

A köztársasági elnök kitüntetések adományozására vonatkozó jogkörének terjedelme

Az augusztus 20. napján történt állami kitüntetések átadása során szokatlan jelenségnek lehettünk tanúi: a látszat ellenére Baka András köztársasági elnök ugyanis csak fizikai értelemben adta át a rendjeleket, azokat közjogi értelemben Forsthoffer Ágnes adományozta, az okleveleket utolsó Sándor-palotai hivatali munkanapján látta el kézjeggyével. Az államfői jogköröket csak ideiglenesen gyakorló házelnök ezáltal „magához vonta” az országgyűlés által megválasztott, másnap már *de jure* is hivatalba lépő köztársasági elnök egyik fontos jogkörét.

Mielőtt az esetet alkotmányjogi szörszálhasogatásnak minősítenénk, érdemes felidézni egy 2006-ra datálható konfliktust az akkori államfő, Sólyom László és Gyurcsány Ferenc kormánya között az állami kitüntetések adományozására vonatkozó elnöki jogkör terjedelmével kapcsolatban. Az ügy végére Sólyom beadványa alapján a dogmatikailag is figyelemre méltó 47/2007. (VII. 3.) AB határozat tett pontot. Az elemzés e határozatot eleveníti fel, bemutatva az előzményeket.

A jelenlegi kormány fennállása óta elsőként 2026. augusztus 20. napján kerültek állami kitüntetések adományozásra ünnepélyes keretek között az Országház kupolatermében. A vonatkozó alkotmányos rendelkezések, a protokoll és az esemény narrációja arra engedett következtetni, hogy a kitüntetőket valóban az azokat átnyújtó Baka András, - a második napja hivatalban lévő – köztársasági elnök adományozza Forsthoffer Ágnes házelnök, Magyar Péter – a kitüntetőkre előterjesztés tevő – miniszterelnök jelenlétében. Ez a feltételezés nem felel meg a valóságnak, ugyanis közjogi értelemben az ünnepi beszédet is mondó Baka Andrásnak az általa átadott kitüntetésekhez – abszurd módon – nem volt köze. A kitüntetések oklevelét ugyanis utolsó hivatali napján (augusztus 18-án) az elnöki jogköröket házelnökként csak ideiglenesen gyakorló Forsthoffer Ágnes írta alá – amint arról egy képekkel is illusztrált facebook posztjában beszámolt. Érthetetlen, hogy a korábbi – pl. Kövér László által is követett – gyakorlattól eltérően miért tartotta fontosnak a házelnök, hogy az Országgyűlés által már augusztus 11-én megválasztott államfő helyett, annak hivatalba lépése előtt egy nappal magához vonja és meghozza a kitüntetőkről szóló döntést, holott Baka Andrásnak ezek mérlegelésére és a néhány tucat aláírásra egy teljes hivatali munkanap állt volna rendelkezésére, a rendjeleket (azok oklevelével) pedig maga adta át.

Mielőtt a történeteket jelentéktelen formaságnak, alkotmányjogi szörszálhasogatásnak minősítenénk, rá kell mutatni, hogy a köztársasági elnök Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés f) pontjában meghatározott kitüntetések adományozására vonatkozó feladatköre az Alaptörvény értékrendjének védelmével összefüggő jogot és felelősséget ruház az államfőre. Korántsem mellékes körülmény tehát, hogy az adományozás aktusa elmosódik-e az elnöki jogkört gyakorló személyek között, különös tekintettel az aláíró személy ideiglenes státuszára.

Ehelyütt érdemes felidézni egy 2006-os – akkor jelentős sajtóvisszhangot kiváltó – közéleti-alkotmányjogi vitát, ami rámutat az akkori államfő különös érzékenységre a kitüntetések adományozásával kapcsolatos feladatköre kapcsán. Sólyom László olyannyira priorizálta a kérdést, hogy az Alkotmánybíróság értelmezését kérte a kitüntetések adományozására vonatkozó elnöki hatáskör terjedelme tekintetében. Az ügyben született 47/2007. (VII. 3.) AB határozat azóta is az elnöki feladat és hatáskörök határait kijelölő alkotmánybírói döntések egyik sarokkövének minősül, így a fenti eset jó alkalom annak felelevenítésére.

