

Kálmán Kinga, Szentgáli-Tóth Boldizsár¹

Korlátozott közlések nyomában²

A közszférában dolgozók szólásszabadságának egy érdekes alelete

Bevezetés

A közszférában dolgozók szólásszabadsága Magyarországon alig kutatott alapjogi konfliktusnak számít, amely a joggyakorlatban is csupán az elmúlt években került előtérbe, holott a valóságban napi szinten jelen van az érintett munkahelyeken. Stumpf István alkotmánybíró 3070/2017. (IV.19.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában így érvelt: „A fogalmak túl tág értelmezése akár a véleménynyilvánítás szabadságának az aránytalan korlátozását, sérelmét is eredményezheti. Ezért tartottam volna rendkívül fontosnak, hogy részletezze a határozat indokolása, hogy milyen szempontokat, körülményeket figyelembe véve dönthető el, hogy az értelmezés az Alaptörvénynek megfelelő értelmezési tartományon belül marad-e vagy sem. Az indokolásban kifejtendő elvi szempontok hivatottak a jövőre nézve orientálni egyrészt a véleményüket kifejezni kívánó tisztviselőket, másrészt pedig az ilyen jogvitákat elbíráló bíróságokat.”³

Ezek a gondolatok kiválóan összegzik azt a bizonytalanságot, ami a közszolgálatban munkát vállalók szólásszabadságának határait övezi Magyarországon. Egy korábbi munkánkban már foglalkoztunk az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok választási kampány részvételének lehetséges kérdéseivel,⁴ ezúttal a munkavállalók szólásszabadsága áll vizsgálatunk fókuszában. A probléma növekvő súlyát mutatja, hogy az elmúlt években megszorodtak az ilyen témájú esetek, ezek közül a váci polgármester 2019. decemberi normatív utasítását⁵ helyezük írásunk középpontjába. Célunk azonban főként nem e konkrét eset jogi értékelése, hanem néhány olyan szempont felvetése, amelyek új megvilágításba helyezhetik a jövőben felmerülő hasonló jogvitákat. Más ügyeket is választhattunk volna okfejtésünk alapjául, azért döntöttünk végül a váci példa mellett, mert azon kevesek közé tartozik, melyek kapcsán indult jogi eljárás, az alapvető jogok biztosához érkezett az ügy kivizsgálására vonatkozó kérelem.⁶

Más országokban, különösen az Egyesült Államokban több évtizedes bírósági gyakorlat alakult ki a témában, az amerikai Legfelsőbb Bíróság dolgozta ki az eddigi legkoherensebb, bár korántsem hézagmentes dogmatikát az ilyen helyzetek feloldására egy három lépcsős teszt kimunkálásával. A közszférában foglalkoztatottak véleménynyilvánítási szabadsága akkor élvez alkotmányos védelmet, ha az érintett magánszemély minőségében közügy fogalmába eső témában nyilvánul meg és a munkáltató korlátozáshoz fűződő jogos érdekei nem ellensúlyozzák a munkavállaló szólásszabadságát. Ezt a megközelítést, mint minden más külföldi példát is, fenntartásokkal alkalmazhatjuk csak a magyarországi esetekre, mivel a szólásszabadság értelmezésének kiindulópontjai lényegesen eltérnek az egyes jogrendszerekben. Ezzel együtt a legcizelláltabb koncepciót az Amerikai Legfelsőbb Bíróság

¹ Kálmán Kinga: ELTE Alkotmányjogi Tanszék, demonstrátor; Szentgáli-Tóth Boldizsár: TK Jogtudományi Intézet, tudományos munkatárs; ELTE Alkotmányjogi Tanszék, tudományos segédmunkatárs.

² Jelen tanulmányunk az NKFIH 128796. kódszámú kutatási projekt keretében készült, amely a demokrácia elv normatív tartalmát vizsgálja uniós- és alkotmányjogi szempontból.

³ 3070/2017. (IV.19.) AB határozat, ABH 2017, 297. Indoklás [53]

⁴ Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár: Gazdaság és politika egy felfedezetlen határterülete.

https://www.real.mtak.hu/104857/1/gazdasag_politika.pdf (2020.03.10.)

⁵ Vác polgármesterének 1/2019. (XII. 12.) polgármesteri utasítása. (a továbbiakban: utasítás)

<http://www.vaconline.hu/images/stories/2019screenshot/polgiutasitas.jpg> (2020.03.10.)

⁶ <https://demokrata.hu/magyarorszag/a-fidesz-ombudsmani-vizsgalatot-ker-a-vaci-polgarmester-ugyeben-195793/> (2020.03.10.)

munkálta ki, melynek számos eleme releváns lehet magyar vonatkozásban is, ezért is véljük úgy, hogy az említett koncepció bizonyos vonatkozásokban alkalmas hivatkozási pont lehet a magyar joggyakorlat számára is. Ezzel együtt magunk sem azonosulunk az amerikai esetjoggal maradéktalanul, tanulmányunkban arra teszünk javaslatot, hogy e kritériumrendszer a hazai joggyakorlatba is beemeljük, azonban némileg eltérő hangsúlyokkal.

Tanulmányunkat egyrészt figyelemfelhívásnak szánjuk, mivel egy a közszférában általános gyakorlatnak számító, mégis eddig alig vizsgált alapjogi konfliktusra fókuszálunk. Hangsúlyozzuk, hogy ebben a keretben csak a számos aleset egyikével foglalkozunk és nincs lehetőségünk a vonatkozó amerikai gyakorlat dogmatikájának teljes körű kifejtésére sem. Ugyanakkor hosszabb távon szükség lenne a tágabb téma monografikus igénnyel történő feldolgozására, valamennyi dogmatikai megfontolás részletes kibontására, továbbá az amerikai, a kanadai, az ausztrál esetjog, valamint a vonatkozó európai bírósági gyakorlat mélyreható feltérképezésére, különös tekintettel a közszféra sokszínűségére. Másrészt amellet foglalunk állást, hogy a számos szektort magában foglaló közszféra sajátos viszonyai között nem lehetséges egységes standardokat felállítani, néhány logikai hasonlóságtól eltekintve az egyes szektorokban (bírák, ügyészek, fegyveres testületek, kormánytisztviselők, közalkalmazottak, orvosok, tanárok) különböző törvényszerűségek érvényesülnek. Harmadrészt nem tartjuk célszerűnek, hogy a közszférában dolgozók alapvető jogait a hagyományos értelemben vett tesztek logikája mentén közelítsük meg. Ehelyett sokkal inkább olyan szemléletet képviselünk, amely azt vizsgálja, milyen sajátos megfontolásokat kell érvényesítenünk, milyen érdekeket kell összemérnünk a közszféra munkavállalóinak alapvető jogai kapcsán.

