

**47/2009. (IV. 21.) AB határozat¹**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában - *dr. Trócsányi László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balogh Elemér* és *dr. Bragyova András* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 12. § (3) bekezdésének alkalmazásánál az Alkotmány 59. és 60. §-án alapuló alkotmányos követelmény, hogy az esküokmány nem tartalmazhat a köztisztviselő lelkiismereti, illetve vallási meggyőződésére utaló adatot.

2. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 12. §-a és 13. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 31/A-31/F. §-ai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 13. § (1) bekezdése, 65. § (2) bekezdés *d)* pontja, valamint a 102. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt, továbbá az egyéb indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ktv.) egyes rendelkezéseivel összefüggésben. Az Alkotmánybíróság az indítványokat és indítványi részeket - a beérkezést követően - a felvetett alkotmányossági problémák szerint elkülönítette, illetve egyesítette. [Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) (a továbbiakban: Ügyrend) 28. §.]

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben azokról az indítványi kérelmekről hozott határozatot, amelyeket a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvénynek (a továbbiakban: Ktv.) a köztisztviselői esküre, illetve a kiemelt főtisztviselői karra vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben terjesztettek elő az indítványozók.

1 Alkotmánybírósági ügyszám: 997/B/2001. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Lásd: Alaptörvény 5.

Az egyik indítványozó a Ktv. - Ktv.m.-mel megállapított - 12. §-a megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint az eskü szövege utáni rendelkezés, valamint az eskü írásbeli megerősítéséről szóló rendelkezés sérti a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát (Alkotmány 60. §), mert a köztisztviselőt világnézeti meggyőződésének megvallására kényszeríti. Az indítványozó emellett kezdeményezte a Ktv. 31/A-31/F. §-ainak megsemmisítését. A kiemelt főtisztviselői kar létrehozásáról, az érintett köztisztviselők kinevezéséről és jogviszonyáról szóló speciális rendelkezések - álláspontja szerint - sértik az „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvét [Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdés].

Az Alkotmánybírósághoz indítványt nyújtott be az egyik bejegyzett egyház képviselője. Az indítványozó a Ktv. 12. §-a és a 13. § (2) bekezdése megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmány 60. §-ára és 70/A. §-ára hivatkozva. Indítványában azt sérelmezte, hogy a támadott rendelkezések - más jogszabályokkal ellentétben - nem teszik lehetővé az eskü helyett fogadalom letételét. Az egyház hitvallása szerint a Biblia tiltja az eskütételt, ezért a támadott rendelkezések lehetetlenné teszik, hogy az egyház tagjai köztisztviselői jogviszonyt létesítsenek. Az indítványozó mellékelte az egyház egyik tagjának jogvitájában keletkezett dokumentumokat, köztük a Belügyminisztérium személyügyi főosztályának és a Miniszterelnöki Hivatal Egyházi Kapcsolatok Címzetes Államtitkárságának jogi álláspontját. A dokumentumok azt támasztották alá, hogy a köztisztviselői eskü esetében az „esküszöm” szó nem helyettesíthető „fogadom” kifejezéssel, a kogens szabály alól nem adható mentesítés, és a hibátlan eskü letétele nélkül senki nem foglalkoztatható köztisztviselői jogviszonyban.

Egy indítványozó a Ktv. 102. § (8) bekezdését támadta a munkához való jogra hivatkozva [Alkotmány 70/B. §]. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy az eskütétel a közigazgatási szerv szándékos mulasztása vagy más hibája miatt is elmaradhat, és a Ktv. nem szabályozza az ilyen eseteket. Állítása szerint a Ktv.m. joghézagot hozott létre, amely számos esetben joghátrányt eredményezett. Ezért az indítványozó egyrészt a Ktv. 102. § (8) bekezdés első mondatával összefüggésben annak megállapítását kezdeményezte, hogy az eskütételre előírt határidő nem jogvesztő. Másrészt kezdeményezte a 102. § (8) bekezdés második mondatának a hatálybalépésre visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

Két indítványozó a Ktv. 12. § (2) bekezdése, 13. §-a, valamint a 65. § (2) bekezdés *d*) pontja alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Az indítvány indokolásában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 4. §-ára, 8. § (2) bekezdésére, 35. § (1) bekezdésére, 70. § (6) bekezdésére, 70/A. § (3) bekezdésére, 77. § (2) bekezdésére, valamint a 78. § (2) bekezdésére, továbbá számos más jogszabályra hivatkoztak az indítványozók. Kifogásaikat azzal összefüggésben fogalmazták meg, hogy az eskü szerint a köztisztviselőnek „etikusan” kell eljárnia, miközben nem került sor etikai kódex megalkotására. Emiatt a támadott rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérelmen túl utaltak a köztisztviselői etikára és a szakmai kamarára vonatkozó szabályozás hiányosságaira is.

Egy indítványozó - a Ktv.m.-mel elfogadott számos rendelkezést támadó indítványában - kezdeményezte a Ktv. 31/A. § (2) bekezdés *a*) pontja, a 31/D. § (1)-(3) bekezdése, 31/C. § (1)-(2) bekezdése, valamint a 31/F. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alkotmány 2. § (2) bekezdése, 70. § (4) bekezdése, 70/A. §-a, valamint a 70/B. § (2) és (3) bekezdése alapján. Később a jogszabály megváltozására tekintettel az indítványozó visszavonta a Ktv. említett rendelkezéseit érintő indítványát.

II.

Az Alkotmány indítványokkal érdemben összefüggő rendelkezései:

„59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

„60. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára.

(2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.

(3) A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

(2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérezés van joga.

(3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.”

A Ktv. indítványokkal érintett rendelkezései:

„12. § (1) A köztisztviselőnek kinevezésekor esküt kell tennie.

(2) Az eskü szövege a következő:

„Én esküszöm, hogy hazámhoz, a Magyar Köztársasághoz és annak népéhez hű leszek. Országunk Alkotmányát, alkotmányos jogszabályait megtartom. Az állam- és szolgálati titkot megőrzöm. Hivatali kötelességeimet részrehajlás nélkül, lelkiismeretesen, becsületesen, a jogszabályoknak megfelelően, pontosan, etikusan, az emberi méltóságot feltétlenül tiszteletben tartva, a legjobb tudásom szerint, nemzetem (és önkormányzat) érdekeinek szolgálatával teljesítem. Hivatalomban és azon kívül példamutatóan viselkedem, s minden igyekezetemmel azon leszek, hogy a Magyar Köztársaság fejlődését, szellemi és anyagi javainak gyarapodását előmozdítsam.”

(Az eskütevő meggyőződése szerint:)

„Isten engem úgy segítjen!”

(3) Az eskütételt a közigazgatási szerv köteles a köztisztviselői kinevezés előtt megszervezni. Az eskütételre a munkáltatói jogkör gyakorlója és a munkatársak előtt kerülhet sor. Az esküt szóban kell elmondani és írásban megerősíteni.

13. § (1) Ha a kinevezés érvénytelenségét a munkába lépés előtt állapítják meg, akkor az érvénytelenséget előidéző ok megszűntetéséig a köztisztviselő nem állítható munkába. Ha az érvénytelenség oka a munka megkezdése után jut a kinevezési jogkört gyakorló tudomására, a köztisztviselőt az érvénytelenség orvoslásáig a munkavégzéstől el kell tiltani.

(2) Az eskütétel elmaradása érvénytelenségi ok. Eskütétel hiányában a köztisztviselő nem állítható hivatalba, erre bárki hivatkozhat.”

„65/B. § (1) A közigazgatási szervek - ide nem értve a helyi önkormányzatokat -, a köztisztviselők érdekeinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, megfelelő megállapodások kialakítása céljából a Kormány, valamint a köztisztviselők országos munkavállalói érdek- képviselői szervezeteinek tárgyalócsoportja részvételével Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: KÉT) működik.

(2) A KÉT hatáskörébe az államigazgatásban foglalkoztatott köztisztviselők élet- és munkakörülményeire, foglalkoztatási feltételeire vonatkozó tárgykörök tartoznak. Ezekkel kapcsolatban:

(...)

d) a Köztisztviselői Etikai Kódex szabályait az Országos Önkormányzati Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanáccsal együtt állapítja meg és adja ki.”

„102. § (8) A törvény hatálybalépésekor már közzolgálati jogviszonyban álló köztisztviselő az e törvény 12. §-ával megállapított Ktv. 12. § (2) bekezdése szerint esküt tesz a törvény hatálybalépését követő 60 napon belül. Eskütétel hiányában a köztisztviselő közzolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik.”

III.

1. Az Alkotmánybíróság először a köztisztviselői eskü szövegével és írásbeli megerősítésével kapcsolatos kifogásokat vizsgálta meg. Az indítványozók egyik része nem önmagában az eskü letételét kifogásolta, hanem az eskü szövege utáni „Isten engem úgy segítjen!” szövegrészt, és az eskü írásbeli megerősítésére vonatkozó kötelezettséget. Egy indítványozó viszont önmagában az eskütétel előírását is sérelmezte, mert egyházának hitelvei szerint tilos esküt tenni. Ezért az indítványban foglaltak szerint az egyház tagjai nem létesíthetnek köztisztviselői jogviszonyt. Az indítványozók az Alkotmány 60. §-ára és 70/A. §-ára hivatkozva kezdeményezték a Ktv. 12. §-a és a 13. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

2.1. Az Alkotmánybíróság áttekintette a jelen ügy elbírálásánál irányadó alkotmányossági követelményeket. Az Alkotmány 60. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. A (2) bekezdés a lelkiismereti meggyőződésre is kiterjesztve állapítja meg a hit (meggyőződés) szabadságát és a vallásgyakorlás (vallásos cselekmények, szertartások) szabadságát, beleértve a meggyőződés kinyilvánításának mellőzéséhez való jogot is.

A lelkiismereti és vallásszabadság védelme és biztosítása az egyenlő emberi méltóság elismeréséből származik [Alkotmány 54. § (1) bekezdés; 70/A. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság a lelkiismereti szabadság jogát a személyiség integritásához való jogként értelmezi. Az állam nem kényszeríthet senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével [először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 313.]. A lelkiismereti szabadság és a vallásszabadság külön is nevesített joga azt ismeri el, hogy a lelkiismereti meggyőződés, s ezen belül, adott esetben a vallás az emberi minőség része, szabadságuk a személyiség szabad kibontakozásához való jog érvényesülésének feltétele. Az általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságnak különös súlyt ad, ha a személyiség lényegét érintő lelkiismereti vagy vallási meggyőződésből fakad a cselekedet [először: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 50-51.].

Mindebből következik, hogy a jogrendszer alkotmányosan nem tehet különbséget a vallásos és a nem vallásos lelkiismeret között. Az Alkotmány 60. §-ának bekezdéseiből tehát az is kiolvasható, hogy a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága a legtágabb értelemben a világnézet szabad megválasztását és minden egyéb módon való szabad kinyilvánítását, gyakorlását jelenti. [225/B/2000. AB határozat, ABH 2007, 1241, 1251.]

