a köztársasági elnök „adományozza a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket, kitüntetéseket és engedélyezi viselésüket,”¹² vagyis az államfő e hatásköre a törvényi szabályozás tartalmától függött: a törvényhozás döntött arról, hogy milyen állami kitüntetések (címek, érdemrendek) vannak, és ezek közül melyeket adományoz az államfő. Az *Alaptörvény* e megoldáson annyiban *változtatott*, hogy *egyrészt* kitüntetések, díjak és címet adományozásáról rendelkezik, továbbá *pontosította*, hogy a kitüntetés viselését engedélyező jogkör csak a külföldi kitüntetésekre vonatkozik,¹³ *másrészt* lehetővé tette a köztársasági elnöknek a *kitüntetés-adományozás teljesítésének* – az Alaptörvény értékrendjének sérelme miatti – *megtagadását, harmadrészt* előírta az *állami kitüntetések sarkalatos törvényben történő meghatározását*, amely korábban nem tartozott a kétharmados törvények körébe.¹⁴

utal (főméltóságú, nagyméltóságú, kegyelmes, méltóságos, nagyságos, tekintetes, nemzeti stb.). A törvény csak a külügyi szolgálatban, valamint a tudományos és művészi életben rendszeresített, illetve szokásos címeket engedte meg. Ennek következtében a köztársasági elnök ilyen címeket és rangokat már nem adományozhatott.

¹¹ A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 20. § (1) bekezdés i) pontja úgy rendelkezett, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) „adományozza az Országgyűlés által alapított rendjeleket és címeket, valamint hozzájárul külföldi rendjelek és címek viseléséhez.” Az akkori magyar alkotmány alapján azonban a NET az Országgyűlést helyettesítő jogkörében kitüntetéseket is alapíthatott, de saját hatáskörében e jog nem illette meg. Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény ezen úgy változtatott, hogy a NET saját hatáskörévé vált a kitüntetések alapítása is.

¹² Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 16. §-át.

¹³ Jakab: i.m. 248. o.

¹⁴ Lásd a Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCII. törvényt (Kittv.).

II. A kitüntetések fogalmáról

a) A *kitüntetés*, a díj és a cím *fogalmára* sem az Alaptörvény, sem más jogszabály *nem ad általános érvényű meghatározást*. Tágabb értelemben a *kitüntetés* olyan *érdemekért adományozott elismerés*, amely magában foglalja a különböző érdemrendeket, rendjeleket, díjakat, címeket, illetve az ezeket jelképező – nyilvánosan viselhető, hordható – tárgyakat (érem, jelvény, kitűző, szalag stb.), vagyis a kitüntetésnek többféle módja és megjelenési formája lehetséges.¹⁵ Ebben a tág értelemben a kitüntetés érdemességi szempontokon nyugvó, meghatározott értékítéleten (értékválasztáson) alapuló, történelmi koronként eltérő értékeket (teljesítményt) honoráló megbecsülési forma.¹⁶ A kitüntetésnek azonban lehet *szűkebb értelme* is, amely már *csak meghatározott, kifejezetten kitüntetésként jelölt elismerési módra és formára* utal, vagyis nem foglalja magában a díjakat, a címeket, illetve más elismeréseket. A kitüntetések, díjak és címek *felozdíthatók az állami közreműködés alapján* is. Eszerint általában *három fő csoport* különböztethető meg: *egyrészt az állami kitüntetések* (díjak, címek), amelyeket az állam kimondottan ilyen elnevezéssel alapít, és ezekben az állam által nagyra becsült, kitüntetésre érdemes cselekedetek, példamutató eredmények *legmagasabb elismerése* fejeződik ki. A *második csoport* azok a kitüntetések (díjak, címek) jelentik, amelyek *nem minősülnek államinak*, de az állam által *felbatalmazott szervezet* és egyes *közjogi tisztviselők* által alapított – vagyis *állam által elismert* – formának számítanak. A *harmadik csoportba* a *nem állami kitüntetések* (díjak, címek) sorolhatók, amelyek az *állam közreműködése nélkül* kerülnek megalapításra és adományozásra.¹⁷ Ennek következtében az egyes kitüntetések, díjak, címek történeti határai elmosódnak, és mindig az *adott szabályozás határoz-*

za meg – beleértve az alapítás célját és az adományozás feltételeit is –, hogy a különböző elismeréseknek milyen módjai és formái léteznek, illetve ezek milyen viszonyban állnak egymással.¹⁸

b) Az állami kitüntetések, díjak és címek alapítása, szabályozása, megszüntetése az *állam díszkerécsis joga*,¹⁹ mivel ebben az elismerési formában az *állam szuverenitása fejeződik ki*. Az állam által alapított és adományozott kitüntetés, díj, cím ugyanis az *állami szimbólumok egyik sajátos formája*.²⁰ olyan *jelképek*, amelyekben *meghatározott értékeket jelenítenek meg*.²¹ Mivel minden állam felségjogába tartozik, hogy állami szimbólumait megállapítsa, mert az állam szuverenitását az állami jelképek – köztük a kitüntetések, díjak, címek – juttatják kifejezésre érzékelhetően megragadható, látható formában, ezért az állam az alkotmányi keretek között szabadon dönthet alapításukról és adományozásukról. Az állam a kitüntetéssel mindenki számára láthatóvá képes tenni, hogy a szerzett – és általa fontosnak tartott – érdemeket a nyilvános kitüntetésekkel méltányolni tudja. Az állami kitüntetések, díjak, címek alapításában és adományozásában az állam értékei, eszméi, történelmi tradíciói tükröződnek.²² Ennek következtében levonható az a konzekvencia, hogy *minden korszaknak* megvannak a *sajátos szempontjai*, amelyek alapján meghatározzák azokat az *ismerveket* – tevékenységeket, teljesítményeket, eredményeket – amelyeket értékesnek, *elismerésre méltónak* tartanak. A *kitüntetések*, díjak és címek tehát *adott korszakhoz kötődnek*, és a történelmi-politikai változások következtében ezek is *változnak, átalakulnak*,

¹⁵ Általános értelemben kitüntetésnek tekinthető az elismerés számos egyéb formája – pl. a szóbeli vagy írásbeli dicséret, az elismerést kifejező prémium vagy pénzjutalom, ajándék, emléktárgy, oklevél stb. – is.

¹⁶ Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 634

¹⁷ E körbe tartoznak a különböző civil szervezetek által alapított és adományozott elismerési formák.

2016/2.

¹⁸ Vö. H. Rust: Orden und Ehrenzeichen. In: Evangelisches StaatsLexikon. (Szerk. H. Kunst – R. Herzog – W. Schneemelcher) Kreuz Verlag, Stuttgart – Berlin 1975. 1687. o.

¹⁹ Vö. az 500/B/1990/10. AB határozattal. ABH 1991. 429, 430

²⁰ A kitüntetések állami szimbólumjellegét az is hangsúlyozza, hogy bennük legtöbbször megtalálható az állam címerére, zászlajára való utalás, illetve ezek kicsinyített másolatával való díszítés.

²¹ Vö. Stern: i.m. 277. o.

²² Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 629

ezért az állami kitüntetésekkel szemben lehet az ország történelmére, társadalmi-politikai fejlődésére, állami létének alakulására, illetve a más országokhoz fűződő kapcsolatokra és viszonyokra. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a korábbi értékelési szempontok megszűnhetnek,²³ és új ismérvek szolgálhatnak alapul a kitüntetésben megnyilvánuló elismeréshez.²⁴ A rendszerváltozás Magyarországon szintén együtt járt a kitüntetések, díjak és címek felülvizsgálatával, és az új alkotmányos berendezkedés értékeihez igazodó megbecsülési rendszer bevezetésével, mert a korábbi kitüntetések alapjául szolgáló szempontok összegegyeztetetetlenek voltak az új alkotmányos értékekkel.²⁵ Következés-

²³ A megszűnés együtt járhat a korábbi korszak kitüntetései viselésének megtiltásával is.

²⁴ Lásd – többek között – az 1946. évi VIII. törvényt, amely a Magyar Szabadság Érdemrendet alapította, továbbá az 1946. évi XXI. évi törvényt a Magyar Köztársasági Érdemrend és Érdemérem alapításáról, valamint az egyes kitüntetések alapításáról szóló 1953. évi V. törvényt, amely a Magyar Népköztársaság kitüntetéseit alapította meg. E törvényt az 1976. évi 3. törvényerejű rendelet váltotta fel, amely e tárgykört újrászabályozta.

²⁵ A Magyar Köztársaság kitüntetéseiről szóló 1991. évi XXXI. törvény általános indokolása szerint „1948 után a történelmileg kialakult magyar kitüntetési rendszer felszámolásával párhuzamosan új típusú, a magyar hagyományoktól idegen, alapvetően a szovjet modellre épülő kitüntetési rendszer kialakítására került sor. Ennek jellemzője volt a tömeges adományozás (az évenként adományozott különböző szintű és fajtájú kitüntetések száma meghaladta a 200 000 darabot), a kitüntetettek kiválasztásánál a politikai szempontok elsődlegessége, kollektíváknak (vállalatok, intézmények, úgynevezett szocialista brigádok stb.) járó kitüntetések alapítása, a kifejezetten politikai honorálásra alapított kitüntetésekkel járó jelentős privilégiumok biztosítása. Mindezek hatására a magyar kitüntetések elvesztették erkölcsi értéküket és szellemiségüket, és elnevezésüket tekintve is alkalmatlanná váltak rendeltetésük betöltésére, ezért indokolt megszüntetésük.” E törvényt 2011-ben a Kittv. változtatta fel, arra hivatkozással, hogy szükségessé vált a kitüntetési rendszer egységesítése és megújítása, illetve meg lehessen teremteni „a nemzet szolgálatában tett különféle érdemek differenciált elismerésének lehetőségét úgy, hogy a kitüntetési rendszer és az egyes kitüntetések tükrözzék történelmi örökségünket, továbbá az európai hagyományokat, valamint egyértelmű legyen a szuverenitást megtestesítő állam állami kitüntetései és az egyéb állami szervek és személyek által alapított és adományozott kitüntetések közötti 2016/2.

képpen az állami kitüntetéseknek – mint szimbólumoknak – *politikai karakterük* is van. *Egyfelől* ezek a kitüntetés-alapításkor rögzített *politikai értékek kifejeződését közvetítik*, és az elismerésben részesültet rendszerint a hálának, a hűségnek, az odaadásnak vagy legalább a lojalitásnak az elvárásával kapcsolja össze, továbbá motivációs hatást vált ki arra nézve, hogy a jövőbeni magatartásokat a kitüntetés alapítójának és adományozójának céljai és érdekei szerint alakítsák.²⁶ *Másfelől* a kitüntetésre *érdemesség megítélése politikailag is értékelődik*. Az adományozásnál a közvélemény értékítéletére szintén számítani kell, mert a kitüntetés az elismerésben részesült személyt a nyilvánosság számára előtérbe állítja, és az igazságtalannak vagy érdemtelennek minősülő kitüntetések miatt ezek az elismerési formák sokat veszíthetnek a jelentőségükből, és könnyen leértékelődhetnek.²⁷

c) Az alaptörvényi rendelkezésekből egyfelől az következik, hogy a köztársasági elnök „törvényben meghatározott kitüntetéseket, díjakat és címeket adományoz,” vagyis az államfő csak a törvényhozó által megállapított elismerési formákat, és nem minden kitün-

különbség”. Vö. a Kittv. általános indokolásával. 1990-ben megtörtént az állam által alapított díjak (Kossuth-díj, Állami Díj) újrászabályozása, és az 1990. évi XII. törvény (KSzdtv.) Kossuth-díjról és Széchenyi-díjról rendelkezett, lehetővé téve, hogy „a kimagasló alkotások elismerésére magas presztízsű, jelentős társadalmi elismerést biztosító kitüntetések álljanak rendelkezésre.” KSzdtv. általános indokolása.

²⁶ Herbert Krüger szerint a kitüntetésekkel, díjakkal, címekkel történő megbecsülés tulajdonképpen értelme az, hogy a parancs, a kényszer és a büntetés mellett egyenjogú a jutalmazás, mint a polgárok bár kívánatos, de nem kierőszakolható magatartásának ösztönzése és támogatása. Vö. H. Krüger: *Allgemeine Staatslehre*. W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1966. 571. o. Ezt az is lehetővé teszi, hogy az elismerésre való igény és törekvés az emberi tulajdonság egyik markáns ismérve.