1. Az elemzés alapjául szolgáló polgármesteri utasítás

Magyarországon 2019. október 13-án általános önkormányzati választásokat tartottak, ami után számos település politikai vezetése gyökeresen megváltozott. E települések közé tartozik Vác is, ahol a 2019-ig kormánypárti (FIDESZ-KDNP) városvezetést felváltotta egy ellenzéki polgármester és egy többségében őt támogató képviselő-testület.⁷ Az új polgármester 1/2019. (XII. 12.) számú polgármesteri normatív utasításában (a továbbiakban: utasítás) korlátozó feltételeket vezetett be a 100%-ban önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok (a továbbiakban: társaság) ügyvezető igazgatói számára a sajtó, média előtti képviselet, nyilatkozat és közlés, valamint egyéb nyilvános fórumokon való szereplések kontrolálása érdekében.⁸ Az utasításban foglaltak alapján, azt a polgármester az önkormányzat képviseletében és a munkáltatói jogkör gyakorló minőségében adta ki.

Az utasítás értelmében az ügyvezető igazgató munkajogi felelősséggel tartozik minden olyan közléssel kapcsolatban, amely az önkormányzatot és a társaságok működését olyan módon érinti, hogy:

- rontja és veszélyezteti azok jó hírnevét,
- sérti jogos gazdasági érdekeit,
- erkölcsi, gazdasági, szakmai hátrányt okoz,

⁷ Helyi önkormányzati választások – Vác (Pest megye).

https://www.valasztas.hu/telepules-adatlap_onk2019?onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_formDate=3250368000000&p_p_id=onknavigacio_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=3&onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpVlId=294&onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpVlId=687&onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpMegyeKod=14&onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpTelepulesKod=169&onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_settlement=vac (2020.03.10.)

⁸Utasítás i.m.

- megrendítheti a lakosság, önkormányzattal szembeni bizalmát, vagy
- titoktartási kötelezettségével ellentétes.⁹

A munkajogi felelősséget részletesebben nem fejt ki az utasítás, mindazonáltal utalhat fegyelmi eljárásra, rendes, vagy azonnali hatályú felmondásra egyaránt. Ezen túlmenően, az ügyvezető igazgató bármilyen sajtóban, médiában, közösségi oldalon, nyilvános fórumon nyilatkozatot, interjút (értve ezen a közleményeket, sajtóanyagokat is) kizárólag a polgármesterrel történő előzetes egyeztetés után, annak írásbeli engedélyével tehet.¹⁰ Ez a kötelezettség nem alkalmazandó műsorfüzetekre, rendezvényekre vonatkozó felhívásokra, valamint a sajtóban és egyéb nyilvános fórumon megjelenő hirdetésekre sem.¹¹ Ebből az látszik, hogy a polgármester a személyes kommunikációt kívánta korlátozni, a promóciós vagy marketing célú megnyilvánulásokat nem. A személyes közlések korlátozása viszont teljeskörű: az előzetes engedélyeztetési kötelezettség nem határolódik le az önkormányzathoz, vagy a társaságokhoz köthető kommunikációs csatornákra, bármilyen publicitással bíró üzenetet kizárólag a polgármester megerősítésével lehet közölni.

Ezek alapján engedélyhez kötötté válik egy interjú, bármilyen nyilatkozat újságokban, de még egy Facebook poszt vagy akár egy Instagram fotó is. Egy következő pontban a polgármester a kötelezettséget kiterjeszti a társaságok munkavállalóira, valamint a társasági feladatok ellátására kötött megbízási és vállalkozási szerződéssel foglalkoztatottakra is.¹² Alapvetően aggályos, ha a címben és preambulumban megjelölt személyi kört később kiterjeszti a normaszöveg, ráadásul számos fogalmi kodifikációs hibát is rejtenek az utasítás különböző fordulatai.

Pár hónappal később, Vác önkormányzati képviselő-testülete elfogadott egy olyan határozatot is, amelyben felkérte a polgármestert, hogy utasítását tartassa be, az abban foglaltakat kényszerítse ki.¹³

A polgármester normatív aktusához nem fűződik indoklás, ennek következtében kizárólag a munkajogi és a polgári jogi felelősség felemlegetéséből következtethetünk arra, hogy hatékonysági szempontok állnak az utasítási akarat mögött. A gondolatmenetet kibontva a következő fejezetekben azt láthatjuk, hogy a szólásszabadság alkotmányos joga csorbul a hatékony, egységes és háborítatlan közigazgatási munkaszervezet garantálása érdekében.

2. A közszférában foglalkoztatottak szólásszabadságának alapvonalai

Az általunk tárgyalt jogeset speciális körülményei a társaságok munkavállalóit érintik, azonban mindez egy tágabb problémakör, a közszférában foglalkoztatottak szólásszabadsága körében értelmezhető.¹⁴

A közszférában foglalkoztatottak véleménynyilvánítási szabadságának kérdése legfeljebb annyiban tekinthető egységesen kezelhető problémakörnek, hogy néhány alapvető logikai elem hasonló valamennyi ide sorolható esetben.¹⁵ A munkavállaló rendelkezik az Alaptörvényben a minden ember számára biztosított alapvető jogokkal, ezektől pusztán azon

⁹ Utasítás 1. pont

¹⁰ Utasítás 2. pont

¹¹ Utasítás 4. pont

¹² Utasítás 3. pont

¹³ Vác város képviselőtestületének 17/2020. (I. 21.) számú határozata.

http://www.vac.hu/docs/0121_2_1.pdf (2020.03.10.)