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből és a 60. § (3) bekezdéséből vezeti le azt a követelményt, hogy az államnak vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie. Ennek a követelménynek a negatív oldala, hogy az állam nem ítékezhet vallásos hit vagy más lelkiismereti meggyőződés igazságtartalmáról. Az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen, nem azonosítja magát egyetlen egyház tanításával sem, továbbá, nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. (4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 52.)

A semlegesség pozitív oldala pedig az, hogy az állam köteles az egyéni meggyőződés szabad kialakításának lehetőségét biztosítani. Mivel az állam éppen azokban a tartalmi kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a vallást vallássá teszik, a vallásról és egyházzal csak elvont, minden vallásra vagy egyházra egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkednek, s tartalmi kérdésekben a vallások és egyházak önértelmezésére kell hagyatkozni. Éppen a semleges és általános jogszabályi keretek révén az állam és egyház szétválasztása a lehető legteljesebb vallásszabadságot biztosítja. (ABH 1993, 52.)

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásakor tekintetbe vette az Alkotmány 70. § (6) bekezdését is, amely kimondja: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.” Ez a jog „a közügyek vitelében való részvétel és a közhivatal viselése, tehát a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja.” [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.; 5/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 153, 164.] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben – az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével és a 60. §-ával összefüggésben – azt emeli ki, hogy a közhivatal viselésére minden magyar állampolgárnak joga van, tekintet nélkül lelkiismereti, vallási meggyőződésére.

2.2. Az antik és keresztény hagyományból származó eskü eredetileg szakrális cselekedet volt. Az eskütevő ígéretének kötelező erejét vagy állításának igazságát azzal igazolta, illetve erősítette meg hogy általa szentnek tartott dologra, istenségre utalt. A feudális hierarchiában széles körben követelték meg hűségeskü letételét, szakrális ceremónia keretei között.

A modern alkotmányos államok megőrizték azt a hagyományt, hogy a fontos köztisztviselést betöltő, közhivatalt viselő, vagy más közérdekű tevékenységet végző személyek a jogviszony létesítésekor ünnepélyes nyilatkozatot, ígéretet tesznek. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya II. cikk 1. § (8) bekezdése az elnökre vonatkozóan így rendelkezik. „Hivatalba lépése előtt az alábbi esküt vagy fogadalmat teszi: - »En, ünnepélyesen esküszöm (vagy fogadom), hogy az Egyesült Államok elnökének tisztét híven gyakorolom, és legjobb képességeim szerint fenntartom, óvom és megvédem az Egyesült Államok alkotmányát.«”

A német szövetségi alaptörvény 56. cikke „hivatali eskü” letételét írja elő a szövetségi elnök számára, amelyet „Isten engem úgy segítjen!” szöveggel vagy „vallás kinyilvánítása nélkül” lehet letenni. Az alaptörvény 140. cikke érvényesnek ismeri el a weimari alkotmányból – egyebek mellett – azokat a rendelkezéseket, amelyek szerint „a közhivatalok elnyerése független a vallási meggyőződéstől”, továbbá senkit sem szabad „vallási esküforma igénybevételére kényszeríteni” (136. cikk).

Magyarországon az 1946. évi I. törvénycikk 6. §-a rendelkezett arról, hogy a köztársasági elnök a Nemzetgyűlés előtt „esküt vagy fogadalmat tesz”, amelyben kinyilvánítja, hogy „Magyarországhoz és annak Alkotmányához hű” lesz. Az eskü „esküszöm az élő Istenre” szövegrészt tartalmazta, a fogadalom pedig a „becsületesemre és lelkiismeretemre fogadom” szövegrészt.

A hatályos magyar Alkotmány két helyen tesz említést ilyen ünnepélyes jognyilatkozatról. A 29/D. § szerint a megválasztott köztársasági elnök „hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz”. A 33. § (5) bekezdése alapján a „Kormány tagjai a Kormány megalakulása után az Országgyűlés előtt esküt tesznek”.

2.3. A Ktv. 12. § (1) bekezdése alapján minden köztisztviselőnek pontosan meghatározott szövegű ígéretet tartalmazó nyilatkozatot kell tennie, amit a Ktv. „eskü”-nek nevez. A Ktv. 13. § alapján az eskü nélkül a köztisztviselő nem állítható hivatalba.

Az alkotmányos demokráciákban a közhatalom gyakorlására, illetve közfeladat ellátására irányuló tisztségek betöltése előtti ünnepélyes nyilatkozatok az államhoz való hűség és az alkotmányos rend tiszteletben tartásának követelményét juttatják érvényre. A nemzetközi értelmezési gyakorlat szerint önmagában az ilyen nyilatkozat nem érinti a lelkiismereti és vallásszabadságot. A nyilatkozatok közös eleme, hogy az alkotmány és az alkotmányos intézményrendszer elismerését és védelmét írják elő. Az következik belőlük, hogy az állam nevében eljáró személyeknek tiszteletben kell tartaniuk azokat az intézményes kereteket, amelyeket – a politikai közösség demokratikus döntései nyomán – az alkotmány rögzít. A jogalkalmazók feladata, hogy feltétel nélkül betartsák az alkotmányos rendben megalkotott jogszabályokat. Akik más intézményes kereteket preferálnak, ezek között az intézményes keretek között fejthetik ki világnézeti meggyőződésüket, és az eljárási szabályokat betartva tevékenykedhetnek az intézmények megváltoztatása érdekében. [Ezeket az elveket követték például azok a spanyol és belga bírósági határozatok, amelyek szerint a republikánus meggyőződésű köztisztviselők is hűséggel tartoznak a királynak. Belgiumban: Egyeztető Bíróság (*La Cour d'arbitrage*) 151/2002. számú ügy, 2002. október 15.]

A magyar szabályozás szerint a Ktv.-ben előírt ünnepélyes nyilatkozat elmondásával a köztisztviselő kinyilvánítja: „hazámhoz, a Magyar Köztársasághoz és annak népéhez hű leszek. Országunk Alkotmányát, alkotmányos jogszabályait megtartom.” Tehát a hagyományos hűségeskü a Ktv.-ben elsődlegesen világi, alkotmányos célokat jelenít meg. [Az eredetileg vallási tartalmú szokás világi célú gyakorlattá történő átalakulásáról: 10/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 105, 107.]

Az Alkotmány 70. § (6) bekezdésén alapuló közhivatal-viselés fogalmi eleme, hogy a közhivatalok betöltőinek az Alkotmány és más jogszabályok szerint kell eljárniuk. Aki köztisztviselő kíván lenni, annak nemcsak el kell fogadnia az intézményes kereteket, hanem a jogszabályok érvényesülése érdekében kell tevékenykednie. A Ktv.-ben előírt ünnepélyes nyilatkozat nem zárja ki, hogy azok a köztisztviselők, akik intézményi változtatásokat támogatnak, a jogszabályi előírásokat tiszteletben tartva megjelenítsék meggyőződésüket. Ezért önmagában az ígéretet tartalmazó ünnepélyes nyilatkozat nem korlátozza az Alkotmány 60. §-ában elismert lelkiismereti és vallásszabadságot.

2.4. A Ktv. 12. § (2) bekezdése alapján az ünnepélyes nyilatkozat szövege „az eskütevő meggyőződése szerint” kiegészíthető az „Isten engem úgy segítjen!” szövegrésszel.

Az Alkotmány 60. §-ából következik egyfelől az egyén joga arra, hogy lelkiismereti, vallási meggyőződését nyilvánosan kinyilvánítsa, vagy kinyilvánítását mellőzze. Másfelől az állam kötelessége az ehhez szükséges semleges és általános jogszabályi keretek megteremtése, az egyéni meggyőződés szabad kinyilvánításának biztosítása [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 50–51.].

Mindebből következően senki nem kényszeríthető arra, hogy lelkiismereti, világnézeti meggyőződésével ellentétes tartalmú jognyilatkozatot tegyen. A nem vallásos személyek nem kötelezhetők vallásos tartalmú nyilatkozatra. (Az Emberi Jogok Európai Bírósága döntése szerint sérti a vallásszabadságot, ha a jogszabály meghatározott valláshoz kötődő tartalmú eskü letételét követeli meg a választott tisztségviselőktől. A vizsgált esetben a „Szent Evangéliumokra” kellett esküt tenni. *Buscarini and Others v. San Marino*, 1999. február 18-i ítélet.)

Továbbá arra sem kényszeríthető senki, hogy lelkiismereti, világnézeti meggyőződését kinyilvánítsa. A vallásos személyektől sem követelhető meg, hogy meggyőződésükről nyilatkozzanak. (A hatályos német alkotmány részét képezi a weimari alkotmány 136. cikkének rendelkezése: „A hatóságoknak csak annyiban van joguk valamely vallási közösséghez tartozás iránt érdeklődni, amennyiben a jogok és kötelezettségek ettől függnek, vagy az törvényben elrendelt statisztikai adatszolgáltatás miatt szükséges.”)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ktv.-beli szöveg azt biztosítja, hogy a nyilatkozattevő világnézeti meggyőződése szerint cselekedhessen a lelkiismeretének megfelelő forma választásával. A Ktv. 12. § (2) bekezdésében szereplő „meggyőződése szerint” fordulat nem írja elő, hogy az eskütevő köteles kinyilvánítani a meggyőződését. Azt teszi lehetővé, hogy meggyőződése szerint döntsön világnézeti felfogásának kinyilvánításáról. A Ktv.-ben az „Isten engem úgy segítjen” fordulat nem az esküszöveg kötelezően elmondandó része, hanem az eskü választható toldaléka, amelynek elmondása vagy elhagyása nem érinti az eskü érvényességét. (Az Amerikai Egyesült Államokban a megválasztott elnökök többsége által a beiktatáskor használt „So help me God” fordulatot az Alkotmány nem tartalmazza.)

A hazai gyakorlatban nem terjedt el, hogy a nyilatkozattevő általa szentként tisztelt tárgyat, vallási szöveget tart magánál a ceremónia alkalmával. Ha egy demokratikus államban ez a hagyomány része, ott a vallásgyakorlás szabadságából az következik, hogy például a tradicionálisan használt Biblia helyett másra (például a Koránra) is letehető az eskü. (Az Egyesült Államokban ez az alkotmányossági szempont kapott hangsúlyt az *ACLU of N.C. & Syidah Matteen v. State of North Carolina* ügyben.)

Mivel a Ktv.-ben a világnézeti tartalmú kiegészítés nem része a kötelezően elmondandó esküszövegnek, és annak kinyilvánítása szabadon választható, ezért senki nincs arra kényszerítve, hogy lelkiismereti, világnézeti meggyőződésével ellentétes tartalmú nyilatkozatot tegyen. Továbbá a törvény senkit nem kényszerít arra, hogy lelkiismereti, világnézeti meggyőződését kinyilvánítsa, vagy annak kinyilvánítását mellőzze. Az Alkotmánybíróság emiatt úgy foglalt állást, hogy a Ktv. 12. § (2) bekezdésének „az eskütevő meggyőződése szerint” és az „Isten engem úgy segítjen!” szövegrésze nem korlátozza az Alkotmány 60. §-ában elismert lelkiismereti és vallásszabadságot, és nem tesz különbséget a személyek között világnézeti meggyőződésük alapján.