²⁷ A kitüntetések értékének viszonylagosságát jól szemlélteti az 1926-ban béke Nobel-díjjal kitüntetett francia államférfi és politikus, Aristide Briand kijelentése: „Mi a rendjel? Egy költségtakarékos tárgy, ami lehetővé teszi, hogy kevés fémmel sok hiúságot kielégítsenek.” Idézi Klaus-Peter Merta: *Orden – Vorwort*. Beim Deutschen Historischen Museum. <https://www.dhm.de/archiv/magazine/orden/vorwort.htm>

tést, díjat, címet adományoz. *Másfelől* a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között „helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat,”²⁸ vagyis nem csak a törvényhozás jogosult kitüntetések és elismerő címek alapítására. A hatályos magyar *törvényi szabályozás* alapján *Magyarországon állami kitüntetésnek* (és rendjelnek) a *Magyar Szent István Rend*,²⁹ a *Magyar Corvin-lánc*,³⁰ a *Magyar Becsület Rend*,³¹ valamint a *Magyar Érdemrend* és *Magyar Érdemkereszt*³² minősül, amelyeket az Országgyűlés a kimagasló teljesítmények megbecsülésére és elismerésére alapított.³³ Ennek következtében az „*állami kitüntetés*” *fenntartott fogalom*, amely kizárólag a felsorolt elismerési formákat öleli

²⁸ Vö. az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés i) pontjával.

²⁹ A Magyar Szent István Rend – a Mária Terézia magyar királynő által 1764. május 5-én alapított Szent István Rend megújításaként – Magyarország érdekében tett legkiemelkedőbb különleges érdemek, kimagasló életművek, nemzetközi téren szerzett jelentős értékek elismerésére szolgál. Kittv. 14. §

³⁰ A Magyar Corvin-lánc a magyar tudomány és művészet, valamint a magyar oktatás és művelődés fellendítése terén szerzett kimagasló érdemek elismerésére szolgál. Kittv. 15. § (1) bek.

³¹ A Magyar Becsület Rend Magyarország és a nemzet érdekében teljesített kiemelkedő szolgálat vagy tanúsított hősiesség elismerésére szolgál. Kittv. 16. §

³² A Magyar Érdemrend és Magyar Érdemkereszt a nemzet szolgálatában, az ország fejlődésének elősegítésében, a haza érdekeinek előmozdításában és az egyetemes emberi értékek gyarapításában végzett kimagasló, példamutató tevékenység elismerésére szolgál. Kittv. 17. §

³³ Vö. a Kittv. 13. §-ával. „A kitüntetések sorrendje egyúttal azok hierarchiáját is jelenti, ami egyrészt azokban az érdemekben nyilvánul meg, amelyekért az egyes kitüntetéseket adományozni lehet, másrészt a kitüntetések adományozásának évi keretszámában.” Kittv. 13. §-hoz fűzött indoklás. Megjegyzendő továbbá, hogy a Magyar Érdemrenden belül különböző osztályok vannak, amelyek szintén hierarchiát jelentenek: fentről lefelé haladva az egyes osztályok a nagykereszt a nyaklánccal és az arany sugaras csillaggal (amely kizárólag államfők részére adományozható), a nagykereszt, a középkereszt a csillaggal, a középkereszt, a tisztikereszt, és a lovagkereszt. A Magyar Érdemkereszt szintén osztályokra tagolódik: Magyar Arany Érdemkereszt, Magyar Ezüst Érdemkereszt, és Magyar Bronz Érdemkereszt. Egyes érdemrendeknél és érdemkereszteknél polgári és katonai tagozat különböztethető meg. Lásd a Kittv. 2. melléklet IV. pontját.

2016/2.

fel. Annak azonban nincs akadálya, hogy a törvényhozás e kitüntetések körét bővítse, vagy a meglévőket átalakítsa, illetve megszüntesse, más elismerési forma azonban – a törvényi szabályozás következtében – nem tekinthető állami kitüntetésnek. A törvényi szabályozás alapján az *állam által alapított díjnak* a *Kossuth-díj* és a *Széchenyi-díj* számít,³⁴ amelyekkel együtt jár a Kossuth-díjas, illetve a Széchenyi-díjas *cím* használata is.³⁵ Ettől eltérő elismerési mód vagy forma viszont nem minősül állami díjnak, illetve címnek. A törvényhozásnak ebben az esetben is lehetősége van arra, hogy az állami díjak (címek) körét bővítse, a meglévőket átalakítsa vagy megszüntesse, de *más szerv állami díjat vagy címet nem* hozhat létre. Különböző – állami kitüntetésnek, illetve állami díjnak és címnek nem minősülő – elismerés alapítására és adományozására azonban a törvényi szabályozás felhatalmazása alapján mind a Kormány, mind egyes állami-közhatalmi szervek és közjogi tisztségviselők jogosultak, amelyek az *állam által elismert megbecsülési formáknak* tekinthetők. Így a *Kormány* díjat alapíthat és adományozhat azok elismerésére, akik Magyarország hírnevének öregbítése, a reális és korszerű Magyarország-kép kialakítása és terjesztése érdekében kiemelkedő tevékenységet folytatnak, továbbá jogosult *művészeti díj*,³⁶ illetve *életmentő emlékérem*³⁷ alapítására és

³⁴ Kossuth-díj vagy Széchenyi-díj annak adományozható, aki a tudományok, a műszaki alkotások, a kutatás, a műszaki fejlesztés, a kulturális és művészeti alkotások, a gyógyítás, az oktatás-nevelés terén kivételesen magas színvonalú, példaértékű, nemzetközileg is elismert eredményt ért el. Vö. a KSzdtv. 1. §-ával. A Kossuth- és a Széchenyi-díjnak két fokozata van: nagydíj és díj. A nagydíj csak egyéni teljesítmény elismeréseként adományozható, míg a díj megosztva is adományozható közös alkotás, együttesen elért eredmény esetén. KSzdtv. 2. §

³⁵ Vö. a KSzdtv. 4. §-ával. A kitüntető címet – amely együtt jár a díj adományozásával – a köztársasági elnök a Kormány előterjesztésére visszavonja attól, aki arra érdemtelenné vált. Vö. a KSzdtv. 7. §-ával. Megjegyzendő azonban, hogy a köztársasági elnök ilyen hatáskörrel már nem rendelkezik.

³⁶ A Kormány a kultúra területén végzett kiemelkedő művészi tevékenység elismerésére a Magyarország Kiváló Művésze, a Magyarország Érdemes Művésze, a Magyarország Babérkoszorúja díjat alapított és adományoz. Lásd erről a 271/2008. (XI. 18.) Korm.

adományozására. A *feladatkörével összefüggő* egyes kiemelkedő tevékenységek, teljesítmények elismerésére *kitüntető címet, díjat, oklevelet, plakettet* vagy más elismerést alapíthat és adományozhat a *köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság elnöke, az Országgyűlés elnöke, az alapvető jogok biztosa, az Országos Bírói Tanács, az Állami Számvevőszék elnöke, a legfőbb ügyész, az autonóm államigazgatási szerv vezetője*. E jog megilleti a *Kormány tagját, a Magyar Nemzeti Bank elnökét, az önálló szabályozó szerv vezetőjét, a helyi önkormányzat képviselő-testületét, és a Honvéd Vezérkar főnökét* is.³⁸ Ezek az elismerések azonban elnevezésükben és külső formájukban *nem hasonlíthatnak az állami kitüntetésekhez*, valamint a Kossuth-díjhoz és a Széchenyi-díjhoz,³⁹ mert ezzel is egyértelművé kell tenni az állami kitüntetésektől és díjaktól való eltérésüket és különbözőségüket. *További feltétel*, hogy az ilyen elismerés alapítására és adományozásra jogosultaknak meg kell határozniuk az elismerés elnevezését, fajtáit (osztályait), az elismerésben részesíthető személyek körét, az évente adományozható elismerések számát, az elismerés adományozásának feltételeit és rendjét, továbbá az elismerés leírását, valamint ezt nyilvánosságra kell hozniuk.⁴⁰

III. A köztársasági elnök kitüntetési feladat- és hatáskörének jellemzői

a) Az alaptörvényi rendelkezésekből *egyfelől az következik*, hogy a *köztársasági elnök számára törvény határozza meg* az általa adományozható kitüntetéseket, díjakat és címeket, vagy-

rendeletet. Lásd továbbá a kiemelkedő népművészeti tevékenység elismerésére Népművészet Mestere díjat, amelyet a 268/2004. (IX. 24.) Korm. rendelet tartalmaz.

³⁷ Életmentő emlékérmét az életmentés során tanúsított hősiesség elismerésére alapíthat és adományozhat. Vö. a Kttv. 21. § c) pontjával.

³⁸ Vö. a Kttv. 22. § (1) bekezdésével.

³⁹ Vö. a Kttv. 22. § (2) bekezdésével.

⁴⁰ A jogalkotásra feljogosítottaknak erről rendeletet kell alkotniuk, az egyéb közjogi méltóságoknak és tisztségviselőknek a Hivatalos Értesítőben kell közzétenniük az adományozásra vonatkozó szabályokat. Vö. a Kttv. 23. §-ával.

2016/2.

is a *törvényhozás kap lehetőséget* arra, hogy a *kitüntetések, díjak és címek fajtáit*,⁴¹ e *hatáskör konkrét gyakorlásának eseteit*, feltételeit és eljárását megállapítsa, tehát az Országgyűlés arra kapott felhatalmazást, hogy a köztársasági elnök által adományozandó kitüntetésekről, díjakról és címekről törvényt alkosson.⁴² A *kitüntetések, díjak és címek* adományozásának feltételeiről szóló törvénynek tartalmaznia kell azt, hogy mely értékeket tekint a törvényhozó kitüntetésre, díjazásra érdemesnek, de ezek csak olyan értékek lehetnek, amelyek *összhangban állnak* az Alaptörvény által megállapított alkotmányi értékekkel. Ennek *hiányában* a törvényi szabályozás *alaptörvényellenesnek* minősül, és következésképpen az adományozás sem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. Mivel az Alaptörvény szerint az *állami kitüntetéseket sarkalatos törvény* határozza meg, az erről szóló törvényi szabályozásnak ezt az előírást is teljesítenie kell, vagyis *állami kitüntetés csak* olyan törvényben határozható meg, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő *országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata* szükséges.⁴³ Ez az előírás azonban az Országgyűlés által alapított és a köztársasági elnök által adományozott *díjakra és címekre* nem vonatkozik, az Alaptörvény ezeknek az esetben ugyanis nem követeli meg a sarkalatoságot.

b) Az Alaptörvényből nem derül ki egyértelműen, hogy a köztársasági elnök *milyen kitün-*

⁴¹ Ebbe a kitüntetés, a díj, illetve a cím meghatározása is beletartozik. A korábbi Alkotmány sem tett különbséget a kitüntetés, az érdemrend és a cím között. Ennek megteremtése a törvényhozó feladata volt, beleértve azt is, hogy tágabb vagy szűkebb kategóriaként meghatározva szabályozza egymáshoz való viszonyukat. Vö. Tilk Péter: Gondolatok a köztársasági elnök feladat- és hatásköreiről. In: Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. (Szerk. Chronowski Nóra – Petrétei József) PTE ÁJK, Pécs 2010. 370. o.

⁴² E szabályokat tehát törvényben kell rendezni, nem elég a normatív határozati forma, mivel „nem az Országgyűlés »belügyérők« van szó.” Kovács Virág: A köztársasági elnök. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1045. o.

⁴³ Alaptörvény T) cikk (4) bek.

etések, díjakat és címeket adományoz, de a „törvényben meghatározott” kitételből konkrétan az következik, hogy a magyar államfő e feladat- és hatásköre csak az Országgyűlés által meghatározott állami kitüntetésekre, díjakra és címekre vonatkozik, más elismerési formákban a köztársasági elnök – kivéve az általa alapítható és adományozható díjakat, címeket – nem működik közre. Ennek indoka abban jelölhető meg, hogy az állami kitüntetés, díj, cím köztársasági elnök általi adományozása, továbbá az átnyújtó személye, „az átadás körülményei (szimbolikája és szokásrendje) hozzájárulnak az esemény kivételes jellegének hangsúlyozásához, az elismerés súlyának növeléséhez,”⁴⁴ ezért az államfői közreműködést csak a legfontosabb esetekre indokolt fenntartani. A köztársasági elnök általi adományozás kiemelkedő jelentősége arra is visszavezethető, hogy ez az államfő képviselői funkciójának egyik megvalósulását, Magyarország reprezentációját jelenti, mert a kitüntetett (díjazott) teljesítményét a magyar állam nevében nyilvánosan ismeri el, becsüli meg, teszi követendő példává, ezzel is hangsúlyozva a szuverén magyar állam kitüntetéseinek (díjainak) kivételes jelentőségét, valamint az elismerés erkölcsi súlyát.⁴⁵

c) Az Alaptörvény nem állapítja meg, hogy a köztársasági elnöktől ki kaphat kitüntetést (díjat, címet), így e kérdést szintén a törvényi szabályozásnak engedte át. Ennek alapján megállapítható egyrészt, hogy a magyar állam kitüntetését (díját, címét) meghatározott érdemek elismeréséért lehet adományozni, vagyis a törvény elsősorban az egyes kitüntetések (díjak, címek) alapításakor rögzíti azokat a célokat, amelyekért kitüntetés adományozható. Következésképpen az állami kitüntetést, díjat, címet azok kaphatják meg, akik Magyarország érdekében kiemelkedő, különleges érdemeket szereztek, a magyar nemzet, a magyar kultúra, tudomány, kutatás, művészet, oktatás, művelődés stb. fellendítése terén, a nemzet szolgálatában, az ország fejlődésének elősegítésében magas színvonalú,

példaértékű – általában nemzetközileg is elismert – eredményeket értek el.⁴⁶ Az alanyi kör meghatározásánál tehát nem az egyes természetes személyek állampolgársági státusza, hanem az elért és megbecsülésre méltó teljesítménye a döntő, vagyis nemcsak magyar állampolgárok részesülhetnek ilyen elismerésben, hanem külföldiek,⁴⁷ beleértve akár a honatlan személyeket is, ha a kitüntetésre érdemessé váltak. Másrészt törvény szabályozza azt is, hogy ki nem részesülhet kitüntetésben: eszerint a bíróság a közügyek gyakorlásától tiltott,⁴⁸ nem kaphat belföldi kitüntetést.⁴⁹

⁴⁶ E szempontokat a törvények az egyes kitüntetések, díjak alapításakor differenciáltan és hierarchizált módon állapítják meg.