¹⁴ David L. Jr Hudson: *Balancing Act: Public Employees and Free Speech. First Amendment Center* 2002. 2. sz. 1-46. o.

¹⁵ Robert M. O'Neil: *The Rights of Public Employees*. 2nd ed. Southern Illinois University Press, Carbondale 1993. 127. o.

oknál fogva, hogy a közszférában vállal munkát, nem lehet megfosztani. Ugyanakkor számolnia kell azzal, hogy szerteágazó speciális korlátozások fogják szűkíteni mozgásterét, amennyiben belép a közszolgálatba, ezeknek azonban a jogbiztonság és a normavilágosság érdekében előre megismerhetőeknek és kiszámíthatóknak kell lennie.¹⁶ Mivel rendszerint a dolgozók tudnak a legtöbbet az állami szervek munkájáról, az egész társadalom szempontjából is fontos, a közhatalmat gyakorló szervek átláthatóságát és ellenőrizhetőségét biztosító érdek fűződik ahhoz, hogy véleményük, a birtokukba jutott egyes információk a szélesebb nyilvánosság számára is megismerhetőek legyenek.¹⁷

A munkavállaló szempontjaival szemben áll a közszférába tartozó munkáltató azon érdeke, hogy hatékony működése előfeltételeként kifelé egységes képet mutasson magáról, ami a háborítatlan munkavégzés fontos előfeltétele. A közfeladatot ellátó szervek működése kapcsán különösen fontos, a magyar Alaptörvényben is nevesített értéknek számít továbbá a hatékonyság, a pártatlanság, az objektivitás,¹⁸ hiszen csak ilyen módon tartható fenn az állami szervekbe vetett ösztársadalmi bizalom. Az ezek ellen ható magatartás pedig a közszféra esetében nem csupán a munkáltató magánérékének sérelméhez vezet, hiszen az egész társadalom számára elengedhetetlen, hogy a közfeladatok ellátásával megbízott szervei megőrizték integritásukat, ezzel alkalmasságukat funkciójuk betöltésére. Különösen jelentős tehát a hatékony közszféra háborítatlan munkakörnyezetéhez fűződő ösztársadalmi érdek, ugyanakkor a munkavállalókat meg kell védeni attól, hogy ezen az alapon véleménynyilvánítási szabadságukat aránytalanul korlátozzák. Ezzel szemben a munkáltató szerepe kettős, esetében igen ellentmondásos szempontok összebékítésére van szükség.¹⁹ A munkáltató ezekben a jogviszonyokban részben, mint a közhatalom gyakorlója jelenik meg, ebben a minőségében kötik az alapvető jogok állam általi korlátozására vonatkozó alkotmányos garanciák. Másrészt viszont a munkaadó, mint munkajogi pozíció feljogosítja a munkáltatót a munkavállalók alapvető jogainak szélesebb körű korlátozására.

A fentebb vázolt alapjogi konfliktus, amelynek egyik a esetét a későbbiekben részletesen is kibontjuk, a konkrét körülmények fényében számottevő eltérésekkel érvényesül a közszféra különböző szegmenseiben. Talán a legszembetűnőbb elhatárolás ott húzódik, hogy a közszféra bizonyos területein szigorú keretek között a munkavállalók véleményt nyilváníthatnak politikai kérdésekben, míg máshol az ilyen magatartás teljesen kizárt. A ma használt magyar fogalmakból kiindulva az első körben gondolhatunk a kormánytisztviselőkre és köztisztviselőkre, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok munkavállalóira, mint érintettek, de akár a közalkalmazottak esetében is felmerülhet – némileg eltérő hangsúlyokkal ugyan – de hasonló jellegű jogvita (pedagógusok, oktatók, kutatók),²⁰ orvosok.²¹ Ezzel szemben a második kategóriába tartoznak mindenek előtt a fegyveres testületek, ahol a speciális fegyelmi szabályok és az erőteljes hierarchikus belső tagozódás miatt az oda belépő dolgozóknak alapvető jogaik a közszféra egyéb területeihez képest drasztikusabb korlátozásaival is számolniuk kell.²² Továbbá szintén rendkívül érzékeny a

¹⁶ 43/1995. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1995, 196-200.

¹⁷ Neal Kumar *Katyal*: Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within. *Yale Law Journal* 115 2006. 2314, 2344–45. o. (noting that efficiency is not the equivalent).

¹⁸ Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hitvallása és XXVI. cikk (1) bekezdése.

¹⁹ Adam *Shinar*: Public Employee Speech and the Privatization of the First Amendment. *Connecticut Law Review* 2013. 1. sz. 8-9. o.

²⁰ Példaként lásd: *Pickering v Board of Education*, 391 US 563 (1968).

²¹ https://ataszjelenti.blog.hu/2017/01/18/nem_a_korhazigazgato_nem_tilthatja_meg_a_lajkolast_es_a_nyilatkozast (2020. 02.25.)

²² Magyarországon például a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 21. §-a.

bírák,²³ vagy az ügyészek szólásszabadságának érvényesülése is.²⁴ Ezeknél a szervezeteknél a hatalommegosztásban betöltött szerepükből és alkotmányos jelentőségükből is következően különösen figyelni kell a pártatlanság, illetve annak látszata megőrzésére, ezt pedig alááshatja bármilyen, aktuálpolitikai témában történő konkrét állásfoglalás.

Szétfeszítené tanulmányunk kereteit, ha mindegyik alesetet kibontanánk, azonban mégis szükségesnek éreztük, hogy a társaságok munkavállalóinak véleménynyilvánítási szabadságát ebben a szélesebb kontextusban elhelyezzük. Ez azért is indokolt, mert a közsférában dolgozók alapvető jogainak reménybeli, a teljes körűség igényével fellépő monografikus vizsgálata során néhány általános fogódzó felvázolását követően szükség lenne valamennyi aleset alapos áttekintésére.