2.5. A Ktv. 12. § (1) bekezdése szerint a köztisztviselő ígéretet tartalmazó nyilatkozatának neve „eskü”. A 12. § (2) bekezdése szerint az eskütevőnek az „esküszöm” szóval kell kifejeznie ígéretét. Az egyik indítványozó szerint az eskü meghatározott valláshoz köthető kifejezés, ezért a fogadalom alternatívájának hiányában sérül a lelkiismereti és vallásszabadság.

Az Alkotmánybíróság ennek az alkotmányossági problémának a megválaszolásakor abból indult ki, hogy az „eskü”, „esküszöm” szavak a mai magyar nyelvben szekularizált kifejezéssé váltak. Önmagukban véve nincs vallásos tartalmuk, hívők és nem hívők a legkülönbözőbb módokon használják. Ezt a megközelítést erősíti, hogy az Alkotmányban két helyen szereplő „eskü” kifejezésnek [29/D. § a köztársasági elnök esküjéről; 33. § (5) bekezdése a Kormány tagjainak esküjéről] szintén nincs vallásos jelentése. Ugyanis az állam semlegességének elvéből következően az alkotmányszövegnek nem lehet olyan értelmezése, amely vallási alapokon nyugszik. Ezért az Alkotmányt nem lehet úgy értelmezni, hogy csak az lehet köztársasági elnök és a Kormány tagja, aki az Alkotmányban előírt „eskü” letételével vallásos jelentésű ünnepélyes nyilatkozatot tesz. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában az adott jogviszony létesítéséhez kötődő, a megelőző eljárást lezáró „ünnepélyes aktus”-nak nevezte az eskü letételét. [14/2008. (II. 26.) AB határozat, ABK 2008. február, 155, 158.] (Az Alkotmánybíróság jelen ügyben kifejtett álláspontjához hasonlóan foglalt állást a Német Szövetségi Alkotmánybíróság: az Isten megidézése nélkül teljesített eskü nem transzcendens tartalmú. BVerfGE 33, 23.)

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság tekintetbe vette azt is, hogy egyes személyek, közösségek, egyházak olyan jelentést is tulajdoníthatnak az „eskü” és az „esküszöm” kifejezésnek, amely számukra elfogadhatatlan. Az indítványozó egyház éppen arra hivatkozott, hogy az „esküszöm” szónak olyan vallási tartalma van, amivel az egyházközösség nem tud azonosulni, mert másképpen értelmezi a hittételeket. (Tehát az egyházak egy része szerint az Isten előtt elmondott eskü egyeztethető össze a Bibliával, de van olyan egyház, amely szerint a Biblia tiltja az eskü minden formáját.)

Az állam és azon belül az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást lelkiismereti, világnézeti meggyőződések és vallási tanítások igazságtartalmáról [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 52.]. Ezért nem dönthet a különböző vallási felfogások közötti vitákban. Nem határozhatja meg a különböző vallások hívőinek számára, hogy mely hitelvek felelnek meg a Biblia (vagy más vallási alapvetés) előírásainak, és hogy mi a vallási szövegek helyes értelmezése. Az állam kötelessége, hogy ne alkosson és alkalmazzon olyan szabály, amelynek csak vallásos igazolása van, illetve, amely csak meghatározott vallás követői számára szolgáltat cselekvési indokokat.

Jelen esetben olyan szabályozást vizsgál az Alkotmánybíróság, amely általános kötelezettséget fogalmaz meg, elsődlegesen világi indoka és jelentése van. Ugyanakkor bizonyos lelkiismereti meggyőződést vallók számára ennek a semleges szabálynak a betartása lelkiismereti akadályokba ütközik, ezért ők kivételes megítélésre tartanak igényt. Az „eskü” kifejezés nélkül, azt helyettesítő más szóval (elsődlegesen: a „fogadom” igével) kívánják elmondani a köztisztviselői esküt. Vagyis az alkotmányossági kérdés, hogy a személyek egy csoportja mentesülhet-e lelkiismereti, illetve vallási nézetekre hivatkozva olyan törvényi szabály alól, amely minden köztisztviselővel szemben azonos kötelezettséget fogalmaz meg, viszont számukra többletterhet jelent.

Az Alkotmánybíróság a 39/2007. (VI. 20.) AB határozatban fogalmazta meg az ilyen konfliktusok eldöntésénél irányadó speciális alapjogi tesztet („összehasonlító teherpróba”). „Egyfelől tekintetbe kell venni azt a jogállami alapelvet, hogy mindenki ugyanannak a jogrendnek jogosultja és kötelezettje, vagyis a jogszabályok mindenkire vonatkoznak, mégpedig úgy, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie. Másfelől szem előtt kell tartani, hogy az alkotmányos demokrácia egyik értéke a politikai közösségen belüli sokszínűség, az egyének és közösségeik szabadsága és autonómiája. Ezért általánosságban nem mondható ki sem az, hogy a lelkiismereti, illetve a kultuszszabadság miatt mindig kivételt kell tenni az általános törvények alól, sem az, hogy a törvények uralma teljesen kiterjed a vallási közösség belső életére.

A különböző, egymással olykor versengő alkotmányossági szempontok miatt mindig csak a konkrét ügyben felmerülő alkotmányjogi kérdés kapcsán állapítható meg, hogy a kultuszszabadságra tekintettel indokolt-e kivételt tenni az általános törvények alól. A döntésnél meghatározó jelentősége van - egyebek mellett - annak, hogy az igényelt kivétel szorosan kapcsolódik-e hittételhez, vallási szertartáshoz; a kivételes szabályozás nem járhat-e mások, így a vallási közösségen kívüli személyek jogainak sérelmével. Vagyis a konkrét körülmények vizsgálata alapján állapítható meg annak indokoltsága, hogy az érintettek mentesüljenek az általános kötelezettségek alól, illetve, hogy az állam „lehetővé tegye - ésszerű keretek között - az alternatív magatartást.” [ABH 2007, 464, 493. Előzmény: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 313.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 51.]

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a különböző megoldási lehetőségeket. Az Egyesült Államok Alkotmánya és Magyarországon az 1946. évi I. törvénycikk szövegbeli alternatívaként jeleníti meg az „esküszöm” (swear) és a „fogadom” (affirm) kifejezéseket. A hatályos magyar jogban ennek a típusnak a példája a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 7. § (4) bekezdése, amely elkülöníti az állampolgársági esküt („esküszöm” igével és „Isten engem úgy segítjen” fordulattal) és az azzal egyenértékűnek elismert állampolgársági fogadalmat („fogadom” igével, vallási fordulat nélkül). Ez a törvényhozói megoldás abban hasonlít a Ktv.-re, hogy az eskü csak a kiegészítő fordulattal együtt jelenít meg világnézeti választást. Ugyanakkor abban tér el, hogy az „Isten engem úgy segítjen” szövegrész nélküli nyilatkozat a „fogadom” ígét tartalmazza. (A különböző megoldások alkotmányjogi igazolása: az állampolgári eskünél az állam úgy tesz eleget a semlegesség követelményének, hogy formailag elkülönítve biztosít egy semleges és egy világnézeti elkötelezett választást. A Ktv. egységes, semleges formát ad, és kiegészítésként teremti meg a világnézeti választás lehetőségét.)

A hazai jogrendben eltérő megoldást tartalmaz például az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény. Ez a címében elkülöníti az esküt és a fogadalmat, ugyanakkor mindkét változat szövegében az „esküszöm” ige szerepel. (Vagyis ez a megoldás végeredményben azonos a Ktv. rendelkezésével.) Ezzel szemben például a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvényen belül kétféle eljárás különül el: a törvény a rendőrség hivatásos állománya részére az eskü letételét írja elő, ugyanakkor az egyéb rendvédelmi szervek és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állománya számára az eskü vagy fogadalom alternatíváját teszi lehetővé „esküszöm”, illetve „fogadom” igékkel. Tehát a magyar szabályozásban nem érvényesül egységes jogalkotási gyakorlat.

Az Alkotmánybíróság tekintetbe vette azt is, hogy az „esküszöm” ige megítélésének nagy jelentőséget tulajdonít a külföldi értelmezési gyakorlat. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a lelkiismereti szabadság alapján megtagadható a tanúvallomás, ha a jogszabály a tanút eskütételre kötelezi (schwören), és nem biztosítja azzal egyenértékű ígéret, fogadalom kifejezését. (BVerfGE 33, 23, 22–23.) Ehhez hasonlóan az olasz Alkotmánybíróság is lehetővé tette, hogy a polgári per tanúja ne esküvel, hanem ígérettel fogadja meg, hogy igazat fog mondani a bíróság előtt (149/1995.) Majd egy másik ügyben alkotmányellenesnek nyilvánította, hogy a polgári perben vita esetén az eskü bizonyító és döntő erejű (giuramento decisorio) más jognyilatkozattal szemben (34/1996.). Ugyanakkor a határozat utalt arra is, hogy az olasz alkotmány szerint az eskü nem kizárt, hanem bizonyos esetekben kötelező. Például az olasz alkotmány 54. § alapján, ha törvény előírja, a közhivatal betöltőinek. Tehát az olasz alkotmány tükrözi, és az értelmezési gyakorlat figyelembe veszi a köztisztviselőkkel és a tanúkkal szembeni elvárások különbözőségét. Következésképpen a különféle ünnepélyes nyilatkozatok alkotmányossági megítélése elsődlegesen az Alkotmány szövegétől függ, emellett jelentősége van annak, hogy kiket (perbeli tanúkat, állampolgárságot szerzőket, köztisztviselők viselőit stb.) köteleznek nyilatkozattételre.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a következő megállapításra jutott. A Ktv. 12. §-a az Alkotmány kifejezéseivel megegyező, és semleges módon igazolható előírást tartalmaz. A Ktv. tartalmilag különbséget tesz eskü és fogadalom között azáltal, hogy az „Isten engem úgy segítjen!” formulát elválasztja az elmondandó szövegtől, és a köztisztviselő szabadon dönthet arról, hogy azt hozzáfűzi-e a szöveghez. Mivel az „esküszöm” igenek istenségre való hivatkozás nélkül nincs világnézetre utaló jelentése, a Ktv.-beli esküszöveg tartalmilag ígéretnek, fogadalomnak minősül, annak ellenére, hogy ezt a Ktv. címszerűen nem deklarálja. Következésképpen az állam minden köztisztviselőtől azonos formájú, az Alkotmány szóhasználatával összhangban lévő, semleges igazolású esküszöveg elmondását várja el.