⁴⁷ A Kttv. 18. § (3) bekezdése szerint „[k]ülföldi állampolgár esetében a külpolitikáért felelős miniszter tesz javaslatot a miniszterelnöknek az előterjesztésre.” A Magyar Érdemrendnél és a Magyar Érdemkeresztnél a külföldi állampolgár kitüntetése esetében a nemzetközi protokolláris szabályok az irányadók. Kttv. 2. melléklet IV. 22. pont

⁴⁸ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 61. § (1) bekezdése szerint „[a] közügyek gyakorlásától el kell tiltani azt, akit szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnék, és méltatlan arra, hogy azok gyakorlásában részt vegyen.” A két együttes feltétel – a szándékos bűncselekmény elkövetése miatti végrehajtandó szabadságvesztés (függetlenül ennek időtartamától), illetve a közügyekben való részvételre méltatlanság – esetén a közügyektől eltiltást a bíróságnak meg kell állapítania. Nem állapítható meg tehát gondatlan bűncselekmény esetén, illetve a méltatlanság értéktételezen alapul, amelynél a bűncselekmény motívumait, körülményeit, illetve az adott tényállás jellegét mérlegelik.

⁴⁹ A Btk. a „belföldi” kitüntetés fogalmát nem határozza meg, erről a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Bvtv.) 305. § (3) bekezdése rendelkezik. Eszerint „[b]elföldi kitüntetés: a Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCII. törvényben nevesített, vagy annak felhatalmazásán alapuló, a Kormány, a miniszterelnök, a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a legfőbb ügyész, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az Országos Bírói Tanács, az Alkotmánybíróság elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke, valamint miniszter által alapított kitüntetés, vagy a Kossuth-díjról és a Széchenyi-díjról szóló törvényben meghatározott díj.” E kitüntetések tehát a közügyektől eltiltott személy nem kaphatja meg.

⁴⁴ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 629

⁴⁵ Lásd erről a XIII. fejezet IV. 2. a) pontját. 2016/2.

Annak a személynek pedig, akit bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítéltek – függetlenül attól, hogy az elítéléshez fűződő jogkövetkezmények alól mentesült-e –, csak *kivételes méltánylást érdemlő esetben* lehet állami kitüntetés adományozni.⁵⁰ A kitüntetésre, díjra, címre *senkinek sincs alanyi joga*, vagyis erre senkinek sincs jogosultsága.⁵¹ Az állami kitüntetések adományozása díjmentesen történik, kérelmezésük nem engedhető meg,⁵² *posztumusz adományozásukra pedig nem kerül sor.*⁵³ Sajátos *korlátozás* adódik abból is, hogy az állami kitüntetések ugyanazon osztálya ugyanazon személy részére *egy ízben* adományozható.⁵⁴ Szintén ide sorolható az a rendelkezés, hogy – bizonyos kivételektől eltekintve – az állami kitüntetéssel kitüntetett személy újabb kitüntetésre az *előző állami kitüntetés adományozásától számított tíz éven belül csak kivételesen*, abban az esetben javasolható, ha az előző állami kitüntetés adományozását követően szerzett, az annak alapjául szolgáló érdemeket felülmúló, kimagasló érdemek azt indokolják.⁵⁵ *További korlátozás* következik abból, hogy egyes állami kitüntetések adományozása magyar állampolgárok számára *évente meghatározott keretszámhoz* kötődik,⁵⁶

vagyis e keretszámot nem lehet túllépni. Az adományozhatóság korlátozása arra szolgál, hogy a kitüntetés kotlátlan adományozhatósága miatt ne veszítse el az értékét. Végül megemlítendő, hogy az adományozásra jelöltnek az adományozást megelőzően *nyilatkozatot* kell tennie az *állami kitüntetés elfogadásáról*,⁵⁷ mert ennek hiányában állami kitüntetést, díjat, címet nem kaphat.⁵⁸ A köztársasági elnöknek az elismerések adományozásakor e korlátozásokra tekintettel kell lennie, vagyis döntési jogkörét a személyi kört meghatározó szabályok behatárolják.

is beletartozhatnak – egy időben a tizenötöt nem haladhatja meg, és ha az adományozottak száma a tizenötöt eléri, további adományozásra az adományozottak egyikének kiesése esetén van lehetőség. A Corvin-lánc ugyanannak a személynek egy ízben adományozható. Kittv. 2. sz. melléklet II. 2-4. pont. Magyar állampolgárok számára a Magyar Becsület Rendből évenként legfeljebb 30 db adományozható. Kittv. 2. sz. melléklet III. 1. pont. Hasonlóan korlátozott a Magyar Érdemrend és a Magyar Érdemkereszt egyes osztályainak adományozási keretszáma. Kittv. 2. melléklet IV. 20-21. pont

⁵⁷ Kittv. 1. melléklet 14. pont. A Corvin-lánc annak a magyar és külföldi állampolgárnak adományozható, aki e kitüntetés alapszabályát elfogadja, és vállalja, hogy közreműködik a Corvin-lánc Testület munkájában. Kittv. 2. melléklet II. 1. pont

⁵⁸ A 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése szerint a Kitüntetési Bizottság „kitüntetésre azt a személyt ajánlhatja, aki a Bizottság megkeresését követő hét napon belül a kitüntetés elfogadására vonatkozó nyilatkozatot tesz.” A 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 12. § (3) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a Kossuth- és Széchenyi-díj Bizottság „az általa Kossuth-díjra és a Széchenyi-díjra ajánlani kívánt személyeket az ajánlásról az ajánlástételt megelőzően tájékoztatja. Ha a kitüntetendő személy a tájékoztatás kézhezvételét követő tizenöt napon belül úgy nyilatkozik, hogy a kitüntetést nem fogadja el, a Bizottság személyére ajánlást nem tesz.” E kormányrendelet 7. § (1) bekezdése a Kossuth-díjra és a Széchenyi-díjra nézve további korlátozást is megállapít. Eszerint e díjakra nem javasolható a köztársasági elnök, az országgyűlési képviselő, az európai parlamenti képviselő, az alkotmánybíró, Kúria elnöke és elnökhelyettese, a legfőbb ügyész és helyettese, az Állami Számvevőszék elnöke és alelnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és alelnöke, az országgyűlési biztos és az állami vezető, valamint a Kossuth- és Széchenyi-díj Bizottság tagja. E korlátozás a felsorolt tisztségek betöltői esetében áll fenn, a tisztség betöltésének megszűnése után azonban már nem.

⁵⁰ Vö. a Kittv. 18. § (5) bekezdésével. A Kossuth-, illetve Széchenyi-díj esetében a törvény ilyen korlátozást nem tartalmaz.

⁵¹ Magyarország köztársasági elnöke azonban – államfői tisztségéből adódóan – a törvény erejénél fogva a Szent István Rend és a Magyar Érdemrend nagykeresztet a láncal és az arany sugaras csillaggal osztályának kitüntette. Kittv. 1. melléklet 1. pont

⁵² Kittv. 1. melléklet 2. pont

⁵³ Kittv. 1. melléklet 6. pont. A 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 7. § (2) bekezdése szerint „[a] Kossuth- és Széchenyi-díj Bizottság posztumusz díjak adományozására nem tesz ajánlást.”

⁵⁴ Kittv. 1. melléklet 4. pont. Az 5. pont szerint az állami kitüntetések magasabb osztályának adományozása esetében a kitüntetett az előzetesen kapott alacsonyabb osztálynak is kitüntetettje marad. A polgári és katonai tagozat jelvényei együtt is viselhetők.

⁵⁵ Kittv. 1. melléklet 9. pont. A KSzdtv. 5. § (3) bekezdése szerint újabb Kossuth- vagy Széchenyi-díj adományozására csak olyan teljesítmény alapján lehet javaslatot tenni, amelyet a javasolt személy a korábban adományozott díj elnyerése óta ért el.

⁵⁶ Pl. magyar állampolgárok számára évenként legfeljebb három Szent István Rend kitüntetés adományozható. Kittv. 2. sz. melléklet I. 3. pont. A Corvin-lánccal adományozottak száma – amelybe a külföldiek 2016/2.

d) Az Alaptörvény az „*adományoz*” kifejezést sem határozza meg. Az adományozás kifejezés elsődlegesen a kitüntetésnek, díjnak, címnek a köztársasági elnök általi *juttatására* utal, ami azt jelenti, hogy ez „a köztársasági elnök aktusán, vagyis a köztársasági elnök által kibocsátott (általa aláírt) határozaton alapul,”⁵⁹ ami azonban ellenjegyzéshez kötött. Az Alkotmánybíróság az „adományoz” kifejezést szintén úgy értelmezte, hogy „az állami kitüntetés adományozásának érvényességi feltétele a kitüntetésre vonatkozó előterjesztés köztársasági elnök részéről történő aláírása,”⁶⁰ tehát az *államfő döntése*.⁶¹ A kitüntetés államfő általi *adományozása* következképpen *állami jogi aktus*, mivel jogilag szabályozott módon zajlik és jogkövetkezményeket von maga után, de olyan alkotmányjogi – és nem közigazgatási – aktusról van szó, amely *bíróság előtt nem támadható* meg, mert erre jogi igényt senki nem alapozhat. A kitüntetés adományozása *jogkövetkezményként az elismerésben részesült számára* értelemszerűen azt jelenti, hogy a *kitüntetést viselheti*, vagyis azt *nyilvánosan*,⁶² látható módon magán hordhatja, illetve erre *hivatkozhat*, azaz jogosult magát a megfelelő állami kitüntetés tulajdonosának nevezni.⁶³ A törvényi szabályozás

azonban az elismerés *viselésének rendjét* meghatározhatja, előírva azt, hogy erre *mely alkalmakkor* (nemzeti és az állami ünnepeken, illetve magánalkalmakkor), és *milyen formában* (eredeti alakjukban vagy más – jelzésértékű formában) kerülhet sor. A kitüntetés *adományozása* tehát *ennek viselését is eredményezi*. Az elismerés nem jár állami előjogokkal, hanem csak a kitüntetett személy társadalmi tekintélyének, elismertségének növekedését eredményezi.⁶⁴ Az *adományozás* kifejezés *emellett a kitüntetés, díj, cím átadására is* utal.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság szerint a köztársasági elnök általi adományozásban „kifejezésre jut az államfő alkotmányos (közjogi) pozíciója (tradicionális kitüntetés-adományozási jogköre),” és ez „szimbolikusan kifejezi az állam (nemzet) elismerését, a kitüntetett személy iránti megbecsülést is,”⁶⁶ ami nyilvánosan leginkább az *átadás ünnepélyes aktusában* realizálódik. „A köztársasági elnöknek a kitüntetés-adományozási eljárásban és az átadás szokásrendjében való jelenléte az államfő alkotmányos jogállásán keresztül tehát szimbolikusan a nemzet elismerését (megbecsülését) is kifejezi.”⁶⁷ Mivel a törvényi szabályo-

az állam tulajdona. A kitüntetett jogosult a kitüntetést – főszabályként – élete végéig birtokolni és magát a kitüntetés birtokosának nevezni, továbbá a kitüntetést a nemzeti ünnepeken viselni, meghívottként részt venni Magyarország nemzeti ünnepeinek központi állami rendezvényein, valamint a nemzeti ünnepnek nem minősülő kiemelkedő fontosságú rendezvényeken, valamint részt venni a Magyar Corvin-lánc Testület munkájában. A kitüntetés birtoklásának joga megszűnik a kitüntetett halálával, a kitüntetettet a közügyek gyakorlásától eltöltő határozat jogerőre emelkedésével, a kitüntetésről való lemondással. A kitüntetés megőrzéséről a kitüntetett köteles gondoskodni, és a birtoklás megszűnése után vagy neki, vagy örökösének vissza kell juttatnia a Corvin-lánc Irodához.