A közsférában dolgozók véleménynyilvánítási szabadsága különböző szegmensei kapcsán két olyan ügyet említhetünk az elmúlt évekből, amely komoly jogvitákat generált. 2014-ben egy önkormányzati hivatalban dolgozó alkalmazottat felmentettek hivatalából, miután elindult az önkormányzati választásokon és a kampányban sértő, sok esetben megalázó nyilatkozatokat tett a település polgármesteréről és jegyzőjéről. Az ügy az Alkotmánybíróság elé került, és a testület alkotmányosnak ítélte meg az alkalmazott szólásszabadságának gyakorlása miatt történő felmentését.²⁵ 2018-ban egy ügyész a választási kampány során politikai tartalmú képeket tett közzé Facebook oldalán, amely miatt először az ügyészség fegyelmi eljárás alá vonta, majd elbocsátotta őt állásából. A jogviszony megszüntetésével szemben az ügyész bírósághoz fordult, amely megállapította, hogy az ügyészség, mint munkáltató szerv alaptörvény ellenes módon korlátozta a foglalkoztatásában álló ügyész szólásszabadságát, így köteles őt újból alkalmazni, továbbá az elbocsátással okozott kárát megtéríteni.²⁶

A társaságok bár nem tartoznak a szűkebb értelemben vett közsférához, maguk is közfeladatot látnak el és felettük a polgármester nem csak munkáltatói jogokat gyakorolhat, hanem mint azt a konkrét esetben is látjuk, közhatalmi pozíciójánál fogva, a jogalkotási törvény szerinti normatív utasításban is megpróbálhat megállapítani kötelező magatartási szabályt az ott dolgozókra. Ezért is soroljuk a társaságok munkavállalóit ebbe a körbe és a továbbiakban azt vizsgáljuk, esetükben milyen szempontokat szükséges mérlegelnünk egy a vácihoz hasonló korlátozás alkotmányosságának megítélése kapcsán.

3. (Önkormányzati) közszolgáltatási rendszer Magyarországon

Tanulmányunk következő gondolati egységében a közszolgáltatások fogalmának bemutatását követően ismertetjük a magyarországi szabályozást az önkormányzati közszolgáltatásokra vonatkozóan. Ezután ezekből a megállapításokból kiindulva felvázoljuk, hogy az önkormányzatok milyen típusú közszolgáltatásokat nyújtanak saját tulajdonú gazdasági társaságok formájában, továbbá milyen sajátosságokat tartalmaznak az ilyen társaság által foglalkoztatott személyek munkaviszonyai.

A közszolgáltatásnak nincs egységesen elfogadott fogalma a szakirodalomban, mégis kitapinthatóak bizonyos általánosan elfogadottnak tekinthető fogalmi ismérvek. Az egyik ilyen az, hogy tárgyát tekintve közjavak előállítására irányuló tevékenységről beszélünk. Ebbe

²³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)018-e) (2020.02.10.)

²⁴ Szántai Orsolya: A véleménynyilvánítás szabadsága és a bírák számára tilalmazott politikai tevékenység összefüggései - Némaságra vagyunk ítélve?

<http://mabie.hu/index.php/1537-dr-szantai-orsolya-a-velemenynyilvanitas-szabadsaga-es-a-birak-szamara-tilalmazott-politikai-tevekenysegei> (2020.03.15.)

²⁵ 3070/2017. (IV.19.) AB határozat, ABH 2017, 297.

²⁶ <https://444.hu/2019/12/23/vissza-kell-venni-az-ugyeszsegre-az-ugyeszt-akit-politikai-tartalmu-facebook-posztjai-miatt-rugtak-ki> (2020.03.15.)

a kategóriába azon szolgáltatásokat soroljuk, amelyek kiterjesztése további személyekre nem jár külön költséggel és mindenki számára rendelkezésre állnak, senkit nem lehet kizárni fogyasztásukból. Ez nem feltétlenül jelent teljes ingyenességet, azonban a közszolgáltatás ellenében esetlegesen fizetendő díjak megállapításakor nem lehet elsődleges szempont a profit maximalizálás.²⁷ „A szolgáltató a közszolgáltatást köteles a fogyasztónak a finanszírozás mindenkori helyzetétől függetlenül folyamatosan, – szerződéskötési kötelezettség terhe alatt, – a műszaki, technológiai, földrajzi és gazdasági akadályok hiányában a teljes szolgáltatási területén ugyanolyan minőségben (tehát a piaci szempontból számára gazdaságtalan területeken is!), – ellenszolgáltatás nélkül, illetve kötött, a társadalom többsége által megfizethető áron, egységes tarifa alkalmazásával (még akkor is, ha a szolgáltatásnyújtás költségei egyes fogyasztói csoportok szerint eltérőek), – erős közjogi alapú szabályozás, ellenőrzés és szankcionálás mellett, – diszkrimináció-mentesen nyújtani.”²⁸ A közszolgáltatások rendszerint alkotmányi elismerésben részesülnek, kulturális, gazdasági és szociális alapjogokként.²⁹

A továbbiakban azokra a közszolgáltatásokra szűkítjük le vizsgálatunkat, amelyet az állam, vagy a helyi önkormányzat saját tulajdonú gazdasági társaság formájában juttat a lakosság számára. E körbe Magyarországon túlnyomó többségben olyan általános gazdasági érdekű szolgáltatások tartoznak, mint például a víz-, gáz- és áramszolgáltatás, a hírközlés, a köztemetés, a postai szolgáltatás, a tömegközlekedés és az infrastruktúra. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat biztosíthatja az állam országos szinten, vagy helyi önkormányzatok útján területi szinten. A hatáskörmegosztás többnyire illeszkedik a helyi közfeladat és az országos közfeladat szerint elkülöníthető tevékenységfajtákhoz. A szolgáltatás módja és mértéke attól függ, hogy az önkormányzat milyen és mekkora szerepet tölt be a finanszírozásban, kivitelezésben és milyen rendszert alakít ki a közszolgáltatást végző munkaszervezet vonatkozásában.³⁰ Az önkormányzat választása szerint megszervezheti a közszolgáltatást saját szervezetén belül, társaságalapításával vagy magánjogi szereplőkkel történő szerződéskötés útján.