Az ügy közvetlen előzménye a 2006. március 15-i állami kitüntetések körül kialakult konfliktus volt Sólyom László és a Gyurcsány Ferenc által vezetett kabinet között. Az államfő már az ünnepség előtt jelezte, hogy a kitüntetésre felterjesztettek közül több személy esetében alkotmányos aggályai merültek fel. A Köztársasági Elnöki Hivatal 2006. március 13-i közlése még nem nevezte meg őket, csak annyit közölt, hogy Sólyom szerint vannak olyan jelöltek, akiknek a Magyar Köztársaság legmagasabb szintű elismerésében részesítése „az Alkotmány értékrendje alapján” nem támogatható. A korabeli sajtóértékelések szerint három személyről volt szó: Fekete Jánosról, Marjai Józsefről és Mosonyi Emilről. Fekete és Marjai esetében az államfő kifogása alapvetően a rendszerváltás előtti politikai-gazdasági rendszerben betöltött szerepükhöz kapcsolódott. Marjai József az MSZMP Központi Bizottságának tagja, majd 1978 és 1988 között miniszterelnök-helyettes volt; Fekete János pedig évtizedeken keresztül az MNB vezető tisztségviselőjeként, első elnökhelyetteseként a Kádár-korszak gazdaság- és pénzügypolitikájának egyik meghatározó szereplője volt. A kiszivárgott információk szerint Sólyom azt tartotta problematikusnak, hogy olyan személyeket részesítsenek a demokratikus Magyar Köztársaság kiemelkedő állami elismerésében, akiknek meghatározó közéleti pályája egy nem demokratikus rendszerhez kapcsolódott. Ez különösen azért merült fel alkotmányos problémaként, mert - az akkori elnevezése szerint - Magyar Köztársasági Érdemrend szabályozása a „független és demokratikus Magyarország érdekeinek” elősegítéséhez kötötte az elismerést.

A kormány az államfői jelzés ellenére nem vonta vissza a három felterjesztést. Sólyom viszont ekkor még bizonytalannak látta saját, azaz köztársasági elnöki alkotmányos mozgásterét. A korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján világos volt, hogy bizonyos kinevezési ügyekben az államfő kivételesen megtagadhatja az előterjesztés teljesítését, de arra nem volt egyértelmű jogértelmezés, hogy ugyanez igaz-e a kitüntetések adományozására. Sólyom ezért végül – fenntartásai ellenére – aláírta a kitüntetéseket, ugyanakkor az Alkotmánybírósághoz fordult annak tisztázására, hogy a köztársasági elnök mennyiben vizsgálhatja tartalmilag a kitüntetési előterjesztést és milyen esetben tagadhatja meg annak teljesítését. Mindemellett az ünnepélyes átadási aktus során Fekete Jánossal nem fogott kezét, amely által szimbolikusan kifejezésre juttatta a jogot nem értését.

A 47/2007. (VII. 3.) AB határozat összefoglalása

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványára, absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörében vizsgálta az államfő két, az akkor hatályos Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésében szabályozott jogkörét: egyrészt a törvényben meghatározott címek, érdemrendek és kitüntetések adományozására, illetve a külföldi állami kitüntetések viselésének engedélyezésére vonatkozó hatáskört, másrészt az egyéni kegyelmezés jogát.

Az ügy központi alkotmányjogi kérdése az volt, hogy az e jogköröket gyakorló köztársasági elnök milyen mértékben rendelkezik valódi, érdemi döntési szabadsággal, különösen arra tekintettel, hogy mindkét államfői intézkedés érvényességéhez a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzése szükséges. (Utóbbit jelen tanulmányban nem vizsgáljuk).

A köztársasági elnök a kitüntetés-adományozási jogkör kapcsán lényegében arra kért választ, hogy köteles-e az elé terjesztett személy kitüntetését automatikusan aláírni, vagy az előterjesztést a formai, törvényességi vizsgálaton túl tartalmilag is értékelheti, és adott esetben megtagadhatja annak teljesítését. Ennek kapcsán felmerült az is, hogy alkalmazható-e a kitüntetésekre az Alkotmánybíróság korábbi, az államfő kinevezési jogkörére kialakított gyakorlata. A 48/1991. (IX. 26.) AB és a 36/1992. (VI. 10.) AB határozatok értelmében ugyanis a köztársasági elnök kivételesen tartalmi okból is megtagadhatta valamely kinevezési előterjesztés teljesítését, ha alapos okkal arra következtetett, hogy a kinevezés az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát idézné elő. A korábbi gyakorlat ezt rendkívüli, végső eszköznek tekintette, amely az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében foglalt, az államszervezet demokratikus működése feletti államfői „örködéshez” kapcsolódott.