⁶⁴ A Kittv. kifejezetten rögzíti, hogy kiváltság az állami kitüntetés adományozásával nem jár. Kittv. 1. mellélet 3. pont

⁶⁵ Kovács: i.m. 1045. o.

⁶⁶ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 629

⁶⁷ Uo. „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kitüntetések köztársasági elnök általi adományozása nem jelenti azt, hogy a konkrét kitüntetés mögött szükségszerűen a nemzet egészének, minden egyes tagjának egységes, és azonos – pozitív – értékítélete kell, hogy álljon.” Uo.

⁵⁹ Kovács: i.m. 1045. o.

⁶⁰ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 630

⁶¹ Az adományozás Sári János szerint sem azonos az átadással. Vö. Sári János: A köztársasági elnök kitüntetés adományozási hatásköre: vissza az alkotmány(jog)hoz. Jogtudományi Közlöny 2008. 1. szám 48. o.

⁶² A nyilvános viselés a kitüntetés jelképjellegéből következik. A kitüntetés viselésének jelentősége az, hogy a hordható kitüntetés az elismerésben részesült személyt nyilvánosan felismerhetővé teszi.

⁶³ Kittv. 1. mellélet 3. pont. E rendelkezéstől némileg eltér a Szent István Rendre és Corvin-láncre vonatkozó rendelkezés. A Szent István Rend adományozottja jogosult a kitüntetést élete végéig birtokolni és magát a kitüntetés birtokosának nevezni, továbbá a kitüntetést a nemzeti és az állami ünnepeken viselni, meghívottként részt venni Magyarországon nemzeti és állami ünnepeinek központi állami rendezvényein, valamint a nemzeti és állami ünnepnek nem minősülő kiemelkedő fontosságú rendezvényeken. Kittv. 2. mellélet I. 2. pont. Nincs azonban rendelkezés arra, hogy e kitüntetést mikor és hogyan kell visszajuttatni. A Corvin-lánc kitüntetéséről a 86/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet 4-7. §-ai azt tartalmazzák, hogy e kitüntetés 2016/2.

zás szerint az állami kitüntetéseket a *köztársasági elnök vagy személyes megbízottja adja át* ünnepeles körülmények között, ezért az *államfőnek lehetősége van a kitüntetés-átadás* – de csak az átadás, és nem az adományozás – *delegálására*.⁶⁸

e) Az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök „engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését.” E rendelkezésből *egyértelműnek tekinthető*, hogy *csak külföldi állami kitüntetések* esetében áll fenn az államfői engedélyezés alaptörvényi követelménye: a külföldi *nem állami* (pl. tudományos, művészeti, sport-szervezetek által adományozott) *kitüntetések nem* tartoznak ebbe a körbe. Ennek indoka, hogy a kitüntetés olyan állami szimbólum, amelyben az adott állam által vallott értékek és eszmék fejeződnek ki. Mivel minden állam felségjogába tartozik a kitüntetésekről való döntés, ezért a külföldi állam kitüntetéséhez való *hozzájárulás szintén az állami szuverenitás egyik megjelenési formája*, így a külföldi kitüntetés viselésének engedélyezése is, amely szintén tradicionális államfői jogosítvány.⁶⁹ Az alaptörvényi rendelkezés alapján az már *kevésbé egyértelmű*, hogy az engedélyezési kötelesség kiterjed-e a külföldi állam által adományozott *más elismerési formákra* (pl. díjakra, címekre) is. A nyelvtani értelmezés szerint ezek az elismerések *nem tartoznak az engedélyezés körébe*, jöhetnek ilyen esetekben szintén a külföldi állam által kifejezésre jutott értékek megnyilvánulásáról van szó.⁷⁰ Az sem tekinthető egyértelműnek, hogy *mely személyi kör* esetében van szükség a köztársasági elnök általi engedélyre. A kitüntetések felségjogi jellegéből következik, hogy ez a *magyar állampolgárokra* vonatkozik, mivel a

magyar állam személyi felségjoga rájuk terjed ki.⁷¹ Az alaptörvényi rendelkezésből az viszont *szintén egyértelműen következik*, hogy a külföldi állami kitüntetéseknek *csak a viselése* – vagyis nyilvános formában történő megjelenése (hordása) – *engedélyhez kötött*, de az *elfogadása nem*.⁷² A köztársasági elnöknek az engedélyezésről is határozatot kell hoznia, és okiratot kiállítania, ami szintén ellenjegyzéshez kötött. Az is nyilvánvaló, hogy az *Alaptörvény a köztársasági elnök általi engedélyezésről rendelkezik*, *nem pedig a külföldi állami kitüntetés viselésének megtiltásáról*. Ez utóbbit a törvényi szabályozás tartalmazza, ami *alkotmányossági problémát* vet fel.⁷³ Az engedélyezés, illetve a megtiltás nem ugyanazzal a következménnyel jár. Az *engedélyezés* azt jelenti, hogy a köztársasági elnök az alaptörvényi felhatalmazás alapján a külföldi állam kitüntetésének *viselését megengedi*, vagyis *feljogosítja* a kitüntetett személyt arra, hogy ennek az engedélynek a birtokában a kitüntetést nyilvánosan magán hordhassa. Eszerint a külföldi

⁷¹ A törvényi szabályozás is a magyar állampolgárokat sorolja ebbe a körbe. Vö. a Kttv. 18. § (4) bekezdésével. Más kérdés, hogy a külföldön élő magyar állampolgárok esetében ez a követelmény mennyiben érvényesíthető. Felvethető továbbá, hogy mivel az Alaptörvény külföldi állam kitüntetésének „viselését” köti engedélyhez, ez értelemszerűen – a területi felségjog alapján – Magyarország területére értendő, vagyis külföldi állam magyar állampolgár számára adott kitüntetésének viselése csak Magyarország területén engedélyköteles.

⁷² Az alaptörvényi rendelkezéssel nincs összhangban a Btk. 61. § (2) bekezdés f) pontja sem. Eszerint ugyanis a közügyektől eltiltott nem kaphat „külföldi kitüntetés elfogadására engedélyt.” Az Alaptörvény azonban az engedélyezést nem a külföldi kitüntetés elfogadáshoz, hanem annak viseléséhez követeli meg. A Btv. 305. § (1) bekezdése már helyesen, külföldi kitüntetés viselésének engedélyéről rendelkezik.

⁷³ A Kttv. úgy rendelkezik, hogy „[m]agyar állampolgár számára külföldi állami kitüntetés viselését a külpolitikáért felelős miniszter előterjesztése alapján a köztársasági elnök megtilthatja.” Kttv. 18. § (4) bek. Az indokolás szerint a köztársasági elnök általi engedélyezés „egyrészt felesleges adminisztratív terhekkel jár, másrészt nem funkcionál, ezért indokolt a megszüntetése. Ugyanakkor meg kell adni a közhatalomnak azt a lehetőséget, hogy ne lehessenek viselhetők azon államok kitüntetései, vagy azon jellegű kitüntetések, amelyek összeegyeztethetetlenek a demokratikus értékrenddel, Magyarország demokratikus elkötelezettségével.” Kttv. 18. §-ához fűzött indokolás.

⁶⁸ A delegálás formájáról a törvény nem rendelkezik, ezért erre az eseti megbízás – államfő általi felkérés – az irányadó.

⁶⁹ Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 633. Ez az Alkotmánybíróság szerint „az államfő számára lehetőséget biztosít arra, hogy az alkotmányos értékrendbe ütköző külföldi állami cím, érdemrend, illetve kitüntetés viselését ne engedélyezze.” Uo.

⁷⁰ A törvényi szabályozás szintén csak a külföldi állami kitüntetésekről tesz említést, más elismerési formáról nem. Vö. a Kttv. 18. § (4) bek.

állami kitüntetés viseléséhez *minden esetben a köztársasági elnök beleegyezése* szükséges, az *engedélye nélkül* a külföldi állami kitüntetés viselése *jogellenes*.⁷⁴ A törvényi szabályozás által használt *megtiltás viszont csak meghatározott külföldi állami kitüntetések viselésére vonatkozik*, vagyis a köztársasági elnök nem minden, hanem *csak konkrét esetben határoz*. Ennek következtében a külföldi állami kitüntetések *általában államfői engedély nélkül viselhetők*, de a köztársasági elnök *bizonyos esetekben* – de csak ezekben – *tiltja* (nem engedi meg) a kitüntetés viselését. A törvényi szabályozás az alaptörvényi rendelkezést valójában megfordítja, és ezáltal korlátozza, ami alaptörvényellenes.⁷⁵

f) Az Alaptörvény nem rendelkezik a kitüntetések, díjak, címek *visszavonásáról*,⁷⁶ így a köztársasági elnök kitüntetési feladat- és hatásköre az Alaptörvény szerint *a visszavonás lehetőségét nem foglalja magában*. A *korábbi törvényi szabályozás alapján* az államfő *rendelkezett* e jogosítvánnyal, amelyet akkor gyakorolhattott, ha a kitüntetett (díjazott) az elismerésre *érdemtelenné* vált.⁷⁷ Az érdemtelenség okait és

eljárási szabályait azonban a jogalkotás meg lehetőségen homályos módon állapította meg,⁷⁸ így nem volt világos, hogy az államfő e jogát mely esetekben, és milyen módon gyakorolhatta.⁷⁹ Az *érdemtelenségnek* – pontosabban az elismerésre, megbecsülésre nem méltó személyek körének – *megállapítása* a hatályos szabályozás alapján *bírói döntéstől függ*: akit a bíróság mellékbüntetésként *közügyektől eltiltott*, az ítélet jogerőre emelkedésével – többek között – *elveszti kitüntetését*, amelynek elnyerése kizárt.⁸⁰ Ebből adódóan a köztársasági elnöknek tehát erről nem kell határozatot hoznia, a kitüntetés elvesztése a jogerős bírói döntés következtében a *törvény alapján* (ex lege) *bekövetkezik*.⁸¹ A kitüntetés elvesztésének fogalma azonban nem teljesen egyértelmű, mert *nem világos*, hogy az „elvesztés” – aminek következtében a kitüntetés viselése, illetve az erre való hivatkozás jogelenssé válik és szabálysértést eredményez – magában foglalja-e a kitüntetés, díj *visszaadásának kötelezettségét* is. Mivel erre – főszabályként – nincs előírás,⁸² ezért a kitüntetés el-

szabályait rendeli alkalmazni, ilyen szabályokat azonban a Kttv. nem tartalmaz.

⁷⁴ Ezt általában utaló jelleggel, az adományozási szabályokra hivatkozva rögzítették.

⁷⁵ A köztársasági elnök visszavonási joga azonban szintén előterjesztéshez volt kötve.

⁷⁶ Vö. a Btk. 61. § (3) bekezdésével. A Btk. e rendelkezése a 61. (2) bekezdés f) pontjára utal vissza, amely szerint a közügyektől eltiltott „nem kaphat belföldi kitüntetést és külföldi kitüntetés elfogadására engedélyt”. Ez az előírás azonban – ahogyan erről már volt szó – pontatlan.

⁷⁷ Ha a bíróság közügyektől eltiltást alkalmazott és a lefolytatott bizonyítás alapján tudomására jutott, hogy az elítélt – többek között – belföldi kitüntetéssel vagy külföldi kitüntetés viselésére vonatkozóan engedéllyel rendelkezik, közügyektől eltiltásról szóló értesítőlapot állít ki, és megküldi a belföldi kitüntetés adományozására, vagy a külföldi kitüntetés viselésének engedélyezésére jogosítvánnyal rendelkező személy hivatalának. Vö. a Bvtv. 305. § (1) bekezdésével. Ez az állami kitüntetések és díjak esetében elvileg a Köztársasági Elnök Hivatalát jelenti.

⁷⁸ Ezt kizárólag a Magyar Corvin-lánc esetében írja elő kormányrendelet: a kitüntetés birtoklásának joga megszűnik a kitüntetettet a közügyek gyakorlásától eltiltó határozat jogerőre emelkedésével, és a kitüntetéset harminc napon belül a Magyar Corvin-lánc Irodának át kell adni. Vö. a 86/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet 5. és 6. §-aival.

⁷⁴ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 183/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy aki mások előtt őt meg nem illető címet használ, illetve kitüntetést jogosulatlanul visel, szabálysértést követ el.

⁷⁵ A Kttv. e rendelkezése praktikus okokkal ugyan magyarázható, de ettől még az alaptörvény-ellenesség fennáll. Ráadásul ennek a törvényi rendelkezésnek a következtében a Bvtv. 305. § (1) bekezdésében szereplő külföldi kitüntetés viselésének engedélyezése sem értelmezhető.

⁷⁶ A visszavonás jogát a korábbi Alkotmány sem tartalmazta.