Az önkormányzatok akkor látják el társaságok útján közszolgáltatási feladataikat, ha nem kívánnak teljesen mentesülni az ellátási felelősség alól. Ugyanilyen indoknak számít, ha a költségvetési szervtől hatékonyabb szervezeti formát látnak kívánatosnak, de a gazdaságos működésnél fontosabb szempont a lakosság igényeinek való megfelelés és a szolgáltatás színvonalának emelése.³¹ Ilyen társaságok általi szolgáltatás esetén az állam piaci szereplőkre bízta a szolgáltatásnyújtást, azonban erőteljes közjogi alapú gazdasági limitációk mentén szabályozza a szolgáltatás maradéktalan teljesítését.³² A gazdasági társaság általi közszolgáltatás az ellátási felelősség skáláján a középvonalban helyezkedik el.³³

Az állami és/vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok fogalmát több szinten, több intézmény definiálta. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD) átfogóan „állami tulajdonú vállalatként” kezeli mindazokat a

²⁷ Kántás Péter: Adalékok a közszolgáltatás fogalmához és teljesítményéhez. *Közjogi Szemle* 2019. 1. sz. 92. o.

²⁸ Kántás: i.m. 93. o.

²⁹ Hoffman István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2009.

³⁰ Pump Judit: A települési hulladékkezelés és a „magyar modell”. *Pro Futuro* 2011. 1. sz. 48-49.o.

³¹ Előházi Zsófia: In-house beszerzés a települési önkormányzatok közszolgáltatásaiban. *Iustum Aequum Salutare* VI. 2010. 3. sz. 178-179. o.

³² Simon Barbara – Tóth Ferenc: A közszolgáltatások szervezése a változó gazdaságban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest 2015. 15. o.

³³ Németh Erzsébet – Makkai Mária – Horváth Margit: Szempontok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása. *Pénzügyi Szemle* 2016. 2. sz. 185. o.

társaságokat, amelyeket egyfelől az állam joga gazdasági társaságnak ismer el, másfelől ahol az állam a tulajdonosi jogok többségét gyakorolja. A szervezet értelmezésében az állam bármilyen közhatalommal felruházott szervezetet jelenthet, így ez alkalmazható a települési önkormányzat tulajdonában lévő vállalkozásokra is.³⁴ Az EU a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló irányelvében³⁵ a közvállalkozások fogalma alatt érti mindazon vállalkozásokat, amelyekre az állam és a regionális vagy helyi hatóságok (értsd: helyi önkormányzatok) meghatározó befolyást gyakorolnak.

A magyar jogrendszer törvényi szinten szabályozza a köztulajdonban álló gazdasági társaság fogalmát, miszerint ide tartozik minden gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat önkormányzati társulás, fejlesztési tanács, közalapítvány vagy költségvetési szerv többségi befolyással rendelkezik.³⁶ A három definíció hozzávetőlegesen ugyanúgy határozza meg a társaságok fogalmát más elnevezésekkel.³⁷

A társaságokban munkát vállaló személyek munkaviszonyát a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) az atipikus munkaviszonyok³⁸ körében szabályozza, mint köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszonyt. Az Mt.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint a speciális szabályozás célja a hatékony gazdálkodást, a közfunkciók teljesítését, a közösségi célokhoz kapcsolódó nyilvánosságot biztosító munkajogi környezet kialakítása.³⁹

Általános követelmény, hogy a társaságok vezetőinek biztosítaniuk kell a transzparens működést mind a tulajdonosok, mind a nyilvánosság felé, továbbá kötelesek betartani a közszolgáltatás etikai és integritási követelményeit.⁴⁰ Ezen elvárások teljesítése ellehetetlenül, a nyilvánosság tájékoztatása sokkal nehezebbé válhat, ha a vezetők nem nyilvánulhatnak meg előzetes egyeztetés nélkül a társaságokkal, vagy a helyi önkormányzatokkal kapcsolatban.

4. Jogforrási kérdés

Fontos külön is kitérnünk arra, hogy milyen jogforrásokban korlátozhatók a társaságok munkavállalóinak alapvető jogai, így szólásszabadságuk, mivel a formai szempontok mindig megelőzik a tartalmi alkotmányossági vizsgálatot. Magyarországon alapvető jogot, így a véleménynyilvánítás szabadságát is jogszabályban elsősorban törvényben lehet korlátozni,⁴¹ minden más ilyen törekvés csak törvényi felhatalmazás esetében lehet jogszerű.

Emellett két további iránya létezhet a munkavállalói szólásszabadságba történő beavatkozásnak. Egyrészt a munkaszerződések, amelyekben szintén sor kerülhet alapjog korlátozásokra,⁴² másrészt a polgármester közjogi szervezet szabályozó eszközként megjelenő

³⁴OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Paris, 2015 Edition, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en> (2020.03.15.)

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről 7. cikk (4) bekezdés

³⁶ 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről 1. § a) pont.

³⁷ Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok fogalmát lásd továbbá: 45/2018. (III.19.) Korm. rendelet 1. § 5. pont.

³⁸ Mt. XIV. fejezet.

³⁹ Mt.-hez fűzött miniszteri indokolás 206-207. §

<https://www.parlament.hu/irom39/04786/04786.pdf> (2020.02.15.).

⁴⁰ Németh: i.m. 201. o.

⁴¹ Magyarország Alaptörvényének I. cikk (3) bekezdése.