Az Alkotmánybíróság azonban a kitüntetés-adományozást e tekintetben elválasztotta a kinevezési jogköről. A kinevezés közvetlenül befolyásolhatja valamely állami szerv működését, hiszen a kinevezett személy közhatalmi vagy szervezetirányítási jogosítványokat gyakorolhat. A kitüntetés ezzel szemben nem keletkeztet ilyen jogosultságokat, ezért adományozása vagy annak megtagadása önmagában nem idézheti elő az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát. Emiatt a kinevezési jogkör tekintetében kialakított alkotmányos mérce nem alkalmazható analóg módon a kitüntetések adományozására. A testület azt is hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 29. § (1) bekezdésének másik fordulata, amely szerint az államfő „kifejezi a nemzet egységét”, alapvetően a köztársasági elnök közjogi pozícióját meghatározó szimbolikus rendelkezés. A kitüntetés államfő általi adományozása ugyan szimbolikusan az állam, illetve a nemzet elismerését fejezi ki, ebből azonban nem következik, hogy minden egyes kitüntetés mögött a nemzet valamennyi tagjának egységes értékítélete állna, és e rendelkezés önmagában sem alapoz meg szabad államfői vétőjogot.

A testület ugyanakkor határozottan elutasította azt az értelmezést is, amely szerint a köztársasági elnök a kitüntetési eljárásban pusztán formális szereplő lenne. Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés j) pontjában szereplő „adományozza” kifejezésből az Alkotmánybíróság valódi, tartalmi döntési jogot vezetett le. Ennek megfelelően az állami kitüntetés érvényes adományozásának feltétele a köztársasági elnök aláírása, és az államfő az elé kerülő előterjesztést nemcsak formai, törvényességi szempontból ellenőrizheti, hanem meghatározott keretek között annak tartalmát is vizsgálhatja. Döntési joga azonban nem korlátlan. Egyfelől a kitüntetendő személyekre a miniszterelnök vagy a miniszter tesz előterjesztést, vagyis az államfő nem jogosult az előterjesztésben nem szereplő személynek saját kezdeményezésére állami kitüntetést adományozni. Másfelől az elnöki döntés érvényességéhez az Alkotmány 30/A. § (2) bekezdése alapján ellenjegyzés szükséges. Az előterjesztés és az ellenjegyzés ezért egyaránt az államfői döntési jog eljárási korlátját képezi.

A határozat legfontosabb dogmatikai megállapítása annak meghatározása volt, hogy milyen mérce alapján folytathat tartalmi vizsgálatot a köztársasági elnök. Az Alkotmánybíróság ezt a mércét a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjében találta meg. A kitüntetések ugyanis érdemességi szempontokon és meghatározott értékválasztáson alapuló állami elismerések. Az egyes kitüntetések alapító törvények és más jogszabályok meghatározzák, hogy a jogalkotó milyen teljesítményeket és értékeket tart állami elismerésre méltónak. Ezek az értékek az Alkotmányban közvetlenül megjelenő, illetve abból

levezethető alkotmányos értékekkel együtt alkotják azt a mércét, amely a kitüntetési eljárás valamennyi résztvevőjét, így az előterjesztőt és a köztársasági elnököt is köti.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos értékrendet összetett, hierarchikus rendszerként írta le. Annak részét képezik az Alkotmányban normatív módon rögzített alapvető értékek, az ezekből alkotmányértelmezéssel levezetett elvek és értékek, valamint az ezeket tovább konkretizáló törvényi és más jogszabályi értékek. A határozat példaként kiemelte az emberi élethez és méltósághoz való jogot, az abból levezetett önrendelkezést és egyes szabadságjogokat, továbbá a köztársasági államformát, az állam függetlenségét és a demokratikus jogállamiságot. A testület hangsúlyozta az értékrend történeti kötöttségét is: a demokratikus jogállam 1989 utáni alkotmányos értékrendje összeegyeztethetetlen a megelőző diktatórikus berendezkedés értékrendjével. Az 1989. október 23-i alkotmánymódosítást ezért – a normaszöveg formai folytonossága ellenére – a Népköztársaság korábbi értékrendjének tartalmi tagadásaként értékelte.