⁷⁷ A Magyar Köztársaság kitüntetéseiről szóló 1991. évi XXXI. törvény 4/C. §-a úgy rendelkezett, hogy „[a] Magyar Köztársasági Érdemrendet, a Magyar Köztársasági Érdemkeresztet, valamint a Nagy Imre Érdemrendet vissza kell vonni attól, aki arra érdemtelenné vált. A visszavonásra az adományozásra és annak előkészítésére vonatkozó hatásköri és eljárási szabályokat kell megfelelően alkalmazni.” Megjegyzendő azonban, hogy a KSzdtv. 7. §-a továbbra is tartalmazza a Kossuth- és Széchenyi-díj visszavonásának lehetőségét, ami azonban elavult szabályozásnak tekinthető, annál is inkább, mert e törvény 4/A. §-a a visszavonásra a Kttv. eljárási 2016/2.

vesztése valójában a *belföldi és a külföldi kitüntetés viselése jogának*, illetve az ezekre való *hivatkozás lehetőségének az elvesztését* eredményezi, ami a kitüntetés, díj, cím hivatalos, nyilvános elismerést és megbecsülést kifejező jellegével függ össze.⁸³ A közügyektől eltiltás letelte után⁸⁴ a törvény erejénél fogva *elvesztett kitüntetések*, díjakat, címeket az adott személy *nem nyeri vissza*, mert ez ellentétes is volna az elismerésre méltó érdemek erkölcsi megítélésével, de új kitüntetést elvileg – kivételes méltánylást érdemlő esetben – kaphat.⁸⁵

g) Az állami kitüntetések, díjak, címek *adományozása sajátos eljárási folyamatot* jelöl, amely *több szakaszra és közreműködőre* bontható. *Tág értelemben* ide sorolható a *kitüntetési* (díjazási) *eljárás előkészítő szakasza* is: a *kitüntetésre* (díjazásra) *érdemes személyekről* szóló *javaslatok gyűjtése*, továbbá annak a *szakmai döntésnek a meghozatala*, amely *meghatározza a kitüntetendők* (díjazandók) *körét*, és e döntés *eljuttatása a javaslattételre jogosult személyhez*. Ezt követi az a döntés, hogy e személyek közül *kik kerüljenek előterjesztésre* a köztársasági elnök elé. *Szűkebb értelemben* az adományozás a *köztársasági elnök közreműködésére* vonatkozik: *egyfelől* – az előterjesztés alapján – *magának az államfői döntésnek a meghozatalát*, majd az előterjesztés *visszajuttatását* az előterjesztőhöz, aki *jogosult az ellenjegyzésre*, végül a kitüntetés (díj) *átadását*, amely az azt kísérő szokásrend betartása mellett történik,⁸⁶ és rendszerint a köztársasági elnök végzi.

ga) Az állami kitüntetések, díjak, címek *adományozási eljárásának előkészítő szakaszai* – a törvényi szabályozásból következően – az egyes kitüntetések és díjak jellegétől függ, és részletesen – törvényi felhatalmazás alapján – kormányrendeletek szabályozzák.

Az *állami kitüntetésre* – a Corvin-lánc kivételével – az javasolható, aki kivételesen magas színvonalú szakmai munkája, példaértékű tevékenysége, az általa nyújtott rendkívüli teljesítmény vagy kimagasló eredmény révén, illetve más módon szerez olyan érdemet, amely az állami kitüntetésre meghatározott feltételnek megfelel.⁸⁷ Kitüntetés adományozására vonatkozó *indítványt elsődlegesen* a kitüntetés alapjául szolgáló tevékenység szerinti feladatkörrel érintett *miniszternél* írásban, meghatározott nyomtatványon lehet megtenni,⁸⁸ aki a *javaslattételre jogosultnak* minősül.⁸⁹ Az indítványnak tartalmaznia kell a kitüntetésre javasolt személy adatait, életútjának, korábbi kitüntetéseinak és azoknak az érdemeknek a bemutatását, amelyek a kitüntetés odaítélését megalapozzák. A *miniszter* a *saját* és a szakmailag megalapozott indítványokra vonatkozó *javaslatát a Kitüntetési Bizottság útján megküldi a miniszterelnök részére*.⁹⁰ Az állami kitüntetés odaítélésének összehangolt előkészítésére ugyanis a Kormány Kitüntetési Bizottságot hozott létre,⁹¹ amely a javaslatokat értékeli és az adományozás szempontjainak mérlegelésével – a kitüntetésre javasolt személy előzetes megkeresése alapján – összehangolt ajánlást készít a miniszterelnöknek a köztársasági elnökhöz

⁸⁷ 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 2. §

⁸⁸ Az indítványt a nemzeti ünnepet megelőző legalább 150 nappal beérkezően lehet benyújtani. 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 4. § (1) bek. Önmaga, továbbá a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója kitüntetését senki nem indítványozhatja. Kítettv. 1. melléklet 7. pont

⁸⁹ A Magyar Corvin-lánc kitüntetés adományozására a Magyar Corvin-lánc Iroda vezetője tesz javaslatot, amelyhez előzetesen bekéri a Magyar Corvin-lánc kitüntetettjeinek támogatását. 86/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.

⁹⁰ Ezt – főszabályként – a nemzeti ünnepet legalább 90 nappal megelőzően kell megtennie. Vö. a 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdésével.

⁹¹ A Bizottság elnöke a miniszterelnök helyettesítésére első helyen jogosult miniszterelnök-helyettes, tagjai a miniszterek és a Köztársasági Elnöki Hivatal által delegált egy fő, titkára a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter. 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 1. § (2) bek.

⁸³ Annak azonban nincs akadálya, hogy törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet a kitüntetés visszaadásáról is rendelkezzen.

⁸⁴ A Btk. 62. § (1) bekezdése szerint „[a] közügyektől eltiltás határozott ideig tart, annak legrövidebb tartama egy év, leghosszabb tartama tíz év.”

⁸⁵ Kítettv. 18. § (5) bek.

⁸⁶ Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 630 2016/2.

intézendő kitüntetési előterjesztésre.⁹² A *miniszterelnök* a Bizottság ajánlásának az ismeretében *dönt* a kitüntetésre ajánlott személyekről, és az előkészített előterjesztést köteles megküldeni a köztársasági elnök részére.⁹³ *Kossuth-díjra* a kulturális és művészeti alkotások, a *Széchenyi-díjra* a tudományok, a kutatás, a műszaki alkotások, a műszaki fejlesztés, továbbá a gyógyítás és az oktatás-nevelés terén kivételesen magas színvonalú, példaértékű, nemzetközileg is elismert eredményeket elért személyeket lehet ajánlani.⁹⁴ A Kossuth-díj és a Széchenyi-díj *adományozását bárki kezdeményezheti, de javaslattételre jogosultnak* a Kormány tagjai, az országos köztestületek, a Kossuth-díjjal, Széchenyi-díjjal és Állami Díjjal korábban kitüntetettek, a tudományos és művészeti élet területén működő országos szervezetek elnökségei, valamint az országos érdekképviselői szervek minősülnek.⁹⁵ A Kormány e díjak adományozására vonatkozó javaslatok értékelésére, az ajánlások megtételére *Kossuth- és Széchenyi-díj Bizottságot* hozott

létre.⁹⁶ A Bizottság a javaslatok értékelését követően *ajánlást tesz a Kormánynak* a Kossuth-díjjal és a Széchenyi-díjjal kitüntetendő személyekre.⁹⁷ A díjra javasolt személyekre Bizottság ajánlása alapján a *Kormány tesz előterjesztést a köztársasági elnöknek*.⁹⁸

*gb) A szűkebb értelemben felfogott eljárás szerint Magyarország állami kitüntetéseit a miniszterelnök, a Kossuth- és Széchenyi-díjat pedig a Kormány előterjesztésére a köztársasági elnök adományozza,*⁹⁹ vagyis erről a *köztársasági elnök hoz döntést*. E döntés sajátosságait indokolt közelebbről is megvizsgálni.

IV. A köztársasági elnök döntési feladat- és hatásköre

a) A köztársasági elnök *kezárólag* a miniszterelnök vagy a Kormány *előterjesztésére* járhat el. Az előterjesztéshez kötöttség nem közvetlenül az Alaptörvényből adódik, hanem közvetett módon abból az alkotmányi rendelkezésből, hogy az államfő „törvényben meghatározott kitüntetéseket, díjakat és címeket

⁹² Külföldi állampolgárok esetében a megkeresést a külpolitikáért felelős miniszter teljesíti. 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 5. § (1) bek. A miniszterelnöki előterjesztéssel kapcsolatos teendőket a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter látja el. Kittv. 19. § (4) bek. A Corvin-lánccal kapcsolatos feladatokat a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által vezetett minisztériumban működő Magyar Corvin-lánc Iroda látja el. Kittv. 15. § (3) bek. A Corvin-lánc adományozására csak a Magyar Corvin-lánc Testület által támogatott javaslat terjeszthető elő. Kittv. 2. melléklet II. 3. pont. A Magyar Corvin-lánc Testületet a Corvin-lánc kitüntetéssel adományozottak alkotják. Kittv. 15. § (2) bek.

⁹³ Ezt a nemzeti ünnepet legalább 15 nappal megelőzően kell megtenni, mivel a kitüntetés adományozására nemzeti ünnep alkalmával kerülhet sor. Ettől azonban a köztársasági elnök – a miniszterelnök előterjesztésére – kivételesen, jelentős állami érdekből vagy más különleges alkalom esetén vagy okból eltérhet. Vö. a 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 3. §-ával.

⁹⁴ 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.

⁹⁵ 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 10. § (2) és (3) bek. Az írásban előterjesztett javaslatnak tartalmaznia kell a jelölt szakmai életútját, valamint azoknak az eredményeknek, alkotásoknak, illetve művészeti teljesítménynek az ismertetését, amelyek a Kossuth-díj és a Széchenyi-díj odaítélését megalapozhatják, illetve megfelelnek az e rendeletben meghatározott feltételeknek. 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 11. § 2016/2.

⁹⁶ A Bizottság elnöke a miniszterelnök, alelnöke a miniszterelnök általános helyettese. A Bizottság működésével kapcsolatos titkársági feladatokat a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter látja el. A Bizottság tagjai a kultúráért felelős miniszter, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal elnöke, az oktatásért felelős miniszter, a Magyar Tudományos Akadémia elnöke és a Magyar Művészeti Akadémia elnöke, valamint a Kossuth-díjjal, Széchenyi-díjjal vagy az Állami Díjjal korábban kitüntetettek, továbbá a tudományos, a műszaki, a gazdasági, a művészeti és a kulturális élet mértékadó képviselői köréből a Bizottság elnöke által egyéves időtartamra felkért tíz fő. A Bizottság elnöke a művészeti élet mértékadó képviselői köréből a Magyar Művészeti Akadémia elnöke javaslatára kér fel tagot vagy tagokat. E bizottság a Kormány által alapított és adományozott művészeti díjakra vonatkozóan is értékeli a javaslatokat és ajánlásokat tesz. Vö. a 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdésével.

⁹⁷ A Kossuth-díj és a Széchenyi-díj adományozására vonatkozó javaslatot az adományozást megelőző év november 1-jéig kell a Bizottsághoz eljuttatni. A határidő után előterjesztett javaslatot a következő adományozási évben lehet figyelembe venni. 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 10. § (1) bek.

⁹⁸ KSzdtv. 5. § (2) bek.

⁹⁹ Kittv. 18. § (1) bek. és KSzdtv. 5. § (1) bek.

adományoz”, vagyis az adományozás konkrét formája és módja törvényi előíráson alapulhat, így a köztársasági elnök e feladat- és hatáskörgyakorlását – beleértve a részletes adományozási eljárást is – törvény megállapíthatja.¹⁰⁰ A *törvényalkotót* ugyanis *széles körű döntési jog* illeti meg abban a kérdésben, hogy a kitüntetések adományozására vonatkozó *eljárási szabályokat* hogyan alakítja ki.¹⁰¹ Ez arra a *követelményre* vezethető vissza, hogy az alkotmányban megállapított államfői *hatáskör érvényesülését konkrétizálni szükséges*, mert *e nélkül* a hatáskörgyakorlás *tetszőlegessé válhat*, és állandósult konfliktusok forrásává fajulhat. Annak eldöntése természetesen, hogy a törvénnyel meghatározott eljárési szabályok alkotmányosak-e vagy sem, illetve a törvényhozónak milyen mozgástere van e kérdésben, végső soron az alkotmány autentikus értelmezésére hivatott szerv – az Alkotmánybíróság, mint az alkotmány őre – jogosult megállapítani. Itt a mérce annak mérlegelése lehet, hogy az eredeti alkotmányi hatáskör a törvényhozás által rögzített eljárési szabályok nyomán az alkotmányozó szándékai szerint érvényesül-e vagy sem.¹⁰² Ennek következtében törvény az előterjesztéshez kötöttséget tehát megkövetelheti, és meg is követeli. E kérdést a törvény szabályozhatná úgy is, hogy az államfői döntés nincs előterjesztéshez kötve, de ettől még e hatáskör *nem válna önálló politikai döntéssé*, mert az *Alaptörvény az adományozás gyakorlását ellenjegyzéshez köti*. Az ellenjegyzés követelménye arra is visszavezethető, hogy a kitüntetés-

adományozásnak – mint kiemelkedő állami elismerési formának – politikai következménye is van, amiért politikai felelősséget kell viselni az Országgyűlésben. Az előterjesztéshez kötöttség azonban *nem eredményezi a köztársasági elnök alaptörvényi hatáskörének érdemi korlátozását*, mert nem vonja el tőle az adományozást, az előterjesztés esetén is az államfő határoz a kitüntetésekről.¹⁰³ maga dönt az adományozásról, illetve ennek megtagadásáról. Az előterjesztéshez kötöttség következtében viszont *döntési joga nem terjed ki* arra, hogy az *előterjesztésben meg nem nevezett személy számára kitüntetést adományozzon*: ezt az előterjesztő azzal akadályozhatja meg, hogy megtagadja a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási döntésének ellenjegyzését.¹⁰⁴ Ha az államfő előterjesztés nélkül is jogosult volna kitüntetés-adományozásra, akkor maga választhatná ki az elismerésben részesítendő kört, és legfeljebb az ellenjegyzés elmaradásakor derülne ki, hogy a kitüntetés adományozásának politikai szempontjai miatt konfliktus van az államfő és az Országgyűlésben politikai felelősséget viselő ellenjegyző között. Ez a megoldás az állami elismerések nyílt és közvetlen politikai értékelését helyezné előtérbe, ami csökkentheti a köztársasági elnök integrációs funkcióját, mert a kiválasztási döntésével a napi pártpolitikai viták középpontjába kerülhetne. Egyet kell érteni azzal a megállapítással is, hogy „a döntéshozatal megtagadására (akár a köztársasági elnök, akár az ellenjegyző részéről) lehetőség szerint ne kerüljön sor.”¹⁰⁵

¹⁰⁰ Vö. Tilk: i.m. 370. o.