Nem az Alkotmány 60. § (2) bekezdésében körülírt kultuszszabadságot (vallásos cselekmények, szertartások végzése egyénileg vagy közösségben, nyilvánosan vagy magánkörben) éri sérelem abban az esetben, ha valaki számára ez a fajta fogadalom, ígéret elmondása lelkiismereti okból aggályos. Ugyanis a szabályozás nem valamely vallási közösség belső életére, szertartásaira vonatkozik, hanem egy világi, állami ünnepélyes ceremónián való részvételre. A közhivatal viselése, a köztisztviselői jogállás többletkötelezettséggel és -felelősséggel jár: az állam és az alkotmányos rend iránti hűséget feltételezi, továbbá az állam szolgálatát igényli. Az eskütétel mindenekelőtt ezt a többletkötelezettséget jelképezi, amely nem tartalmazza világnézet kinyilvánítását vagy annak mellőzését. (Hasonlóan a köztársasági elnök és a Kormány tagjainak Alkotmányban előírt eskütételéhez.)

Mindenfajta szabályozás esetén felmerülhet a lelkiismereti szabadság problémája. Az állam a köztisztviselők ünnepélyes nyilatkozatának szabályozásakor nem tud olyan rendelkezést alkotni, amely egyformán összefér mindenki meggyőződésével. Az Alkotmány azt a követelményt támasztja a törvényhozóval szemben, hogy ha eskütételi kötelezettséget ír elő a köztisztviselők számára, akkor egységes, semleges szövegű eskü kerüljön tanúsításra. Ez többféle módon is megvalósítható.

A hatályos magyar jogban és a külföldi gyakorlatban többféle megoldás jelent meg. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Ktv.-beli szabályozással a jogalkotó teljesítette az Alkotmány 60. és 70/A. §-aiból következő alapvető elvárásokat. Olyan megoldást választott, amelynek világi, semleges voltát igazolja az Alkotmány 29/D. §-ának és a 33. § (5) bekezdésének szövegezése is. A jogszabályok koherenciájának biztosítása, az indokolatlan eltérések kiküszöbölése elsődlegesen a jogalkotó feladata. Mivel az Alkotmánnyal többféle megoldás is összeférhet, az Alkotmánybíróság nem kötelezheti az Országgyűlést egy meghatározott szabályozás előírására minden területen.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Ktv.-beli „eskü” és „esküszöm” kifejezések nem ellentétesek az Alkotmány 60. és 70/A. §-ával.

2.6. Az egyik indítványozó azért is kifogásolta a Ktv. 12. § (3) bekezdését, mert az előírja, hogy az esküt írásban meg kell erősíteni. Az indítványozó szerint ez a rendelkezés sérti az Alkotmány 60. § (2) bekezdését, mert a lelkiismereti, világnézeti meggyőződés kinyilvánítására és írásbeli rögzítésére kötelezi a köztisztviselőt.

A Ktv. 12. § (3) bekezdése kimondja: „Az esküt szóban kell elmondani és írásban megerősíteni.” Az írásbeli megerősítés mikéntjéről a Ktv. nem rendelkezik. A Ktv. 64. § (1) bekezdése szerint az „esküokmány” a köztisztviselő közszolgálati jogviszonyával kapcsolatos iratok közé, azon belül a személyi anyag körébe tartozik. A Ktv. 61. § (1) bekezdése és a Ktv. 3. számú melléklete szerinti közigazgatási alapnyilvántartásban az esküokmány száma és kelte szerepel. A Ktv. azonban nem tartalmaz kifejezett rendelkezést arról, hogy fel kell-e, illetve fel lehet-e tüntetni az esküokmányban azt, hogy az eskütevő az „Isten engem úgy segítjen!” formulával vagy anélkül mondta-e el az esküszöveget.

Mindebből következően a joggyakorlatban négyféle lehetőség jöhet számításba. 1. A Ktv. 12. § (2) bekezdésében meghatározott szövegű esküokmányt a köztisztviselő aláírja. Ez esetben a dokumentum nem utal a világnézeti választásra, csak arra, hogy az eskütételkor lehetőség volt ilyen választásra. 2. A közigazgatási szervnél kétféle esküokmány készül, az egyik tartalmazza az „Isten engem úgy segítjen” kitélt, a másik nem, és a köztisztviselő a választása szerinti okmányt írja alá. 3. Az esküokmány a Ktv. 12. § (2) bekezdésében meghatározott szöveget tartalmazza, és a köztisztviselő megjelöli (aláhúzással, áthúzással, vagy más módon), hogy elhangzott-e az esküt kiegészítő szövegrész. 4. Az esküokmány nem tartalmazza a kérdéses kitélt, de helyet hagy ahhoz, hogy a mondatot a köztisztviselő saját kezűleg ráírja az esküokmányra, és azt úgy írja alá. Az első megoldás esetén a nyilvántartásba kerülő esküokmány nem jeleníti meg a köztisztviselő lelkiismereti, világnézeti választását, a többi megoldás esetében viszont ez nem zárható ki.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány és az egyéb jogszabályok alapján megvizsgálta, hogy a Ktv. értelmezése és alkalmazása során milyen megoldás fogadható el. Vizsgálata során abból indult ki, hogy az Alkotmány 60. § (2) bekezdésének a „meggyőződés kinyilvánítására, illetve mellőzésére” vonatkozó szövegrésze szoros kapcsolatban áll az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében elismert személyes adatok védelméhez való joggal. Bár a Ktv. 12. § (2) bekezdése szerinti választás rögzítéséből nem következtethető ki pontosan az érintett lelkiismereti meggyőződése, de az „Isten engem úgy segítjen!” fordulat elmondása utalhat a nyilatkozó világnézeti meggyőződésére. (A lelkiismereti, vallási meggyőződést semmiféle regisztráció nem képes „pontosan” megragadni. Ugyanakkor már önmagában az istenhithöz való viszonyról szóló információ is a világnézeti meggyőződésre utal.) Ezt az összefüggést jeleníti meg a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 3. §-a:

„(1) Vallása, meggyőződése és azok kinyilvánítása, illetőleg gyakorlása miatt senkit semmilyen hátrány nem érhet és semmiféle előny nem illet meg.

(2) Állami (hatósági) nyilvántartásba vallási és más meggyőződésre vonatkozó adatot felvenni nem szabad. (...)”

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 2. a) pontja alapján „a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre” vonatkozó adatok különleges adatnak minősülnek. Ezek az adatok az Avtv. 3. § (2) bekezdése alapján vagy az érintett írásban hozzájárulásával kezelhetők, vagy akkor, ha az nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli.

Az Alkotmánybíróság a jogszabályok értelmezésénél figyelembe vette továbbá azt az alkotmányossági elvárást, hogy az adatkezelésnek mindig meg kell felelnie a célhoz kötöttség követelményének. „Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen jogaival. Ugyanezért az adatfeldolgozás céljának megváltozásáról is értesíteni kell az érintettet. Az érintett beleegyezése nélkül az új célú feldolgozás csak akkor jogszerű, ha azt meghatározott adatra és feldolgozóra nézve törvény kifejezetten megengedi. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.” [Előszőr: 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42.] Ezt a követelményt rögzíti az Avtv. 5. §-a:

„(1) Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.

(2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.”

Az Avtv. 6. § (2) bekezdése továbbá kimondja:

„Az érintettet - egyértelműen és részletesen - tájékoztatni kell az adatai kezelésével kapcsolatos minden tényről, így különösen az adatkezelés céljáról és jogalapjáról, az adatkezelésre és az adatfeldolgozásra jogosult személyéről, az adatkezelés időtartamáról, illetve arról, hogy kik ismerhetik meg az adatokat. A tájékoztatásnak ki kell terjednie az érintett adatkezeléssel kapcsolatos jogaira és jogorvoslati lehetőségeire is.”

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Sem a Ktv., sem más törvény nem rendelkezik kifejezetten az esküokmányon feltüntethető adatok tartalmáról. A törvények rendelkezései nem hatalmazzák fel a közigazgatási szervet arra, hogy nyilvántartsa: az eskütevő az „Isten engem úgy segítjen!” formulával vagy anélkül mondta-e el az esküszöveget. Tehát a köztisztviselőkre vonatkozóan nincs kifejezett törvényi felhatalmazás a világnézeti meggyőződésre utaló bejegyzések, adatok nyilvántartására. Az Lvtv. ezzel összhangban kifejezetten tiltja a vallási és más meggyőződésre vonatkozó adatok állami nyilvántartásba történő felvételét.

Önmagában az Avtv. 3. § (2) bekezdése alapján - a Ktv. kifejezett előírásának hiányában - a köztisztviselő írásbeli hozzájárulásával lehetne az esküokmányon feltüntetni a köztisztviselő lelkiismereti, illetve vallási meggyőződésére utaló adatokat. Azonban a vizsgált szabályozási konstrukcióban nem a köztisztviselő szabad választásán, hanem a közigazgatási szerv jogértelmezésén és a helyben alkalmazott nyomtatvány tartalmán múlik, hogy bekerülnek-e a világnézetre utaló adatok a köztisztviselő személyi anyagát alkotó dokumentációba. A közigazgatási szerv által biztosított forma elutasítása esetén nem jön létre a köztisztviselői jogállás. Ezért önmagában a köztisztviselő aláírása az esküokmányon nem számít írásbeli beleegyezésnek a világnézetre utaló adatok kezelésébe.

A joggyakorlatban elvileg az is előfordulhat, hogy a köztisztviselő szabad választása, esetleg kifejezett kérelme nyomán válik a személyi anyag részévé a világnézetre utaló információ. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a célhoz kötöttség és a tájékoztatáson alapuló beleegyezés elvét tekintetbe véve az ilyen adatok nyilvántartására sincs alkotmányos lehetőség.

A köztisztviselő különleges adatai ugyanis a hozzájárulásával is csak akkor kezelhetők a személyi anyagban (az iratok között), ha az adatkezelésnek alkotmányos indoka van. Ez esetben azonban nincs alkotmányos indoka annak, hogy a köztisztviselőkről vezetett nyilvántartásba bekerüljenek a lelkiismereti, vallási meggyőződésre vonatkozó adatok. Az esküokmány tárolásának célja a köztisztviselői jogviszonyt keletkeztető jogi tény igazolása. Az esküszöveg kiegészítéseként kinyilvánított, meggyőződéson alapuló választás dokumentálása ehhez szükségtelen. Önmagában a lelkiismereti és vallásszabadság alapján nem támasztható igény arra, hogy a köztisztviselői dokumentáció részévé váljanak a világnézeti meggyőződésre utaló adatok.

Továbbá az ilyen tartalmú adatkezelésnek jövőbeli célja sincs. Ugyanis jelen esetben a lelkiismereti és vallási meggyőződésre utaló adatok nyilvántartása nem köthető sem a köztisztviselő jogainak, illetve kötelességeinek érvényesítéséhez, sem konkrét közérdekű célokhoz. Mivel pedig az adatkezelésnek nincs célja, a köztisztviselő nem tud tájékozott beleegyezést adni ahhoz.