⁴² A témáról készült legközelebb magyar nyelvű monográfia: Gárdos Orosz Fruzsina: Alkotmányos polgári jog?: Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban. Dialóg - Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011.; a nemzetközi szakirodalomból lásd: Hans Micklitz (ed.): Constitutionalization of European private law. Oxford University Press, Oxford 2014.

normatív utasításai. A munkaszerződésekbe foglalt tilalmakhoz a szerződés megkötésével a munkavállaló kifejezetten hozzájárult, számára ezek előzetesen megismerhetők, bár itt is kérdéses lehet, hogy meddig mehet el a közszférába tartozó munkáltató jogos érdekei védelmében, illetve hogy a munkavállaló milyen körben mondhat le önkéntesen alapvető jogairól. Elméletileg felmerülhetne, hogy a társaság belső szabályzataiban, például az alapító okiratban biztosítsanak a polgármesternek, mint az alapító és tulajdonos helyi önkormányzat képviselőjének bizonyos körben utasítás adási jogot. Ez a lehetőség azonban nem irányulhat alapvető jogok korlátozására, mivel a munkavállalóknak nincs lehetőségük egyedileg hozzájárulásuk megadására, illetve számukra ebben az esetben nem volna felmérhető előzetesen, hogy milyen esetleges jogkövetkezményekkel kell szembenéznük.

Rátérve a polgármester mozgásterére, a település első emberének normatív utasításban van lehetősége a vezetése, irányítása, vagy felügyelete alá tartozó szervek szervezetét, működését, vagy tevékenységét befolyásoló döntések meghozatalára.⁴³ A társaságok egyik körbe sem tartoznak, hiszen ezek az entitások nem közvetlenül az önkormányzati szervezetrendszer részei, az önkormányzat, mint alapító és tulajdonos jelenik meg ezekben az egyébként közfeladatot ellátó társaságokban. Mindezekből az következik, hogy a polgármesternek nincsen a jogalkotási törvény szerinti normatív utasítási jogköre semmilyen tekintetben a társaságokra vonatkozóan, ha mégis kibocsát ilyet, olyan személyi hatállyal alkot közjogi szervezetszabályozó eszközt, amelyre nézve nem rendelkezik erre irányuló törvényi felhatalmazással. Azt pedig már az imént vázoltuk, hogy ha a polgármester jogszerűen is alkotna normatív utasítást, közjogi szervezetszabályozó eszközben törvényi felhatalmazás nélkül alapvető jog korlátozására akkor sincs lehetősége, ami erőteljesen behatárolja az utasítás tartalmát is.⁴⁴

A polgármester emellett, mint az alapító helyi önkormányzat képviselője, tulajdonosként bocsáthat ki kötelező érvényű utasítást az érintett társaságokra vonatkozóan, ennek azonban több előfeltétele is van és az alapvető jogok korlátozása ezen a szinten sem merülhet fel. Az Möt.⁴⁵ rendelkezik arról, hogy az önkormányzat közfeladat ellátására létesíthet társaságot⁴⁶ és rögzíti azt is, hogy a társaságok alapítása, megszüntetése, vagy átszervezése a képviselő testület át nem ruházható hatásköre,⁴⁷ ebben a körben a polgármester tehát semmilyen körülmények között nem járhat el. Ezen felül a képviselő testületnek egyéb tulajdonosi jogainak gyakorlását lehetősége van átruházni helyi önkormányzati rendeletben a polgármesterre.⁴⁸

Fentiekből látható, hogy a társaságok munkavállalóinak alapjogait az Alaptörvényen felül elsősorban törvényben, másodsorban a munkaszerződésben lehet szűkebb körben korlátozni. Ezen felül más normatív jogforrások ebben a tekintetben legfeljebb csak törvényi felhatalmazás esetében merülhetnek fel és a polgármester önálló mozgásterére egyébként is rendkívül korlátozott a szektor kapcsán.

5. A véleménynyilvánítások kontextusa

A következő három alfejezetben azokat a legfontosabb tartalmi szempontokat vesszük sorra, amelyeket szükséges értékelnünk egy a társaságok munkavállalóinak véleménynyilvánítási szabadságát érintő rendelkezés kapcsán. Annak érzékeltetésére törekszünk, hogy mennyire

⁴³ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény 23. § (4) bekezdés j) pontja.

⁴⁴ Az alapvető jogokat korlátozó normatív utasítás kibocsátására ad felhatalmazást példának okáért az Rtv. 21. § (3) bekezdése.

⁴⁵ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (rövidítve: Möt.).

⁴⁶ Möt. 41. § (6) bekezdés.

⁴⁷ Möt. 42. § 7. pont.

⁴⁸ Möt. 41. § (4) bekezdés.

átfogó elemzést kell lefolytatni az ilyen helyzetek megítélésekor, illetve hogy melyek azok a főbb irányok, amelyek az alapvető jogok érvényesülési körét a közszféra sajátos körülményei között meghatározzák.

A közszférában dolgozók kommunikációja kapcsán az első kérdés, hogy az illető hivatalos minőségében járt-e el, vagy közlését inkább, mint magánember hozta nyilvánosságra.⁴⁹ A magyar Alkotmánybíróság szerint is bizonyos, hogy a munkaidőben, vagy a munkahelyi számítógépen végzett tevékenység feltétlenül közszolgálatnak tekintendő,⁵⁰ de minden olyan más szituációt is e körben kell értékelnünk, ahol az érintett közszférához való kötődése releváns lehet.⁵¹ Vitán felül áll, hogy amikor a munkavállaló munkáltatója képviselőjében jár el,⁵² esetleg munkakörébe tartozik kifejezetten a munkáltató álláspontjának a nyilvánosság felé kommunikálása, ilyenkor a munkáltató jogszerű utasításainak értelmében köteles cselekedni.⁵³ Az Amerikai Legfelsőbb Bíróság ilyen esetekben egyáltalán nem részesíti védelemben a munkavállalót,⁵⁴ magunk azonban ezzel az állásponttal nem tudunk azonosulni, mivel nézetünk szerint a munkaköri kötelezettség teljesítése szűkíti ugyan, de nem zárja ki teljesen az érintett szólásszabadságát.⁵⁵ Gondoljunk csak például olyan esetre, amikor a munkavállaló a munkáltató jogszerűtlen utasításával szemben fejt ki álláspontját. A védelem tovább szűkül akkor is, ha vezető pozíciót betöltő munkavállalókról beszélünk, mivel az ilyen személyek gyakran a szervezetben belül is, mint a munkáltató képviselői jelennek meg.