¹⁰¹ Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 639. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a kitüntetés adományozására vonatkozó eljárési szabályoknak ki kell elégíteniük a jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányi követelményét; a kitüntetés-adományozás jogintézményének meg kell felelnie a jogintézmények kiszámítható, előre látható és biztonságos működésére vonatkozó alkotmányos követelménynek. ABH 2007. 620, 639-640

¹⁰² Sári: i.m. 49. o. Sári János inkább amellet érvel, hogy egy alkotmányi hatáskör gyakorlásának eljárési szabályait magának az alkotmánynak kell megállapítania, vagy erre nézve fel kell hatalmaznia a törvényhozást, de szerinte a kitüntetési eljárás esetében ilyenről nincs szó. Uo.

2016/2.

¹⁰³ Kovács: i.m. 1046. o.

¹⁰⁴ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, továbbá 631. „Az ellenjegyző ellenjegyzése – eljárési értelemben – behatárolja a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási jogkörét, biztosítva azt, hogy az ellenjegyzés megtagadásával megakadályozható legyen a köztársasági elnök részéről az előterjesztésben nem szereplő személy számára történő kitüntetés-adományozás.” Uo.

¹⁰⁵ Kukorelli István alkotmánybírónak a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 649-650. „Az államszervezeti intézmények közötti együttműködési kötelezettség elsősorban azt hivatott biztosítani, hogy az olyan típusú döntések meghozatalát, mint a kitüntetés megtagadása, megelőzze.” Uo.

b) Bár a kitüntetés-adományozás döntési folyamatában a kitüntetettek személyi körére a miniszterelnök – a saját vagy a Kormány nevében – tesz előterjesztést, a *köztársasági elnök valódi döntési* – kitüntetés-adományozási – *hatáskörrel rendelkezik*. Ez a valódi, érdemi döntés abban ragadható meg, hogy a köztársasági elnök *jogosult a kitüntetés-adományozási határozata meghozatalánál* a kitüntetési előterjesztést *mind formai-törvényességi, mind tartalmi-alkotmányossági szempontból megvizsgálni*, és ennek alapján az előterjesztés *elfogadni, vagy a kitüntetés-adományozását megtagadni*.

ba) A *formai-törvényességi vizsgálat* köztársasági elnök *jogot óvó, a jogrendszert védő funkciójára* vezethető vissza, amelynek *alaptörvényi kiindulópontja* az, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek,¹⁰⁶ vagyis betartásuk mindenki számára mellőzhetetlen követelmény. Mivel a kitüntetések, díjak adományozásának törvényi feltételei vannak, jogszerűségi szempontokat rögzítenek, ezért ezek *betartása* mind az előterjesztő, mind a köztársasági elnök számára *kötelező*, és egyértelműen *felelősségi viszonyt is keletkeztet* a számukra. Ha a köztársasági elnök a jogi feltételeket nem vizsgálhatná, akkor a kitüntetések adományozásának törvényi feltételeit sem ellenőrizhetné, így *egyfelől* saját hatáskörét nem lenne képes felelősen gyakorolni, *másfelől* az adományozás – a feltételek ellenőrizhetlenségének következtében – tetszőlegessé és önkényessé válhatna. Az Alkotmánybíróság szerint a köztársasági elnök elé kerülő kitüntetési előterjesztések törvényessége feletti ellenőrzés az államfő alkotmányból fakadó „általános kötelezettsége”, ebből következően megilleti az a jog, hogy az előterjesztést formai (törvényességi) szempontból megvizsgálja.¹⁰⁷ Ez az „általános kötelezettség – bár az Alkotmánybíróság erről nem tesz említést – visszavezethető a köztársasági elnök „örkődő” funkciójára is, mert az alkotmányosságot és jogszerűséget a köztársasági elnök általánosságban biztosítja az államszervezet demokratikus működésének

fenntartása során,¹⁰⁸ az örökösnek tehát védelmet kell nyújtania a normasértésekkel szemben. Ennek a köztársasági elnök a kitüntetés-adományozási hatásköre gyakorlásával úgy tehet eleget, hogy döntése meghozatalakor a jogszerűségi szempontokat vizsgálhatja. A formai-törvényességi vizsgálata *kiterjed* arra, hogy az *előterjesztés eleget tesz-e a törvényekben rögzített követelményeknek*,¹⁰⁹ továbbá ellenőrzi, hogy a javasolt személyeknek a kitüntetések oda lehet-e ítélni, vagy sem,¹¹⁰ valamint a javasolt személy az érdemességi feltételeknek *formailag* megfelel-e.¹¹¹ A köztársasági elnök tehát e szempontokat vizsgálhatja,¹¹² de e joga *nem terjed ki* arra, hogy az előterjesztés *előkészítése* mindenben a törvényeknek *megfelelően történt-e*, mert ez az előterjesztő felelősségi körébe tartozó kérdés. A köztársasági elnök tehát nincs minden tekin-

¹⁰⁸ Kukorelli István alkotmánybíróknak a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 648

¹⁰⁹ Ilyennek tekinthető pl., hogy az előterjesztés az arra jogosulttól származik-e, egyértelműen kiderül-e belőle, hogy kinek milyen kitüntetés vagy díj adományozását javasolják, továbbá a törvény előírja, hogy „állami kitüntetés adományozására irányuló előterjesztésben a megalapozott döntéshez szükséges részletességgel be kell mutatni a jelölt személy életútját, valamint az állami kitüntetés alapjául szolgáló érdemeket.” Kittv. 1. melléklet 13. pont.

¹¹⁰ Nem esnek-e az adományozási korlátozás alá. Lásd erről a II. c) pontot.

¹¹¹ „Ez az érdemességi feltételek tekintetében a jogalkotó által meghatározott feltételekkel nyilvánvalóan ellentétes előterjesztések megtagadására ad jogot és kötelezettséget a köztársasági elnöknek.” Kukorelli István alkotmánybíróknak a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 649

¹¹² A megalapozott döntés érdekében a törvény azt is előírja, hogy az állami kitüntetések adományozásáról a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter nyilvántartást vezet, amely a kitüntetett személy nevét, születési helyét és idejét, az adományozott kitüntetési osztály megjelölését, valamint az adományozás rövid indokolását, az átadás időpontját tartalmazza. Az adományozási eljárás lefolytatásához szükséges adatok biztosítása céljából a kitüntetési javaslat előkészítéséért felelős szerv, az előterjesztő, valamint az elismerés adományozására jogosult köztársasági elnök ebből a nyilvántartásból adatot igényelhet. A köztársasági elnök, illetve hivatalának köztisztviselője a nyilvántartásba jogosult betekinteni. Kittv. 1. melléklet 12. és 15. pont

¹⁰⁶ Alaptörvény R) cikk (2) bek.

¹⁰⁷ Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 630
 2016/2.

tetben az előterjesztéshez kötve, de azt *jogszerűségi szempontból csak* meghatározott, *szűk körben vizsgálhatja felül*, mert „örködési feladata csak a kitüntetési jogszabályok megsértésével történt előterjesztésekkel szemben nyújt eszközt számára, így csak a jogszabály-sértő előterjesztések teljesítését tagadhatja meg.”¹¹³ Az Alkotmánybíróság szerint ilyen esetben a köztársasági elnöknek *nem kell feltétlenül megtagadó határozatot hoznia*, mert a jogszerűségi feltételek hiánya miatt az *esetleges kétségeit jelezheti az előterjesztőnek*.¹¹⁴ Ennek lehetőségét az teremti meg, hogy az *előterjesztés hibája orvosolható*, így a köztársasági elnök általi kitüntetés-megtagadást, vagy csak esetleges kétségeinek jelzését követően „akár ugyanarra a személyre vonatkozóan is lehet kitüntetési előterjesztést tenni, feltéve, hogy a jelölttel szemben a kitüntetés jogszabályi feltételei teljesülnek.”¹¹⁵ Ha azonban a *feltételek* véglegesen *hiányoznak*, akkor az államfőnek a *kitüntetés-adományozást meg kell tagadnia*, mert ellenkező esetben határozata törvénysértő lesz, és ezért – szándékosság esetén – felelősségre is vonható.¹¹⁶

bb) Az Alaptörvény a köztársasági elnök számára önálló *tartalmi-alkotmányossági szempontú vizsgálati jogot is* megállapít, amikor úgy rendelkezik, hogy az államfő *köteles megtagadni* mind a kitüntetések, díjak, címek *adományozását*, mind a *külföldi állami kitüntetések viselésének engedélyezését*, ha ez az *Alaptörvény értékrendjét sérti*.¹¹⁷ E rendelkezésből *egyfelől* az követke-

zik, hogy a köztársasági elnök számára az előterjesztésben foglaltaknál a kitüntetésre való *érdemesség mérlegelésénél az Alaptörvény értékrendje jelenti a mércét*, másfelől olyan kitüntetés, díj, cím *adományozását*, illetve külföldi kitüntetés viselésének *engedélyezését meg kell tagadnia*, amely ezt az értékrendet sérti. Az államfő tehát csak azt mérlegelheti, hogy az értékrend sérelme fennáll-e, de ha megítélése szerint ez bekövetkezik, akkor a *döntése csak a megtagadás* lehet. Ebből pedig az is következik, hogy az értékrendet sértő kitüntetési vagy engedélyezi javaslatot tartalmazó *előterjesztés nem orvosolható*, így *ismételt előterjesztésére sincs mód*, mert ha ez mégis megtörténik, akkor azt is el kell utasítani. Az értékrend sérelmét ugyanis nyilvánvalóan *nem formai hiba*, hanem *tartalmi hiányosság* jelenti: az a tevékenység, magatartás, teljesítmény, eredmény, amelyet az előterjesztő kitüntetésre érdemesnek talál, ütközik az Alaptörvény értékrendjével.¹¹⁸ Ezen az újabb előterjesztés sem képes változtatni, mert az *elismerés érdemességének tartalma* – a korábban gyakorolt tevékenység vagy tanúsított magatartás, a nyújtott teljesítmény vagy elért eredmény – *nem változtatható meg*. Ha adott személy kitüntetését tehát az alkotmányos értékrendet sérti, ez a későbbiekben sem módosítható.¹¹⁹

az Alkotmánybíróság megítélése szerint kellő súlyú alkotmányos indokot teremt arra, hogy az államfő önálló (érdemi) döntést hozzon a kitüntetési előterjesztés aláírásának a megtagadásáról.” 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 632

¹¹⁸ A köztársasági elnök a külföldi kitüntetés viselésének az engedélyezésére irányuló megkeresés elutasításával szintén az Alaptörvény értékrendjének az elsőbbségét fejezi ki, ennek az érvényesülését biztosítja. Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 633

¹¹⁹ Kukorelli István szerint „[h]a ugyanis egy személy kitüntetését a köztársasági elnök arra tekintettel tagadja meg, hogy az adott személy kitüntetés az alkotmányos értékrendet sérti, kérdés, hogy az adott személy előterjeszthető-e újra, és ha igen, mikor és milyen feltételekkel terjeszthető elő újból kitüntetésre. Feltételezhető ugyanis, hogy ha egy adott személy kitüntetés az »alkotmányos értékrendet« sértené, ez olyan kizáró ok, ami nem orvosolható.” Kukorelli István alkotmánybíró a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 649

¹¹³ Kukorelli István alkotmánybíró a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 649

¹¹⁴ Vö. a 47/2007. (VII. 3.) AB határozattal. ABH 2007. 620, 630. Ez az elvárás visszavezethető a jogállamiság elvéből következő együttműködési kötelezettségre is. Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 51, 54

¹¹⁵ Kukorelli István alkotmánybíró a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 649

¹¹⁶ Alaptörvény 13. cikk (2) bek.