Az Alkotmánybíróság értelmezésekor azt is figyelembe vette, hogy a lelkiismereti, világnézeti meggyőződés kinyilvánítását (Alkotmány 60. §) és a meggyőződésre vonatkozó információk kezelését (Alkotmány 59. §) különleges jogi garanciáknak kell övezniük. Az ilyen adatok azok közé a szenzitív adatok közé tartoznak, amelyek védelméhez az egyéneknek kiemelt és igazolt érdekük fűződik. Közismert történelmi tapasztalatok bizonyítják a különböző világnézeti meggyőződésű személyekkel szembeni visszaélések megelőzésének fontosságát. Az ilyen ügyek megítélésénél arra is tekintettel kell lenni, hogy a gyakorlatban a személyeket sokszor nem a tényleges világnézeti meggyőződésük miatt érte joghátrány, hanem azért, amit a lelkiismereti, világnézeti meggyőződésükről, vallási hovatartozásukról (istenhívő, vallási közösség tagja vagy ateista) feltételeztek.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Ktv. alkotmányos célból, a lelkiismereti szabadsággal összhangban álló módon írja elő a köztisztviselői eskü letételét. Ugyanakkor a szabályozás nem képes teljesen megakadályozni, hogy a jogalkalmazás során ne történjenek visszaélések. Az Alkotmány 70. § (6) bekezdéséből következően minden magyar állampolgárnak lelkiismereti meggyőződésére tekintet nélkül joga van közhivatalt viselni. Alapjogsértő helyzetet eredményezne, ha a „munkáltatói jogkör gyakorlója és a munkatársak előtt” [Ktv. 12. § (3) bekezdés] lezajló eskütételkor – a konkrét körülmények miatt – a meggyőződést nem lehetne félelemmentesen kinyilvánítani, vagy mellőzni a meggyőződés kinyilvánítását. Ha ezek az információk a köztisztviselőről vezetett nyilvántartás részévé válnának, akkor az alapjogsérelem veszélye megnövekedne. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy jelen esetben nem az egyéni alapjoggyakorlás elősegítéséhez, indokolatlan hátrányok kiegyenlítéséhez vagy juttatások biztosításához nélkülözhetetlen szenzitív adatokról van szó, hanem ésszerű indok nélküli és – a többféle értelmezési lehetőség folytán – a visszaélések veszélyét magában hordozó regisztrációról. Mindebből következően az Alkotmánybíróság az Alkotmány 59. és 60. §-ának, továbbá a releváns törvényi rendelkezések értelmezésével arra a megállapításra jutott, hogy a Ktv. nem írhatja elő az eskütételnél kinyilvánított meggyőződésre vonatkozó adatok kezelését.

Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban kifejtette: „Az Alkotmánybíróságnak a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmány értelmezésével meg kell állapítania, hogy az adott jogszabályi rendelkezés tárgyában melyek az alkotmányos követelmények. A jogszabály alkotmányos, ha ezeknek megfelel. A megfelelés megállapítása logikailag elkerülhetetlenné teszi azonban a vizsgált jogszabály értelmezését is. Az Alkotmánybíróság mindig az Alkotmány és a vizsgált jogszabály egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg. A norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli: a norma mindazokban az értelmezéseiben alkotmányos, amelyek az adott ügyben megállapított alkotmányi követelményeknek megfelelnek. A jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindenekelőtt az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e.” [ABH 1993, 256, 267.; megerősítve: 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 115, 121.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 201.; az újabb gyakorlatban: 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABK 2008. május, 715, 723.]

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Ktv.-nek az az értelmezése van összhangban az Alkotmánnyal és az Avtv.-vel, amely szerint a köztisztviselő aláírja a Ktv. 12. § (2) bekezdésében meghatározott szövegű esküokmányt, amely nem utal a világnézeti választására (az elhangzott eskü világnézeti tartalmára), csak arra, hogy az eskütételkor lehetőség volt ilyen választásra. [Ezt a megoldást lehetővé teszi az állampolgársági esküről vagy fogadalomról szóló szabályozás is. A jegyzőkönyv mintáját a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról szóló 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet 9. számú melléklete tartalmazza.]

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította: a Ktv. 12. § (3) bekezdésének alkalmazásánál az Alkotmány 59. és 60. §-án alapuló alkotmányos követelmény, hogy az esküokmány nem tartalmazhat a köztisztviselő lelkiismereti, illetve vallási meggyőződésére utaló adatot.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a fent kifejtett indokok alapján a Ktv. 12. §-a és 13. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság külön vizsgálta azt az indítványt, amely a Ktv. 102. § (8) bekezdését támadta a munkához való jogra [Alkotmány 70/B. §] hivatkozva. Az indítványozó azt állította, hogy a hiányos (joghézagot eredményező) szabályozás miatt egyes esetekben a közigazgatási szerv vezetőjének szándékos mulasztása vagy más hibája miatt szűnt meg a köztisztviselők jogviszonya. (Mivel a törvény hatálybalépése után hatvan napon belül nem tudták letenni a köztisztviselői esküt.) Ezért az indítványozó egyrészt a 102. § (8) bekezdés második mondatának visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte. Másrészt annak kimondását kérte, hogy az eskütételre előírt határidő nem jogvesztő.

A Ktv. támadott szabálya szerint a törvény hatálybalépésekor már közzolgálati jogviszonyban álló köztisztviselő esküt tesz a törvény hatálybalépését követő 60 napon belül. Eskütétel hiányában a köztisztviselő közzolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ktv. 102. § (8) bekezdése a törvény hatálybalépését követő 60 napon belüli időszakra nézve állapította meg a köztisztviselő kötelezettségét, illetve a kötelezettség elmulasztása esetére jogkövetkezményt. Az indítványozó kifogásai (a szabály konkrét esetekben történő alkalmazása, a határidő jellegének és a közigazgatási szerv tevékenységének megítélése) elsősorban a bírói jogalkalmazás körébe eső kérdések.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a felsorolja az Alkotmánybíróság hatásköreit. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 48. §-ában intézményesített alkotmányjogi panasz alapján vizsgálhatja, hogy az alkalmazott jogszabály alkotmányellenessége miatt következett-e be alapvető jogot érintő jogsérelem. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatának indítványi előfeltételeit az Abtv. 49. § (1) bekezdése határozza meg (jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat elmulasztása és ezzel alkotmányellenes helyzet előidézése). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ktv. 102. § (8) bekezdésével összefüggésben előterjesztett indítvány egyik hatáskörben sem bírálható el.

Az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha az eljárásra nincs hatásköre. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ktv. 102. § (8) bekezdését érintő indítványt visszautasította.

4. Két indítványozó a Ktv. további rendelkezéseivel összefüggésben fogalmazott meg kifogást. Az Alkotmány számos rendelkezésére [2. § (1) bekezdés, 4. §, 8. § (2) bekezdés, 35. § (1) bekezdés, 70. § (6) bekezdés, 70/A. § (3) bekezdés, 77. § (2) bekezdés, 78. § (2) bekezdés], valamint más jogszabályokra hivatkozva kezdeményezték a Ktv. 13. § egésze, valamint a 65. § (2) bekezdés d) pontja alkotmányossági vizsgálatát. Emellett az indítvány indokolásában kérték, hogy az Alkotmánybíróság vagylagosan állapítson meg jogalkotói mulasztást, illetve foglaljon állást jogalkotói kérdésekben. Az indítványozók a felsorolt kezdeményezésekkel összefüggésben a köztisztviselői etikára és a szakmai kamarára vonatkozó szabályozás tartalmát, illetve hiányosságait kifogásolták.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése kimondja: „Az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia.” Az Ügyrend 21. § (2) bekezdése szerint „az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket - az indítványozó állítása szerint - a hivatkozott jogszabályok megsértének, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.” Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.]. Az indítványozók - a paragrafusok felsorolásán túl - nem jelölték meg, hogy az Alkotmány hivatkozott rendelkezései konkrétan mely támadott rendelkezésekkel ellentétesek, és milyen indokból tartják alkotmányellenesnek a szabályozást.

Az Alkotmánybíróság hatáskörei között nem szerepel jogalkotási kérdésekben történő állásfoglalás. Az indítványozók nem határozták meg az egyéb kezdeményezéseik jogalapját és érdemi indokait. Továbbá az indítvány nem felel meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatához szükséges - az Abtv. 49. § (1) bekezdéséből következő - feltételeknek sem.

Az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha az eljárásra nincs hatásköre. Mindezekre tekintettel - az Abtv. 22. § (2) bekezdése és az Ügyrend 29. § b) pontja alapján - az Alkotmánybíróság a Ktv. 13. § (1) bekezdése és 65. § (2) bekezdés d) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt, továbbá az egyéb indítványokat visszautasította.

5. Több indítvány kezdeményezte a Ktv. 31/A-31/F. §-ainak utólagos alkotmányossági vizsgálatát, és teljes, illetve részleges megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság eljárása közben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény 50. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte ezeket a rendelkezéseket, továbbá az 50. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte a 31/A. §-át megelőző „A kiemelt főtisztviselői kar” alcímet. Továbbá az egyik indítványozó a jogszabályváltozásra tekintettel a Ktv. 31/A-31/F. §-aival összefüggésben előterjesztett indítványát visszavonta.

Az Ügyrend 31. § a) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált. A 31. § d) pontja szerint megszüntetési ok az is, ha az indítványozó visszavonta indítványát.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Abtv. 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.]. Továbbá akkor van mód utólagos normakontroll eljárásra, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály tartalmilag a korábbival azonos (vagy lényegében hasonló). (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 157/B/2003. AB határozat, ABK 2008. április, 602.) A jelen ügyben előterjesztett indítványok nem bírói kezdeményezések és nem alkotmányjogi panaszok, továbbá a hatályos jogszabályok a sérelmezett rendelkezéseket nem tartalmazzák.

Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § a) és - a visszavont indítvány tekintetében - d) pontja alapján megszüntette a Ktv. 31/A.-31/F. §-ai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárást.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására és az ügy elvi jelentőségére tekintettel rendelte el határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke*

*Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró
Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró
Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, az alábbi kiegészítésekkel.

1. Az „Isten engem úgy segítjen!” záradék jellege:

A Magyar Köztársaságban a hatályos törvények számos esetben tartalmaznak eskütételi kötelezettséget. E törvények kivétel nélkül lehetővé teszik, hogy az eskütevő - meggyőződése szerint, az esküszöveg végén - az „Isten engem úgy segítjen!” záradékot elmondhassa. Többek között az Országgyűlés által választott közjogi tisztségviselők, a bírák, az ügyészek, az ügyvédek, a köztisztviselők esküszövege is biztosítja ezt a lehetőséget. Amennyiben az érintett - meggyőződésére tekintettel - ezt a záradékot el kívánja mondani, úgy az szerves részévé válik az eskünek, mint olyan záradék, mely az esküt tevő szándéka szerint az esküszövegben foglalt kötelezettségének megerősítését célozza. A záradék elmondásával az eskü letévője az esküben magára vállalt kötelezettségeket nem változtatja meg, hanem azokat megerősíti.