Az is viszonylag egyértelműen levezethető, hogy amennyiben a közszférában dolgozó szabadidejében, magánemberként járt el, saját kommunikációs eszközeit használta és a célközönség számára nem vált ismerté az államhoz való kötődése, ilyenkor nem beszélhetünk a lojalitási kötelezettség megsértéséről, vagy a közszféra hatékonyságának, integritásának veszélyeztetéséről, mert nincsen figyelembe vehető kapcsolat a munkavállaló kommunikációja és a munkahelyén betöltött pozíciója között. Ha például a nyilvános szereplést nem vállaló közszolgálati dolgozó a munkahelyével ellentétes álláspontot támogató tüntetésen vesz részt, e tevékenységéért jogszerűen nem vonható felelősségre.⁵⁶

Van azonban a véleménynyilvánításnak egy olyan szegmense, ahol a közszférához való kötődés értékelése az ügy szempontjából kérdéses lehet.⁵⁷ Ha a közszférában dolgozó munkaidején kívül, magáneszközeit és kommunikációs csatornáit használva, de a közszférában betöltött pozícióját feltüntetve vállal nyilvános kommunikációt, ilyen esetben figyelembe kell-e vennünk azt a tényt, hogy az állam képviselőjeként különös felelősséggel kell eljárnia? Nézetünk szerint minden olyan közlésnél, ahol a munkavállaló egyértelművé teszi közszolgálati minőségét, vagy az ügy körülményeiből következően ez célközönsége számára kétségtelenül nyilvánvalóvá vált, alkalmazni kell a közszféra képviselőire vonatkozó

⁴⁹ David L. Jr. Hudson: Public Employees, Private Speech: 1st Amendment doesn't always protect government workers. *ABA Journal* 2017. https://www.abajournal.com/magazine/article/public_employees_private_speech (2020.04.21.)

⁵⁰ 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, ABH 2017, 297. [38.]

⁵¹ Cynthia Lee: Freedom of Speech in the Public Workplace: A Comment on the Public Concern Requirement, *California Law Review* 1988. 5. sz. 1109, 1112.

⁵² John Wilson: Free speech is in peril: we need the voices of public servants in the political debate, 2019. <https://ballawyers.com.au/2017/08/21/public-servants-free-speech/> (2020.14.21.)

⁵³ Berry v. Bailey, 1984, 726 F.2d 670.

⁵⁴ Garcetti v. Ceballos, 2006, 547 U.S. 410.

⁵⁵ Hasonló álláspontot fogalmaz meg Ma Pengtian. Lásd: Ma Pengtian: Public Employee Speech and Public Concern: A Critique of the U.S. Supreme Court's Threshold Approach to Public Employee Speech Cases. *John Marshall Law Review* 30 1996. 121–148. o.

⁵⁶ Shinar: i.m. 30-34. o.

⁵⁷ Anthony Gray: Public sector employees and the freedom of political communication. *Alternative Law Journal* 2018. 1. sz. 10–16. o. <https://doi.org/10.1177/1037969X17748213> (2020.02.17.)

speciális standardokat, mivel ilyenkor a magatartás kihatással lehet az állami szervezetrendszer megítélésére.

Fontos szempont az is, hogy a munkavállaló által folytatott kommunikáció milyen felületen kerül megosztásra és mekkora közösséget képes elérni. Ha a munkavállaló egy nagy létszámú tüntetésen, vagy egy sokak által olvasott lapban, esetleg egy ilyen internetes felületen osztja meg nézeteit, azzal a munkáltatónak nagyobb érdeksérelmet okoz, mint ha közlése csak egy szűkebb kör számára válhat elérhetővé. Kérdés lehet az is, hogy a célcsoport mennyire nyitott, vagy zárt jellegű, mennyire a szélesebb nyilvánosság és mennyire egy jól behatárolt közösség. Például ha valaki Facebookon oszt meg egy posztot, amely csak ismerősei, tehát egy alapvetően magánjellegű célcsoport számára lesz hozzáférhető, akkor a kommunikáció súlya feltétlenül kisebb, mint egy kifejezetten a szélesebb nyilvánosság számára nyitott platform esetében. Ezt persze relativizálhatja a poszt megosztásának lehetősége.

Más megítélés alá esik, amikor a munkavállaló egy, a munkahelyén elkövetett visszaélés kapcsán jut információkhoz és ezt kívánja feltárni a közvélemény előtt. Ilyenkor a közsférában dolgozó munkavállalót erőteljesebb védelem illeti meg, hiszen a lojalitásból fakadó és a közszolgálat hatékonyságát előmozdító titoktartási kötelezettség ellensúlyaként állami érdekek fűződnek az állami szervek átlátható működéséhez és gazdálkodásához. A közszolgálatban dolgozót is megilleti az a jog, hogy neve titokban maradjon, így közérdekű tevékenységéért ne vonhassák felelősségre,⁵⁸ amennyiben közlése nagyban előmozdítja a közérdeket és megtett előzetesen minden tőle elvárható lépést az ügy hivatali út tiszteletben tartásával történő rendezése érdekében.⁵⁹

A közsférában dolgozó munkavállalók szólásszabadságát hátrányosan érintő rendelkezés nem vonatkozhat tehát valamennyi, tartalmilag a munkáltató érdekeit sértő nyilvános kommunikációra sem, vagy legalábbis nem azonos módon.⁶⁰ Figyelembe kell venni az adott kommunikáció célját, jellegét, azt, hogy az adott személy milyen minőségében jelenik meg a nyilvánosság előtt, illetve milyen kör számára teszi hozzáférhetővé álláspontját.