¹¹⁷ Mivel a korábbi Alkotmány ilyen rendelkezést nem tartalmazott, ezt a lehetőséget az Alkotmánybíróság az akkor hatályos Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés j) pontjában foglalt kitüntetés-adományozási jogkör gyakorlásából vezette le: „a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendje érvényesülésének biztosítása 2016/2.

Az Alaptörvény az értékrendje sérelmére hivatkozó megtagadási lehetőséggel olyan önálló politikai döntési hatáskört adott a köztársasági elnöknek, amelyért – az ellenjegyzés hiányában – *senki sem viseli a politikai felelősséget* az Országgyűlés előtt, mivel a megtagadó határozatot nem lehet ellenjegyezni. Ugyanakkor a köztársasági elnöknek *alkotmányjogi kötelessége az Alaptörvény értékrendjét érvényre juttatni*, és ezért alkotmányjogi felelősség terheli: ha olyan kitüntetést adományoz, vagy engedélyezi a viselését, amely az Alaptörvény értékrendjét sérti, az *alaptörvénysértésnek minősül*, és az államfő elvileg felelősségre vonható,¹²⁰ mert az Alaptörvény normatív rendelkezései, az abban megjelenő alkotmányos értékek és ezen keresztül az alkotmányos értékrend mindenkire – így a köztársasági elnökre is – kötelező.¹²¹

Az értékrend sérelme miatti megtagadást rögzítő alaptörvényi rendelkezésnek *korlátozó jellege is van*,¹²² mert az adományozás *megtagadásának más tartalmi-alkotmányossági oka nem lehet*: a köztársasági elnök tartalmi vizsgálati joga csak erre a kérdésre terjedhet ki, mert különben átrendezné az adományozásra megállapított alkotmányi és törvényi rendelkezéseket, és ez felvetné a részéről az önkényes döntés lehetőségét.

bc) Az Alaptörvény azonban sem az értékrend fogalmát, sem azt nem határozza meg, hogy mikor áll fenn ennek sérelme. Az alaptörvény értékrend fogalmának *hiányában* viszont meg lehetőségen *bizonytalanná válik a megtagadási ok alapja*, mert csak annyi biztos, hogy az Alaptörvény értékrendjének sérelme adhat okot a kitüntetés-adományozás megtagadására, de hogy ez pontosan mi, illetve ennek megsértése mikor következik be, az az alkotmányi

rendelkezésekből nem derül ki egyértelműen. Ezért ennek megítélése *mindig az Alaptörvény értelmezését teszi szükségessé*. Az Alkotmánybíróság szerint – a korábbi Alkotmány alapján tett megállapításait alapul véve – *az alkotmányos értékrendnek léteznek tartalmi elemei*. Az alkotmányos értékrend az *alkotmányban normatív módon meghatározott elsődleges* (alapvető) *értékekből*, az alkotmány normatív rendelkezéseiből értelmezéssel megállapított *alkotmányos elvekből és értékekből* (leszármaztatott értékek), valamint az *egyes jogági kódexekben* (törvényekben és egyéb jogszabályokban), így az állami kitüntetések adományozására vonatkozó törvényekben és egyéb jogszabályi rendelkezésekben megjelenő – az alkotmány elsődleges és leszármaztatott értékrendjét kifejező (azt közvetítő) – *további értékekből* áll. Ezek az értékek az Alkotmánybíróság értelmezéseiben (határozataiban), és végső soron az egész alkotmányos kultúrában jelen vannak.¹²³ Az alkotmányban foglalt elsődleges és leszármaztatott értékek *hierarchikus értékrendet* alkotnak, a normatív formában megjelenő elsődleges értékekből – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának megfelelően – többféle leszármaztatott alkotmányos érték (elv) vezethető le.¹²⁴ Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmány maga határozza meg a célértékeket, és többnyire minősített többséggel megalkotott *törvények tartalmazzák az alkotmányban meghatározott cél-értékekhez kötődő* (azt kiteljesítő, tartalmilag kibontó) *eszközértékeket*, így a cél-értékhez rendelt eszközértékeket az intézményekre vonatkozó törvényi és egyéb jogszabályi rendelkezések fejtik ki.¹²⁵ E megállapítással kapcsolatban azonban *több kritika is* megfogalmazható. Az *vitathatatlan*, hogy az Alaptörvény normatív rendelkezései mögött – ezeknek értelmet adó – értékek¹²⁶ állnak, amelyek az egyének

¹²⁰ Alaptörvény 13. cikk (2) bek.

¹²¹ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 638

¹²² A korlátozó jellegre Sári János is utalt, bár ő ezt arra vezette vissza, hogy ezt a megtagadási okot a korábbi Alkotmány nem, csak az alkotmánybírósági határozat tartalmazta. Másrészt viszont úgy látta, hogy az akkori szabályozás alapján „az aláírás megtagadásának még megannyi más oka is elképzelhető.” Sári: i.m. 48. o.

2016/2.

¹²³ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 636

¹²⁴ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 636

¹²⁵ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 637

¹²⁶ Az értékek „az ember egyéni vagy közösségi értékelésének, értéktételezésének, termékei. Az értékelés tárgya bármi lehet. Az értékelés eredményeként az adott tárgy az ember, az emberi közösség számára,

életére, a társadalmi együttélésre, továbbá az állami rend legitimitására és minőségére *alapvető jelentőségűek*, mert ha az értékeknek nem lenne ilyen súlya, akkor az alkotmányozó ezeket aligha az Alaptörvényben – mint legmagasabb normarendszerben – rögzítette volna.¹²⁷ Az alkotmányba foglalt értékek ugyanis alaptörvényi szintű és erejű normatív jogi objektívációk, olyan érték kategóriák, amelyek alkotmányi értékminőségüket az alkotmányozó hatalomtól nyerik, és a jogi normatív értékek élén helyezkednek el.¹²⁸ Ugyanakkor az alkotmányba foglalt előírások tárgykörük és címzettjeik különbözősége mellett, illetve ahhoz igazodva *jelentős eltérés* mutatnak tartalmuk konkrétsága, a rögzített jogosultságok és kötelezettségek kiterjedése és tételezettsége, valamint ezáltal a címzettek mérlegelési lehetősége, mozgástere szempontjából.¹²⁹ Ebből adódóan is felvethető, hogy *van-e hierarchikus értékrend az Alaptörvényben*. Az alkotmány rendelkezései és értékei normatív eszméket hordoznak: „mibenlétük

illetve szempontjából pozitív vagy negatív, tehát előnyös, kedvező vagy hátrányos, rossz minősítést nyerhet. Az értéktani értelemben vett érték az értékelte tárgy, vagyis az érték hordozó lényeges adottságává, sajátosságává, minőségévé válik. *Az érték tehát az értékelte tárgynak az értékelő alany (ember, közösség, szerv, szervezet, intézmény) által tulajdonított lényeges minősége (esszenciális imputált kvalitása)*. A kimunkált, elfogadott értékek maguk is viszonyítási alapként, mérceként, értékmérőként szerepelhetnek más adottságok, tárgyak értékeléséhez, minősítéséhez, értékes vagy értéktelen voltának megítéléséhez.” Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 30. o.

¹²⁷ Vö. J. Detjen: Verfassungswerte. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012. 19. o.

¹²⁸ Ádám: i.m. 35. o. „*Az alkotmányi rendelkezések értéke olyan normatartalmakban testesül meg, amelyeknek értékes voltát a rendeltetés, az elérni szándékolt hatás, a célzott következmény, a tényleges eredmény előnyös, kedvező tartalma igazolja.*” Ádám: i.m. 39. o. Ádám Antal az alaptörvénybe foglalt, illetve foglalható normatív érték csoportok között jellegük, tartalmuk és rendeltetésük alapján „kiemelkedő szerepre hivatottak *az alkotmányi alapelvek, az alkotmányi tilalmak, az alapjogok, az alapkötelezettségek, a nevesített egyéb alkotmányi értékek, továbbá az államcéllok és az állami kötelezettségek.* Ezekhez az alapvető rendelkezésekhez kapcsolódnak az állami szervek és más alkotmányos szervek szervezeti felépítésére, feladatkörére, hatáskörére és eljárás rendjére vonatkozó alkotmányi előírások.” Uo.

¹²⁹ Ádám: i.m. 39. o.

2016/2.

és egymáshoz való viszonyuk értelmezés tárgya,” és „az alkotmányszöveg nem határozza meg a normák kapcsolatát. Az értelmezésen múlik, hogy az értelmezett szöveg koherens egészként jeleníthető-e meg, vagy be kell látni az összefüggések hiányát.”¹³⁰ Az Alaptörvényben elismert és rögzített értékek ugyanis nincsenek racionális séma szerint előre elrendezve, nincsenek eleve ellentmondásmentes rendszerbe foglalva, sőt, a különböző értékek között feszültségek és ellentétek – értékcollíziók – állhatnak fenn, amelyet éppen az *alkotmányértelmezésnek kell feloldania* és az eltérő értékek harmonizálását lehetővé tennie.¹³¹ Ebből pedig az következik, hogy az *Alaptörvénybe foglalt alkotmányi értékek nem alkotnak előre meghatározott általános érvényű hierarchikus értékrendet*. A másik kritikai megjegyzés azzal összefüggésben tehető, hogy az Alkotmánybíróság indokolása az alkotmányt végrehajtó *törvények mindenkor tartalmát nevezí eszközüértéknek*,¹³² így a határozat a köztársasági elnök által védendő alkotmányos értékrendet a jogalkotó által jogszabályokban meghatározott értékekből vezeti le, és megállapítja, hogy a kitüntetési jogszabályokban található érdemességi feltételek olyan értékek, amelyek az alkotmányos értékrend részét képezik: ezzel pedig a jogalkotó által bármely kitüntetési *jogszabályban meghatározott érdemességi feltételt az alkotmány szintjére emel*.¹³³ A köztársasági elnök kitüntetés-megtagadási hatáskörét és gyakorlásának feltételeit tehát nem az alkotmány, hanem a *kitüntetési törvényekben foglalt érdemességi feltételekre alapozva* állapítja meg, és a köztársasági elnök feladatkörébe utalja annak védelmét.¹³⁴ Ebből pedig az következik, hogy a köztársasági elnök valójában nem általában az alkotmány értékrendje, hanem a kitüntetési *törvényben foglaltak konkrét feltételei alapján* tagadhatja meg a kitüntetés-adományozást, ami a mindenkor törvényi szabályozás tartalmá-

¹³⁰ Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen. Osiris Kiadó, Budapest 2009. 193. o.

¹³¹ Vö. Detjen: i.m. 24. o.

¹³² Tóth: i.m. 193. o.

¹³³ Kukorelli István alkotmánybírónak a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleménye. ABH 2007. 620, 649

¹³⁴ Uo.