Az „Isten engem úgy segítjen!” záradék megfelel a magyar hagyományoknak, és - mint vallási meggyőződés kinyilvánítása - az Alkotmány 60. §-ában foglalt lelkiismereti és vallásszabadság megvalósulását nemhogy korlátozza, hanem annak gyakorlását biztosítja. A jogszabályok lehetővé teszik azt is, hogy amennyiben valaki ezzel nem kíván élni, úgy az eskü ezen záradékát ne mondja el. Ez is a lelkiismereti és vallásszabadság része, ebben az esetben a záradék nem válik az eskü részévé. Lehet, hogy valaki éppen vallási meggyőződése okán tartózkodik a záradék elmondásától. A záradék el nem mondásának lehetősége tehát nemcsak a vallástól való tartózkodást biztosítja, hanem a vallási meggyőződés ilyen tartózkodó megélését is. Az „Isten engem úgy segítjen!” záradék az eskü végén áll, az esküben elhangzottakat erősíti meg, az eskümondó vallási, esztétikai vagy tradicionális meggyőződése szerint. Az eskümondás részben a lojalitás kinyilvánításának kötelezettsége, de részben az eskümondó szubjektív intencióját is kifejezi, mert az eskü elmondásával kötelezi el magát szubjektíve is a betöltendő tisztséggel együtt járó kötelezettségekre.

Más országok jogszabályai is - Magyarországhoz hasonlóan - biztosítják azt, hogy az eskü letévője választhasson az „Isten engem úgy segítjen!” („*So help me God*”) fordulat elmondása vagy el nem mondása között. Az angolszász országok különbséget tesznek az eskü (*oath*) és az ünnepélyes megerősítés (*solemn affirmation*) között: Az érintett döntésétől függ, hogy melyiket kívánja elmondani. Nagy-Britanniában például minden bírói tisztséget betöltő személy választhat a „*So help me God*” fordulatot tartalmazó eskü és az egyszerű megerősítés elmondása között. Lehetőség van arra is, hogy a zsidó, a hindu, a muszlim vagy a sikh vallásra utalással mondja el az eskütevő esküjét.

Tény viszont az is, hogy Magyarországon napjainkban az „Isten engem úgy segítjen!” záradék általános, részben szekularizálódott, részben nem konkrét vallási meggyőződéshez kötődő tartalommal is bír, így a fordulat elmondása vagy el nem mondása nem feltétlenül köthető artikulált világnézeti meggyőződéshez, a lelkiismereti és vallásszabadsághoz, ezért az „Isten engem úgy segítjen!” záradék erős szimbólumnak is tekinthető. A záradék elmondásának érzelmi vagy esztétikai motivációja is lehet. A Himnusz első és utolsó versszakai egy nemzeti imát, fohászt tartalmaznak, mára ezek a sorok szekularizálódott tartalommal is bírnak. A Himnusz eléneklése, elmondása nem köthető vallási meggyőződéshez, a költemény ima, fohász jellege ellenére sem. Sőt 1989-ben a Himnusz közjogiasítására is sor került, az Alkotmány 75. §-a szerint: „A Magyar Köztársaság himnusza Kölcsey Ferenc Himnusz című költeménye Erkel Ferenc zenéjével.” Az alkotmányozó fontosnak tartotta azt, hogy a Himnusz a nemzeti jelképek között az Alkotmányban szerepeljen. Az „Isten engem úgy segítjen!” záradék is sokak számára pusztán egy nemzeti jelkép, egy szimbólum, melynek elmondásából vagy el nem mondásából nem lehet következtetni vallási meggyőződésre.

2. Az eskütételre vonatkozó főbb szabályok és alkotmányos követelmény:

A Ktv. 12. § (3) bekezdése szerint „[a]z eskütételt a közigazgatási szerv köteles a köztisztviselői kinevezés előtt megszervezni. Az eskütételre a munkáltatói jogkör gyakorlója és a munkatársak előtt kerülhet sor. Az esküt szóban kell elmondani és írásban megerősíteni”. Ez a szabályozás részben áll csak összhangban más, esküokmány elkészítését előíró jogszabállyal. A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 43. § (4) bekezdése szerint nincs külön esküokmány, az állományba vételi okmány (a szerződés) tartalmazza az eskü letételének időpontját. A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 7. § (2) bekezdése szerint a honosítási okirat válik esküokmánnyá, ez tartalmazza az eskü vagy fogadalom letételének tényét és napját. Az ügyvédségről szóló 1998. évi XI. törvény 16. § (4) bekezdése értelmében „[a]z eskütételről a kamara okiratot készít, amely az eskü szövegét, letételének és az ügyvédi tevékenység megkezdésének időpontját tartalmazza. Az okiratot az ügyvéd és a kamara elnöke aláírja. Az esküokiratot a kamara őrzi meg”. Hasonló szabályozást tartalmaz a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007. évi LXXV. törvény 15. § (3) bekezdése is.

A Ktv. azért emelkedik ki a többi eskütételi kötelezettséget előíró jogszabály közül, mert egyedül ez hangsúlyozza az „eskü írásban való megerősítését”. A jogszabály nem határozza meg, hogy mit ért „az eskü írásbeli megerősítésén”, és a jogalkalmazási gyakorlat is teljesen változó, erre tekintettel az alkotmányos követelmény kimondása okszerű. Miután a köztisztviselő által aláírt esküszöveg a köztisztviselő személyi anyagába kerül, így az Alkotmány 59. és 60. §-ai alapján a Ktv. 12. § (3) bekezdése alkalmazásával kapcsolatban alkotmányos követelményként mondható ki, hogy a köztisztviselő által aláírandó esküokmánynak azt kell tartalmaznia, hogy az eskü letévőjének volt lehetősége választania az „Isten engem úgy segítjen!” záradék elmondása vagy el nem mondása között. A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló 1990. évi IV. törvény értelmében állami (hatósági) nyilvántartásba vallási és más meggyőződésre vonatkozó adatot felvenni nem szabad. Figyelemmel arra, hogy a Ktv. az esküt megerősítő záradék elmondását vagy el nem mondását az eskütevő „meggyőződéséhez” kötötte - szemben az „Isten engem úgy segítjen!” szimbolikus, esztétikai jellegű használatával - a „meggyőződésen” alapuló záradék elmondásának vagy el nem mondásának írásbeli rögzítésére és állami kezelésére az Alkotmány 59. és 60. §-aira tekintettel nincs alkotmányos lehetőség. Az esküokmányon rögzített és az eskütevő aláírásával hitelesített eskü záradéki része csak arra engedhet utalást, hogy az eskü letévőjének - az eskü szóbeli letételekor - volt választási lehetősége az „Isten engem úgy segítjen!” záradék elmondása vagy el nem mondása között.

*Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 2. pontjával. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a köztisztviselői eskütételt szabályozó rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasító döntésével összefüggésben - az Abtv. 49. § (1) bekezdésének első fordulata alapján - hivatalból eljárva meg kellett volna állapítania: mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény nem teremt lehetőséget arra, hogy a közszolgálati jogviszony érvényes létrejöttéhez szükséges fogadalomtételre alternatív módon, az „eskü” mellett más kifejezés használatával is sor kerülhessen.

Az egyik - nazarénus hitelví - indítványozó sérelmezte, hogy a köztisztviselői eskü letétele során - „alternatív magatartás” lehetőségének hiányában - kizárólag a hitelvei által tiltott „eskü” szót tartalmazó köztisztviselői eskü elmondásával teljesítheti a törvényben foglalt kötelezettségét.

A többségi határozat az ún. „összehasonlító teherpróba” alkotmányossági tesztjének az alkalmazásával arra a megállapításra jutott, hogy a Ktv. köztisztviselői esküt szabályozó rendelkezése nem alkotmányellenes, az említett teszt alkalmazásának eredményeként nem lehet arra a megállapításra jutni, hogy alkotmányosan indokolt az eskü Ktv.-ben szabályozott és valamennyi köztisztviselőre egyaránt kötelező rendelkezései alól kivételt tenni az említett indítványozók vallási, illetve lelkiismereti meggyőződésére tekintettel.

Egyetértek a többségi határozat azon megállapításával, hogy a Ktv. köztisztviselő esküt szabályozó támadott rendelkezése önmagában nem ellentétes az Alkotmány 60. § (1) bekezdésében foglalt alapjoggal, azonban a hivatkozott tesztből a vizsgált esetben számomra más alkotmányos végkövetkeztetés vonható le a kifogásolt törvényi szabályozással összefüggésben.

2. Az ún. „összehasonlító teherpróba” tesztje mögött az az alkotmányossági kérdés húzódik meg, hogy alkotmányos demokrácia keretei között az állampolgárok mentesülhetnek-e lelkiismereti, illetve vallási nézeteikre (meggyőződésükre) hivatkozva olyan törvények alól, amelyek általános kötelezettséget fogalmaznak meg.

Fontosnak tartom, hogy a vizsgált ügyben nem egy törvény hatálya alóli mentesülés, hanem egy olyan „alternatív magatartás” biztosításának szükségessége vet fel alkotmányossági kérdést, amely egy általánosan kötelező érvényű törvényi szabályozásban foglalt jogszabályi előírás alól teremtene „kivételt” az Alkotmány 60. § (1) bekezdésében és az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében foglalt alapjogok együttes érvényesülése érdekében.

A vizsgált esetben valójában nem arról van szó, hogy a vallásfelekezete hitszabályát (az eskütétel tilalmát) betartani kívánó állampolgár a köztisztviselői jogviszony létrejöttének, illetve fennmaradásának törvényi előfeltételét képező eskü letétele alól – így a valamennyi köztisztviselőre egyaránt irányadó általános törvényi feltétel alól – mentesülne. Az „alternatív magatartás” törvényalkotó általi biztosítása azt tenné lehetővé, hogy az érintett állampolgárnak nem kellene használnia a hitelvei szerint – a most tárgyalt összefüggésben – tiltott kifejezésnek számító „eskü” szót. Ehelyett más, az esküvel szinonim kifejezések használatával vállalhatná ugyanazokat a többletkötelezettségeket és felelősséget, amelyeket a törvényhozó a Ktv. 12. §-ában a közhivatal viselés egyik feltételeként előírt, s amelyek megszegéséhez is ugyanazok a sankciók társulhatnának, mint az esküben szereplő fogadalmak megszegéséhez.

A többségi határozatban felhívott 39/2007. (VI. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), a hivatkozott alkotmányossági kérdésben úgy foglal állást, hogy általánosságban nem mondható ki sem az, hogy a lelkiismereti, illetve a vallásszabadság („kultuszszabadság”) miatt mindig kivételt kell tenni az általánosan kötelező érvényű törvények alól, sem az, hogy a törvények uralma teljesen kiterjed a vallási közösségek belső életére.

Az Abh1. indokolása szerint a különböző, olykor egymással versengő alkotmányossági szempontok miatt mindig csak a konkrét ügyben felmerülő alkotmányjogi kérdés kapcsán állapítható meg, hogy a „kultuszszabadságra” tekintettel indokolt-e kivételt tenni az általános törvények alól.