Ebből következett a többségi határozat egyik legfontosabb tétele: ha az a tevékenység, magatartás vagy teljesítmény, amelyre tekintettel valamely személyt kitüntetésre terjesztenek elő, ellentétes a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjével, a kitüntetés adományozása maga is alkotmányellenes lenne. Ilyen esetben a köztársasági elnök nem csupán jogosult, hanem alkotmányos kötelessége is megtagadni az előterjesztés aláírását. Az államfő önálló elutasító döntési joga ugyanakkor kizárólag ehhez az alkotmányos mércéhez kapcsolódhat: a határozat szerint a köztársasági elnök csak akkor tagadhatja meg saját politikai felelősségére a kitüntetési előterjesztés aláírását, ha az az alkotmányos értékrendbe ütközik. Nem elegendő tehát, ha az államfő pusztán személyes, politikai vagy erkölcsi megfontolások alapján nem ért egyet az előterjesztéssel.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben az államfő önálló politikai döntési jogának kivételes jellegét is fenntartotta. Az ellenjegyzés főszabálya szerint azt szolgálja, hogy a politikailag nem felelős köztársasági elnök döntéséért a Kormány valamely tagja vállalja át a parlamenti politikai felelősséget. Ha azonban az államfő megtagadja egy előterjesztés aláírását, ellenjegyzésre már nem kerülhet sor, így a döntésért való felelősséget sem vállalja át tőle más. Az ilyen önálló elnöki döntés ezért az alkotmányos rendszerben kivételes. A kitüntetések esetében az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos értékrend védelme jelenti azt a kellő súlyú alkotmányos indokot, amely ezt az önálló döntést legitimálhatja.

A határozat a külföldi állami kitüntetések viselésének engedélyezésére is ugyanezt az alapvető mércét alkalmazta. Az államfő e körben sem köteles automatikusan teljesíteni az elé terjesztett javaslatot: valódi érdemi döntési jog illeti meg, és megtagadhatja olyan külföldi állami kitüntetés viselésének engedélyezését, amelynek elfogadása vagy az annak alapjául szolgáló tevékenység a magyar állam alkotmányos értékrendjét sértené. Az elnöki döntés érvényességének ebben az esetben is korlátja az ellenjegyzés követelménye.

Az Alkotmánybíróság a konkrét alkotmányértelmezésen túl hivatalból mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított. Álláspontja szerint az Országgyűlés nem tett teljes mértékben eleget annak az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés j) pontjából fakadó kötelezettségének, hogy a kitüntetés-adományozási eljárást a jogállamiság és az abból következő jogbiztonság követelményének megfelelő részletességgel szabályozza. A hatályos joganyag nem rendezte megfelelően többek között az előterjesztés formai követelményeit, az előterjesztő és az államfő közötti döntési hatáskörök viszonyát, azt a határidőt, amelyen belül az előterjesztést az államfőhöz meg kell küldeni, illetve azt sem, hogy a köztársasági elnöknek mennyi idő áll rendelkezésére az aláírásra vagy az érdemességi kifogás közlésére. E szabályozási hiányosságok a testület szerint kiszámíthatatlanná teheték a jogintézmény működését és akadályozhatták az érintett alkotmányos szervek hatáskörgyakorlását. Az Alkotmánybíróság emellett

jogforrási problémákat is észlelt, mivel több olyan eljárási kérdést, amelyet magasabb szintű jogforrásban kellett volna rendezni, kormányhatározatok szabályoztak. Az Országgyűlést ezért 2007. december 31-i határidővel hívta fel a mulasztás megszüntetésére. Az Alkotmánybíróság a határozatot dr. Bragyova András, dr. Holló András, dr. Kiss László és dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményével hozta meg.

A határozat elvi jelentősége szerint a kitüntetés-adományozás nem pusztán ceremoniális aktus: az államfő valódi döntési jogosultsággal rendelkezik, de annak tartalmi mércéje objektív, és az alkotmányos értékrendhez kötött. Az elnök tehát nem általános politikai vagy erkölcsi vétőjogot kapott, hanem az Alkotmány értékrendjének védelmére irányuló, kivételes megtagadási jogot és egyben kötelezettséget.