hoz köti az államfőt, vagyis az alkotmányi értékek értelmezése helyett valójában a törvényben foglaltak jelentik számára a döntési mércét. Tulajdonképpen ilyen esetben a javasolt személynél az érdemességi feltételeknek való *formai* megfeleléséről lenne szó, mert a köztársasági elnök a törvényi előírások teljesítését ellenőrizné, és nem az Alaptörvényben megállapított értékeknek való megfelelést. Ez pedig nem indokolja a tartalmi-alkotmányossági vizsgálati jogot, pusztán a törvényekben foglaltak tartalmi vizsgálatát. Így voltaképpen a köztársasági elnök a törvények alkotmányosságát – az Alaptörvénynek való megfelelést – vizsgálhatná. Megjegyzendő továbbá, hogy az alkotmány értékrendjének őrzése elsősorban az Alaptörvény hiteles értelmezése útján, az alkotmánybírói hatáskörök gyakorlásában bontakozik ki a maga teljességében.¹³⁵ *További problémát* vet fel, hogy az Alkotmánybíróság szerint a kitüntetési eljárás (adományozás) folyamatában *valamennyi résztvevő alkotmányos kötelessége* az alkotmányos értékrend, az ebben megjelenő elsődleges, leszármaztatott (másodlagos) és a további (ezen értékekből) levezetett értékek érvényesülésének a biztosítása és védelme.¹³⁶ A testület szerint mind a kitüntetésre előterjesztést tevőknek, mind a köztársasági elnöknek joga és egyben kötelessége, hogy az alkotmányos értékrendet tiszteletben tartsa, a kitüntetési eljárásban érvényre juttassa, és érvényesülését biztosítsa.¹³⁷ E megállapításból pedig az következik, hogy már a kitüntetési előterjesztésnek olyannak kell lennie, ami megfelel az alkotmányos értékrendnek, mert ezért a kitüntetés előterjesztője viseli a felelősséget. Ha tehát a köztársasági elnök az Alaptörvény értékrendjére hivatkozva megtagadja a kitüntetés adományozását – vagy külföldi állami kitüntetés viselésének engedélyezését – akkor ezzel *az előterjesztést is minősíti*, megállapítva,

hogy az előterjesztés alaptörvényt sértő. A megtagadás következképpen *értékkonfliktust* is jelent az előterjesztő és az államfő között, amelynek eldöntésére az államfő jogosult. A *megtagadás a köztársasági elnök saját – értékelést tartalmazó – értékítéletén alapul*, amelyet mérlegelést és tudatos választást követően hoz meg,¹³⁸ így a kitüntetési előterjesztésre vonatkozó döntése az Alaptörvényben meghatározott értékrenden alapuló értékítéletet fejez ki.¹³⁹ A *megtagadás megalapozottsága* érdekében *elvárható*, hogy a köztársasági elnök a *döntését indokolja*. Az indokolásból kell kiderülnie annak, hogy az Alaptörvénybe foglalt értékek általa elvégzett értelmezésekor melyek voltak azok az alkotmányossági szempontok, alkalmazott mércék, amelyek alapján az államfő arra a következtetésre jutott, hogy a kitüntetés adományozása – vagy külföldi kitüntetés viselésének engedélyezése – az Alaptörvény értékrendjével nem egyeztethető össze. E megoldás biztosíthatja, hogy a köztársasági elnök megtagadó határozata ne válhasson önkényessé vagy tetszőlegessé, ne szubjektív szimpátia alapján hozhasson döntést: saját szabad mérlegelésén alapuló határozatából egyértelműen derüljön ki, hogy milyen alaptörvény-értelmezés következtében jutott az alkotmányi értékek megsértésére, mint a megtagadás tartalmi okára. Éppen ennek az *indokolásnak a nyilvánossága biztosítja* az államfői döntés ellenőrizhetőségét, és tetszőleges jellegének megakadályozását.¹⁴⁰

¹³⁸ „Maga az értékelő ítélet tehát választáson alapuló döntés: a pozitív érték elfogadásáról és a negatív érték elutasításáról.” Bihari Mihály: A politikai értékek. Jog – Állam – Politika 2009. 3. szám 7. o.

¹³⁹ Az alkotmánybírói határozat alapjául szolgáló köztársasági elnöki indítvány szerint a kitüntetés törvényi előfeltételeinek vizsgálata nem választható el az értékítélettől; a kitüntetési előterjesztésre vonatkozó döntése tisztán erkölcsi természetű, és egy meghatározott értékrenden alapuló értékítéletet fejez ki. A döntés erkölcsi jellege miatt – a köztársasági elnök nézete szerint – azt is biztosítani kell, hogy a köztársasági elnök döntése során saját erkölcsi értékrendjének (integritásának) megfelelően érvényesíthesse az alkotmány értékrendjét. 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 624

¹⁴⁰ Az ezzel ellentétes véleményt lásd Sári: i.m. 47-48. o. Megjegyzendő azonban, hogy a köztársasági elnök – jöllehet e döntéséért az Országgyűlés előtt politikai felelősséget nem visel, közjogi felelősségre vonása

¹³⁵ Vö. Holló András alkotmánybírónak a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz írt különvéleményével. ABH 2007. 620, 651

¹³⁶ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 639

¹³⁷ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 621

2016/2.

c) Az *Alaptörvény nem tartalmaz* előírást arra nézve, hogy a köztársasági elnöknek *mennyi időn belül kell a kitüntetési előterjesztésről döntést hoznia*. Az Alkotmánybíróság korábbi megállapítása szerint az a szabályozási hiányosság, hogy a köztársasági elnök milyen határidőn belül köteles az előterjesztés aláírásáról (annak esetleges megtagadásáról) döntést hozni, kiszámíthatatlanná teszi a jogintézmény működését, ellehetleníthetik az adományozási folyamatban résztvevő egyes szereplők (így az előterjesztő vagy a köztársasági elnök) joggyakorlását.¹⁴¹ A *hatályos jogi szabályozás* csak annyit állapít meg, hogy az állami kitüntetésre vonatkozó előterjesztést meghatározott időben – a nemzeti ünnepet legalább tizenöt nappal megelőzően – kell a köztársasági elnökhöz megküldeni.¹⁴² E rendelkezés alapján a köztársasági elnöknek olyan időpontban kell meghoznia a döntését, amely lehetővé teszi, hogy a kitüntetés ünnepélyes átadására még sor kerülhessen, vagyis e határidőn belül kell az előterjesztésben foglaltakat elfogadnia, vagy a formai, illetve tartalmi okból történő megtagadásról, továbbá ennek indokairól nyilatkoznia. Döntése *halogatásával* viszont *nem akadályozhatja* meg a kitüntetés-adományozást, mert a jogállamiság elvéből következő együttműködési kötelezettsége ebben az értelemben is fennáll.

d) A kitüntetésekről szóló államfői döntés *egyedi határozat*, amelyet – a kinevezéshez

sem lehetséges, de – a tág értelemben vett politikai felelőssége nem zárható ki. Lásd erről Petrétei József: A köztársasági elnök felelősségéről. In: Az államfő jogállása I. (Szerk. Csink Lóránt – Szabó István) Pázmány Press, Budapest 2013. 67-88. o.

¹⁴¹ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 640

¹⁴² 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 6. § (2) bek. Kitüntetés adományozására – főszabály szerint – nemzeti ünnep alkalmával kerülhet sor, de ettől kivételesen, jelentős állami érdekből vagy más különleges alkalom esetén vagy okból el lehet térni. Vö. a 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 3. §-ával. A Kossuth-, illetve Széchenyi-díjat a köztársasági elnök – általában március 15-én – ünnepélyes körülmények között adja át a kitüntetettnek. KSzdtv. 6. § 2016/2.

hasonlóan – *okiratba kell foglalni*.¹⁴³ Ennek *indoka egyfelől* az, hogy a *kitüntetettnek* az adományozásról igazoló okiratot és igazolványt kell kapnia,¹⁴⁴ amely a *kitüntetéshez való jogát bizonyítja*, illetve lehetővé teszi, hogy a kitüntetettekéről egyes esetekben nyilvántartást vezessenek.¹⁴⁵ *Másfelől* a kitüntetési okiratba foglalt *határozat szolgál alapul az ellenjegyzéshez*, amely a kitüntetés-adományozás, illetve kitüntetés-viselés *érvényességi feltétele*, amelyre *csak a köztársasági elnök döntését követően* kerülhet sor. Az *ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusának érvényességi kelléke*.¹⁴⁶ Az állami kitüntetések adományozásáról szóló határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni,¹⁴⁷ ami az elismerést a *nyilvánosság számára is megismerhetővé* teszi. Ennek a megismerhetőségnek *rendszerint kétféle hatása* van: *egyrészt* az egyén elismerésre méltó teljesítményét kifelé irányulóan láthatóvá, érzékelhetővé, megjeleníthetővé teszi, *másrészt* a kitüntetettet kiemeli a társadalom tagjai közül, és mintegy követendő példává avatja.¹⁴⁸ Az állami kitüntetések adományozásával összefüggő e teendőket a Köztársasági Elnöki Hivatal látja el.¹⁴⁹

¹⁴³ Az okiratra vonatkozó követelményekről lásd Petrétei József: A köztársasági elnök kinevezési feladat- és hatáskörei. Jura 2015. 1. szám 83-84. o.

¹⁴⁴ A Kttv. 19. § (2) bekezdése szerint a kitüntetett az állami kitüntetésről az adományozást igazoló okiratot és igazolványt kap.

¹⁴⁵ Lásd pl. a KSzdtv. 7/A. § (1) bekezdését, továbbá a 86/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdését.

¹⁴⁶ Az Alkotmánybíróság már 1991-ben – határozata rendelkező részében – megállapította, hogy „[a]z ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusának érvényességi kelléke.” 48/1991. (IX. 26) AB határozat. ABH 1991. 189, 191

¹⁴⁷ Kttv. 19. § (3) bek.

¹⁴⁸ Ez azonban csak akkor ér el pozitív hatást, ha az elismerést valóban olyan teljesítményért adják, amely tényleg követésre méltó.

¹⁴⁹ Az ezekkel összefüggő kiadások fedezetét a Köztársasági Elnöki Hivatal költségvetésében kell biztosítani. Kttv. 19. § (4) bek.

V. A köztársasági elnök saját kitüntetés-alapítási és -adományozási jogköre

A köztársasági elnök e jogköre *közvetlenül nem az Alaptörvényből következik*, hanem *törvényi felhatalmazáson* alapul,¹⁵⁰ ezért törvény azt is előírhatja, hogy a köztársasági elnöknek nincs önálló kitüntetés-alapítási – és így ilyen kitüntetés adományozására vonatkozó – jogköre. A köztársasági elnök *törvényi felhatalmazás alapján*¹⁵¹ „Magyarország Köztársasági Elnökének Érdemérme”¹⁵² és „Magyarország Köztársasági Elnökének Díszoklevele Éremmel”¹⁵³ elnevezéssel *alapított kitüntetések*,¹⁵⁴ amelyeket *maga is adományoz*. Ezek *nem állami, hanem az állam által elismert kategóriába tartozó kitüntetéseknek* minősülnek, így rájuk nem vonatkozik az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés f) pontja, és az ehhez kapcsolódó ellenjegyzési kötelezettség sem. Az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy ebben az esetben a köztársasági elnök „döntési jogköre teljes: ő dönt arról, hogy legyen kitüntetés, ő határozza meg az érdemességi kritériumokat, ő gyűjti össze és összegzi a személyekre szóló javaslatokat, majd ő dönt a személyekről (ő választja ki őket), ő adományozza és adja át a kitüntetést.”¹⁵⁵ A köztársasági elnök *kitüntetési jogköre tehát ez esetben*

teljes (nem korlátozott), ennek *sem a kitüntetési előterjesztés, sem az ellenjegyzés* nem jelenti a korlátját: egyértelmű, hogy „ő állapítja meg a kitüntetés odaítélésének szabályait, feltételeit, így fel sem merülhet annak a kérdése, hogy az elnök olyannak kell, hogy kitüntetést adjon át, akit méltatlannak tart arra.”¹⁵⁶ Így az elismerésre vonatkozó *érdemességi szempont* és az Alaptörvény értékrendjéből adódó *érték-konfliktus* az államfői döntésnél *nem merülhet fel*, mivel – ha mégis előfordulhatna ilyen – ezt a köztársasági elnök már a személyi kiválasztásnál figyelembe veheti, nem kell az adományozási döntésig várnia vele.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási feladat- és hatásköre az *Alaptörvényben nevesített önálló, érdemi, de kötött hatáskör*, mert az államfői döntés előterjesztésen alapul és ellenjegyzést igényel. A köztársasági elnök által adományozott állami kitüntetések és díjak a *magyar állam kitüntetései*, amelyekben az Alaptörvény értékrendje fejeződik ki, és a magyar állam értékítéletét, ennek elismerését nyilvánítják ki. Az Alaptörvény értékrendjével való tartalmi összhang megállapítása a köztársasági elnök saját értékítéletén alapul, de az államfő nem járhat el önkényesen, e döntését megfelelően indokolnia kell. Az önálló *tartalmi-alkotmányossági szempontú vizsgálati jog* mellett *formai-törvényességi vizsgálati jog* is megilleti, amelynek gyakorlása általános kötelessége. Az elnököt – törvényi felhatalmazás alapján – saját kitüntetés-alapítási és -adományozási jog is megilleti, amelynél döntési jogköre teljes, sem előterjesztéshez, sem ellenjegyzéshez nincs kötve.

¹⁵⁰ E jogot az Alaptörvény 9. cikk (4) bek. j) pontja teszi lehetővé.

¹⁵¹ Erre a Kittv. 22. § (1) bekezdés a) pontja adott konkrét felhatalmazást. Lásd az ennek alapján kiadott 23/2012. (I. 16.) KE határozatot (KEh). Megjegyzendő, hogy az elnöki határozatból kimaradt az a Kittv. 23. § (1) bek. c) pontja által megkövetelt feltétel, hogy meg kell határozni az évente adományozható elismerések számát.

¹⁵² E kitüntetés „annak a magyar vagy külföldi állampolgárnak adományozható, aki életútjával, szakmai tevékenységével kiemelkedő érdemeket szerzett, különösen a tudományok, az ifjúság nevelése, az elesettek és hátrányos helyzetűek támogatása, a természeti környezet megóvása terén, valamint művészi alkotói és előadói, illetve a köz szolgálatában végzett tevékenységével.” KEh. 2.1. pont

¹⁵³ Ez a kitüntetés „a magyar nemzet közösségének szolgálatáért személyeknek, intézményeknek vagy településeknek adományozható.” KEh. 2.2. pont

¹⁵⁴ Lásd a KEh 1. pontját.

¹⁵⁵ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 635

2016/2.

¹⁵⁶ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 636