Csak a konkrét körülmények (élethelyzetek) vizsgálata alapján lehet megállapítani azt, hogy indokolt-e az érintettek mentesítése az általános kötelezettség alól, illetve, hogy az állammal kötelelessége-e lehetővé tenni számukra az „alternatív magatartást”.

Egyetértve az Abh1. indoklásában kifejtettekkel, a fenti kérdés eldöntésénél meghatározó jelentősége van – többek között – annak, hogy a vizsgált élethelyzetben az igényelt kivétel („alternatív magatartás”) szorosan kapcsolódik-e hittételhez, vallási szertartáshoz, illetve, hogy a kivételes szabályozás nem sérti-e mások, így az érintett vallási közösségen kívüli személyek jogait.

A vizsgált esetben az „alternatív magatartást” biztosító kivételes szabályozás hiányzik. A Ktv. kógens törvényi rendelkezése (a köztisztviselői jogviszony létrejöttéhez, illetve fennmaradásához le kell tenni az esküt) és a nazarénus hitelvű indítványozó számára kötelező érvényű vallási előírás (az „eskü” szó kiejtésének a tilalma) konfliktusba kerül. Hiányzik a törvényi szabályozásból az „alternatív magatartás” lehetőségének törvényalkotó általi biztosítása, amely feloldhatná a konfliktust. Ezáltal az érintett állampolgár kényszerű választás elé kerül:

- vagy elfogadja, hogy a közhivatal viseléshez esküt kell tennie, és megszegi a vallási előírást (leteszi az esküt),
- vagy megtartja a számára kötelező vallási szabályt, ám lemond a közhivatal viselésről (nem teszi le az esküt).

Álláspontom szerint a vizsgált esetben az Abtv. 49. § (1) bekezdésében foglalt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség egyik konjunktív törvényi előfeltétele, a szabályozási hiány egyértelműen megállapítható: nincs „alternatív magatartást” lehetővé tevő, olyan törvényi szabály, amely ebben az élethelyzetben feloldaná a fent jelzett konfliktust.

Véleményem szerint az említett szabályozási hiány az Alkotmány 60. § (1) bekezdésében és 70. § (6) bekezdésében szabályozott alkotmányos alapjogok olyan konfliktusát idézi elő, amely alkotmányellenes helyzetet teremt.

3. Az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) rámutatott arra, hogy a vallásszabadság szoros összefüggést mutat az emberi méltóság alapjogával, amelyet akkor is figyelembe kell venni, amikor a vallásszabadság másik két összetevőjéről, a vallásgyakorlásról, illetve a meggyőződés szerinti cselekvésről van szó.

Az Abh2. indokolásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságnak különös súlyt ad, ha a cselekedet a személyiség lényegét érintő lelkiismereti vagy vallási meggyőződésből fakad. Kétségtől van szó, ha valaki az adott élethelyzetben követni kívánja a számára egyébként kötelező érvényű vallási előírást.

Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben - egy korábbi, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh3.) utalva - megerősítette, hogy az állam alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére [Alkotmány 8. § (1) bekezdés] vonatkozó kötelezettsége a vallásszabadsággal kapcsolatban nem csak azt foglalja magában, hogy köteles tartózkodni az egyéni jogok megsértésétől, hanem azt is, hogy gondoskodnia kell a vallásszabadság érvényesüléséhez szükséges feltételekről, azaz a vallásszabadsággal kapcsolatos értékek és élethelyzetek védelméről az egyéni igényektől függetlenül is.

Az Abh2. indokolásában az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az állam semlegessége a vallásszabadsághoz való joggal kapcsolatban nem jelent tétlenséget. Az államnak kötelessége, hogy a vallásos meggyőződés kinyilvánítása, tanítása és az életvitelben való követése, az egyházak működése, s ugyanígy a vallás elutasítása, továbbá a vallási meggyőződésről való hallgatás számára olyan teret biztosítson, amelyben a különböző felfogások szabadon képződhetnek és fejlődhetnek, s ezen keresztül lehetővé teszik az egyéni meggyőződés szabad kialakítását.

Az Abh3. indokolásában az Alkotmánybíróság kifejtette: „A törvényhozónak pedig nem kötelessége, hogy az élet legkülönbözőbb területeire külön garanciális szabályokat állapítson meg a lelkiismereti szabadság érvényesítésére. A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló 1990. évi IV. törvényben lefektetett általános garanciákkal a törvényhozó eleget tett az Alkotmány 60. §-ára vonatkozó, általánosságban is megfogalmazható „végrehajtási” kötelezettségének. Ezen felül arról kell gondoskodnia, hogy - a lelkiismereti konfliktus személyes és egyedi jellegének megfelelően - ne legyen jogi akadály a egyéni mentesülésnek a lelkiismeret parancsával szembenálló jogi kötelesség alól. Ezt a lehetőséget egyes esetekben törvénnyel kell biztosítani, például akkor, ha az Alkotmányban lefektetett állampolgári kötelességgel szemben hivatkoznak a lelkiismereti szabadság jogára, s a szembenálló alkotmányos jog, illetve kötelesség mérlegelésre speciális eljárás létrehozása indokolt.” (ABH 1991, 297, 314.)

4. Az idézett precedens határozatok alapján elfogadható számomra a többségi határozat indokolásának azon kiindulópontja, hogy a köztisztviselői eskü letételét kötelezően előíró kifogásolt törvényi szabály olyan általános jellegű (minden köztisztviselőre egyaránt irányadó) szabály, amely világnézetileg semleges, és nem az eskütevő vallási, illetve lelkiismereti meggyőződését, hanem a köztisztviselői jogviszony ünnepélyes keretek között történő létrejöttét fejezi ki.

Nézetem szerint ugyanakkor nem lehet elvonatkoztatni attól, hogy történetileg egy szakrális gyökerű intézményről van szó, amelyet az állam egy világi jogviszony (közhivatal) létrejöttének, illetve fennmaradásának a feltételül határozott meg. A többségi határozat a kifogásolt szabályozásban szereplő esküt szekularizált, szakrális eredetét elvesztett (világi) intézményként kezeli, és azt az állam (a törvényalkotó) oldaláról vizsgálva jut el arra a következtetésre, hogy annak nincs az Alkotmány 60. § (1) bekezdésében szabályozott alkotmányos alapjogot érintő vonatkozása.

Magam megkérdőjelezhetőnek tartom azonban, hogy az Alkotmánybíróság nem csak az állam, hanem az egyén oldaláról is állást foglalhat az „eskütétel” aktusa szakrális jelentéstartalmának meghatározását illetően. A többségi határozat indokolásából éppen az egyén oldaláról, nézőpontjából történő vizsgálódást, annak a figyelembevételét hiányolom, hogy az adott élethelyzetben az eskütétel tilalmát előíró vallásfelekezethez tartozó állampolgár számára milyen konfliktushelyzetet teremt a törvényalkotó által szabályozott jogintézmény, valamint hogy ennek a konfliktushelyzetnek a feloldására milyen lehetőségek mutatkozhatnak annak érdekében, hogy a közhivatalt viselő (e jogával élni kívánó) állampolgárnak ne kelljen a lelkiismereti meggyőződésével ellentétes döntést hoznia, amely a vallási előírás megszegését, ennek következtében a vallási közösségből való kizárását is eredményezheti.

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát. E határozataiban rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.].

Az Alkotmányban szabályozott közhivatal viseléshez való jog alapján természetesen senkinek nincs Alkotmányból folyó alanyi joga egy meghatározott közhivatal betöltéséhez. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény a közhivatal viseléséhez való jogot szabályozhatja, a közhivatal betöltését törvényi feltételekhez kötheti (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.).

A nazarénus hitelvű állampolgároknak is joguk van a közhivatal viseléshez [Alkotmány 70. § (6) bekezdés], a közhivatal betöltését pedig az állam kötheti meghatározott törvényi előfeltételekhez, így az eskü letételéhez.

Ez azonban álláspontom szerint nem menti fel a törvényalkotót azon kötelezettsége alól, hogy az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott alapjog gyakorlásnak feltételeit meghatározó jogalkotás során tekintettel legyen az állampolgárok egyes csoportjainak vallási, illetve lelkiismereti meggyőződéséből fakadó elveire.

Az Alkotmány 60. § (1) bekezdéséből fakadóan az államnak az ésszerű lehetőségek legvégső határáig tartózkodnia kell attól, hogy olyan magatartásra kényszerítse az állampolgárt, amely ellentétben áll annak lelkiismereti meggyőződésével. Elfogadom, hogy az államtól nem várható el az, hogy a jogalkotás során kivétel nélkül minden esetben (élethelyzetben) teljes körű védelmet biztosítson valamennyi vallási, illetve más lelkiismereti meggyőződésből fakadó cselekvésnek (attól való tartózkodásnak), illetve előírásnak. Az ún. „összehasonlító teherpróba” tesztjét, azt, hogy a vizsgált szabályozás kiállja-e ezt a tesztet, azonban csak a konkrét szabályozás alapján lehet vizsgálni.

A vizsgált esetben a törvényalkotó a közhivatal viselését valamennyi állampolgár esetében azonos törvényi előfeltételhez kötötte, de nem vette figyelembe, hogy ennek a teljesítése az állampolgárok meghatározott csoportja (a nazarénus hiteltvet valló állampolgárok) esetében - az „alternatív magatartás” biztosításának a hiányában - az említett alapjogok közötti választásra, és azok egyikének a feladására kényszeríti az érintett állampolgárokat.

Nem az vet fel tehát alkotmányossági problémát, hogy a nazarénus hitelvű állampolgárok alkotmányos indok nélkül eleve ki vannak zárva a közhivatal viselés alkotmányos alapjogából, hanem az, hogy a törvényalkotó az Alkotmány 60. § (1) bekezdésében, illetve 70. § (6) bekezdésében foglalt alapjogok közötti választásra kényszeríti az említett állampolgárokat.

Az állam maga alakított ki olyan törvényi szabályozást, amelynek során az állampolgárt megillető említett alkotmányos alapjogok úgy kerültek egymással konfliktusba, hogy a törvényalkotó nem biztosította annak feloldását, és ennek következtében az állampolgár a konfliktusba került jogok közötti választásra, azok egyikének a feladására kényszerül.

A hivatkozott alapjogok közötti kényszerű választás szükségképp valamelyik alapjog korlátozására vezet. A jelen esetben azonban sem az állam, sem más - az érintett állampolgárok körén kívül álló - jogalanyok oldalán nem látok fennállónak olyan másik alkotmányos jogot (elvet, értéket), illetve alkotmányos kötelezettséget, amely ezt a korlátozást alkotmányosan indokoltá tenné. Ezért a szóban forgó alapjogok gyakorlásának összeegyeztethetőségét szolgálná, ha a hivatalba lépés feltételeként előírt ünnepélyes aktus, annak során az államhoz való hűség, az alkotmányos rend tiszteletben tartásának vállalását jelentő fogadalomtétel nem csupán esküvés, hanem - az érintettek választása szerint - más, jelentéstartalmát tekintve azzal egyenértékű kinyilvánítás útján is lehetővé válnék.

Megítélésem szerint a törvényalkotó által a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 7. §-ában kialakított szabályozás, amely a honosított, illetve a visszahonosított személy számára választása szerint lehetővé teszi az állampolgári eskü, illetve az azzal egyenértékű fogadalom letételét, jó példa a Ktv. szabályozásából általam hiányolt „alternatív magatartás” szabályozására. Ha a törvényalkotó a Ktv.-ben szabályozott eskü szövegében az eskütevő köztisztviselő választása szerint lehetővé tette volna az „esküszöm” szó helyett a „fogadom” szó használatát, akkor az említett alkotmányos alapjogok közötti konfliktus fel sem merülhetett volna.

5. Véleményem szerint tehát az „összehasonlító teherpróba” alkotmányos tesztje alapján a jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak hivatalból meg kellett volna állapítania, hogy a törvényalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem biztosított az érintett állampolgárok számára olyan „alternatív magatartást”, amely a vizsgált élethelyzetben az említett alapjogok konfliktusának a feloldását lehetővé tette volna. Az Alkotmánybíróságnak ezért határidő tűzésével kötelezni kellett volna a törvényalkotót olyan törvényi szabályozás kialakítására, amely lehetővé teszi az állampolgárok érintett csoportja számára az állam által elvárt, ugyanakkor a lelkiismereti meggyőződésükkel nem ellentétes magatartás tanúsítását.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

A határozat rendelkező része 1. pontjában meghatározott alkotmányos követelményt a többségi határozat kontextusában elfogadhatónak tartom (és ebben az értelemben egyetértek vele). Nem értek viszont egyet a határozat 2. és 3. pontjában található elutasító döntéssel, és ennyiben az alkotmányos követelménnyel sem: ha az indítványok alapján megsemmisítő döntés született volna, az alkotmányos követelményre nem lett volna szükség.

1. A köztisztviselői eskünek a 2001-ben, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvénnyel beiktatott szövege alkotmányellenes, mert a lelkiismereti szabadságot sértő klauzulát tartalmaz. A törvényhozó azzal, hogy a köztisztviselői eskü törvényben kötelezően megállapított szövege tartalmazza az „Isten engem úgy segítjen” záradékot, megsértette az állam világnézeti semlegességének az Alkotmány 60. §-án, 54. §-án, valamint 70/A. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányos kötelezettségét, különösen az Alkotmány 60. §-ában biztosított lelkiismereti- és vallásszabadságot.

A többségi döntés szerint a semlegesség követelményének eleget tesz a törvényhozó azzal, hogy az istenre hivatkozó záradék alkalmazását „az eskütevő meggyőződése szerint” feltételhez köti: a köztisztviselő választhat isten vagy a nem isten között. E rendelkezés azért alkotmányellenes, mert az eskütevő köztisztviselő valójában köteles választani a két lehetőség között, és ezt a választását nyilvánosan – törvény szerint „a munkáltatói jogkör gyakorlója és a munkatársak előtt” – ki kell nyilvánítani. A kötelező választással a kinyilvánítás nem önkéntes, ami értinti a vallási és egyéb lelkiismereti meggyőződés kinyilvánítása önkéntességének alkotmányos elvét, másként a lelkiismereti- és vallásszabadságot. Semmilyen szabadságjoggal sem fér ugyanis össze a szabadság kötelező gyakorlása: ez *contradictio in adiecto*.

Ellentétes az említett rendelkezés az Alkotmány 60. §-ával azért is, mert benne a törvényhozó nem kezeli egyenlően az istenben hívőket – pontosabban: azokat, akiknek hitével, vagy más meggyőződésével összefér az istenre hivatkozó esküszöveg elmondása –, és azokat, akik ilyen záradékot, esetleg éppen vallási meggyőződésük miatt, nem kívánnak hozzátenni esküjükhöz. A törvény megoldása a vallási tolerancia alapján áll: a főszabály az „Isten engem úgy segítjen” záradékkal letett eskü, a kivétel az elhagyása. Ezzel a törvényhozó világosan kimondja, mit tart kívánatosnak – de megengedi az eltérést. Ez utóbbi tolerancia, ami egyben a vallásos meggyőződéshez viszonyít minden más meggyőződést, de nem kezeli egyenlően a vallásos és a nem vallásos lelkiismeretet. Az Alkotmány azonban a lelkiismereti szabadság elismerésével és az állam világnézeti semlegességének megkövetelésével (lásd 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48, 89.) – melynek lényege, hogy az állam semmilyen világnézeti meggyőződést nem támogathat – tiltja a vallásos meggyőződés ilyen közvetett előnyben részesítését.

A lelkiismereti szabadság nem engedi meg, hogy az egyén lelkiismeretét az állam gondozza azzal, hogy sugallja neki a helyes meggyőződést, mint a törvényben megállapított esküszöveg. Ez biztosan állítható, mert ha nem ez lenne a cél, nem kellene szerepelnie az esküszövegben semmilyen záradéknak. Nem is szerepelt, egészen a 2001-es törvénymódosításig – ami nem zárta ki, hogy az eskütevő az eskühöz megerősítő záradékot fűzzön. Az állam ilyen kötelezettsége abszolút: soha semmikor nem gondohatja paternalista módon az egyén lelkiismeretét, melyet mindenki maga határozhat meg. Más a helyzet a lelkiismeret megnyilatkozásával cselekvésben vagy nem cselekvésben (pl. a katonai szolgálat megtagadásában): az állam itt bizonyos feltételekkel szabályozhat és korlátozhat. A köztisztviselői eskü azonban az első eset: az eskü komolyságán és jogi szerepén semmit nem változtat a záradék elmondása vagy el nem mondása. Ez a jog számára közömbös: az eskü ünnepélyességét az invokációs záradék elmondásától függetlenül számos egyéb körülmény befolyásolja.

2. Alkotmányellenes az „esküszöm” performatív (beszédcselekvési) ige használatának kötelező előírása, és így eskü letételére kötelezés, amikor a fogadalom (és az ennek megfelelő „fogadom” ige) a jogi és eszmei célnak éppúgy megfelel, mint az „esküszöm”. Mi több, a köztisztviselői eskü tartalmában inkább fogadalom, mint az égiekre hivatkozó eskü.

A köztisztviselői eskühöz hasonló, az Alkotmányban többször szereplő – és az Országgyűlés előtti eskü esetében külön törvényben (Az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény) is szabályozott – hivatali eskü logikailag három részből áll. Az esküszöm igével végrehajtott beszédcselekvési (performatív) rész, az eskü tartalma (amelyből kiderül mire esküszik az eskütevő), és végül az esküt megerősítő záradék (invokáció). A hivatali eskü a megválasztott vagy kinevezett állami tisztségviselő nyilvános és ünnepélyes ígérete arra, hogy hivatali kötelezettségét megfelelően fogja ellátni. A hivatali eskü tartalmában semmit nem ad hozzá a köztisztviselő kötelezettségeihez – jelentősége a hivatali jogi kötelezettségek iránti nem jogi (lelkiismereti, erkölcsi) elkötelezettség kinyilvánítása nyilvános ígéret formájában. A köztisztviselői eskü megerősítő fogadalom: az eskütevő ünnepélyes ígérete az eskütől függetlenül fennálló kötelezettségei teljesítésére.

Az eskü tartalmán eszerint semmit nem változtat, ha az eskütevő vallási meggyőződésével az „esküszöm” szó használata (vagy maga az eskü intézménye) ellentétes – mint az egyik indítványozó esetében. Az „esküszöm” igével azonos beszédcselekvési (performatív) ige használatával – mint a „fogadom,” „ígérem” vagy más hasonló – tett hivatali eskü a törvény értelmében vett esküvel egyenértékűként való elfogadása szerintem alkotmányos követelmény. Ennek megfelelően a követelés, hogy a köztisztviselő hivatali esküjét csakis az „esküszöm” ige használatával teljesítheti, sérti az Alkotmány 60. §-ában foglalt lelkiismereti szabadságot, mert a törvény valakit a lelkiismereti meggyőződése szerint tiltott cselekvésre kényszerít (vagy a tilalom megtartásához hátrányos jogkövetkezményt, hivatalvesztést, fűz). Ez annál is furcsább, mert a hivatali eskünek csak akkor van értelme, ha az eskü valóban az eskütevő lelkiismereti meggyőződését fejezi ki.

A performatív ige megváltoztatása és egyenértékűvel helyettesítése az eskü tartalmát és szerepét nem érinti. Esetünk így nem is hasonlít az Alkotmánybíróság egyik döntésében vizsgált esethez, amikor egy önkormányzati képviselő jogszabályban rögzített esküszöveg hiányában saját maga által megfogalmazott „avantgard” esküt kívánt tenni. [14/2008. (II. 26.) AB határozat ABK 2008 február, 155, 159.]

3. Visszamenőleges hatállyal meg kellett volna semmisíteni a köztisztviselői eskü újra letételére rendelkezésre álló hatvannapos jogvesztő határidőt, melyet a 2001. évi XXXVI. törvény 102. § (8) bekezdése tartalmaz. Ez a rendelkezés a törvény hatálybalépésekor valamennyi, már közszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselő számára kötelezővé tette, hogy a törvény hatálybalépését követő hatvan napon belül az invokációval kiegészített új szövegű hivatali esküt letegye. Ennek elmulasztása azzal járt, hogy a köztisztviselő közszolgálati jogviszonya „a törvény erejénél fogva” megszűnt.

Az indítvány csak a hatvannapos határidőt kifogásolja, ámde alkotmányellenes volt az összes akkor kinevezett, és korábban már hivatali esküt tett köztisztviselő hivatali esküjének kötelező megisméltése. A hatvannapos határidő alkotmányellenes volt - azért, mert egyáltalán létezett. A köztisztviselői eskü megisméltését (pontosabban: újra letételét) csak az állam lényegének, alkotmányos berendezkedésének változása vagy impériumváltás indokolhatja. Erről a kérdéses időben (2001-ben) nem volt szó, ezért nem volt alkotmányos indoka a már kinevezett és közszolgálati jogviszonyban álló köztisztviselők ismételt hivatali esküre kényszerítésének. Az indítványozó az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésére a munkához való jog sérelmére hivatkozik, ami köztisztviselők esetében e részében a minden magyar állampolgárt megillető hivatalviseléshez való joggal esik egybe [Alkotmány 70. § (6) bekezdése]. A minden köztisztviselőt hivatali esküje megisméltésére kötelező szabály ennek az alkotmányos jognak szükségtelen (alkotmányos indok nélküli) korlátozása, ezért alkotmányellenes. Ennek megfelelően meg kellett volna semmisíteni.

4. A jelen ügy természetesen csak a Ktv. vizsgált rendelkezéséről szól, de hasonló lehetne elmondani az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvényben, valamint a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény mellékletében foglalt eskü szövegéről is, jóllehet e törvények „fogadalom” letételét is lehetővé teszik.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

TARTALOMJEGYZÉK

47/2009. (IV. 21.) AB határozat	1
Indokolás	1
I.	1
II.	2
III.	4
Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása	15
Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye	17
Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye	22