6. A véleménynyilvánítások tárgya

A vizsgálatunk konkrét fókuszát képező utasítás olyan közlésekre nézve vezet be szólásszabadságot érintő korlátozásokat, amelyek az önkormányzatra és a társaságokra vonatkoznak. Ebből kifolyólag úgy gondoljuk, azt érdemes megvizsgálni a továbbiakban, hogy ezek a közlések hogyan viszonyulhatnak a közügy fogalmához, az egyes véleménynyilvánításokat megillető alkotmányos védelem mértéke milyen kapcsolatban áll az adott közlés tárgyával.⁶¹

A nemzetközi sztenderdekhez konform módon, Magyarországon is kitüntetett helyet foglal el a véleménynyilvánítás szabadsága az alapjogok katalógusában⁶² a kommunikációs jogok anyajogaként.⁶³ Korlátozása esetén kevés alapjoggal szemben enged,⁶⁴ és azt is megszorítóan kell értelmezni.⁶⁵ Bármilyen, a közsférában dolgozók véleménynyilvánítását korlátozó szabályozásnak tartalmi alapon kell lehatárolnia a megengedett és a szankcionált tiltások

⁵⁸ Bush v Lucas, 462 U.S. 367 (1983).

⁵⁹ Hughes v. Whitmer, 1983, 714 F.2d 1407.

⁶⁰ Abood v. Detroit Bd. of Educ., 431 U.S. 209, 230 (1977).

⁶¹ A szólásszabadság demokratikus társadalomban betöltött szerepéről, lehetséges igazolásairól és alkotmányosan elfogadható korlátozásairól részletesen lásd: Koltay András: A szólásszabadság alapvonalai. – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban. Századvég Kiadó, Budapest 2009.

⁶² Magyarország Alaptörvénye IX. cikk.

⁶³ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219. Indoklás [1]-[3]

⁶⁴ Marsh v Alabama, 326 U.S. 501 (1946).

⁶⁵ Bővebben lásd: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.

körét, azonban bármiféle hátrány kiszabása csak a lehető legszűkebb körben, a munkáltató jogos érdekei védelme szempontjából feltétlenül indokolt esetben lehetséges.⁶⁶ Emellett a szankciót is a lehető legenyhébben kell megállapítani a cél elérésének biztosítása mellett. A véleménynyilvánítás szabadsága nem védi a tudatosan hamis tényállításokat és a személyiségi jogokat sértő⁶⁷ közléseket a legtöbb esetben.⁶⁸ Ezen túlmenően, büntetőjogi eszközökkel lép fel az állam többek között a gyűlöletbeszéd,⁶⁹ a rágalmozás⁷⁰ a becsületsértés,⁷¹ és az önkényuralmi eszmék terjesztése⁷² ellen.

További szempontként szükséges értékelni az 5. fejezetben tárgyalt tényezőket és ha ezután megállapítható, hogy a közlés a közügyek szabad vitatását érinti, úgy a közszférában dolgozó munkavállaló erős érvekre hivatkozhat szólásszabadságának védelmében.⁷³ A véleménynyilvánítás szabadságának fontos szerepe van a közügyekről való tájékozódásban és az információ továbbításban, amelyből szintén kitűnik a közügy fogalmának központi jelentősége.⁷⁴

A közügy fogalmával kapcsolatban a jogtudomány és a joggyakorlat csak jelentősebb sarokpontokat és irányvonalakat határoz meg. Phil Harris a közügy fogalmát kétoldali jelentéstartalommal ragadja meg. Egyrészt utal a társadalmi jólétre, amely az államtól elismerést és védelmet igényel, másik oldalról pedig kifejezi az egész nyilvánosság érdekét, különösen azt, ami igazolja a kormányzati intézkedéseket.⁷⁵ Edwin Rekosh okfejtése alapján a közügy a jogalkotó szubjektív meghatározása szerinti azon érdek, amely mindenki számára a legmegfelelőbb és legáltalánosabb.⁷⁶ Az előbbi meghatározások meglehetősen tág értelemben körvonalazzák a közügy fogalmának határait, azonban az állam és a közhatalom szerepe már e tautologikus definíciókból is kirajzolódik.

A hazai jogtudományban Koltay András a közügy fogalmát a demokratikus közvéleményhez fűződő kapcsolatán keresztül vizsgálja. Álláspontja szerint a demokratikus közvéleményből vezethetők le azok az alkotmányossági szempontok, amelyeknek döntéseink eredményeképpen jellemezniük kell a közügyek demokratikus vitáját. Mindez egyszerre a polgárok részvételét támogató alkotmányos érték, ugyanakkor állami intézkedési kötelezettség a szabad nyilvánosság megteremtésére és biztosítására.⁷⁷ Ez a megközelítés a véleménynyilvánítási szabadság intézményvédelmi természetére is utal, miszerint biztosítani hivatott a demokratikus diskurzus feltételeit is az egyén személyes kibontakozásán túl.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a közügy fogalmába tartozik az állami és önkormányzati intézmények szabad bírálata, működésük, tevékenységük kritikája.⁷⁸ Az

⁶⁶ Gray: i.m. 10–16. o.

⁶⁷ 2013. évi V. törvény a polgári törvénykönyvről 2:43-45. §.

⁶⁸ Az általános értelemben kifejezés azért szükséges, mert a közszereplők személyiségi jogai szélesebb körben korlátozhatók a véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése érdekében. Lásd: Koltay András: A közügyek vitáinak szabadsága és a személyiségi jogok védelme. *Pázmány Law Working Papers* 2019. 4. sz. 1-23. o. http://plwp.eu/files/PLWP_2019_04_Koltay.pdf (2020.03.10.)

⁶⁹ 2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről (a továbbiakban: Btk.) 332. §.

⁷⁰ Btk. 226. §

⁷¹ Btk. 227. §

⁷² Btk. 335. §

⁷³ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2014, 286. Indoklás [39]

⁷⁴ 7/2014. (III. 7.) AB határozat, ABH 2014, 135. Indoklás [24]

⁷⁵ Phil Harris - Craig S. Fleisher (ed): Handbook of public affairs. Sage Publications LTD. 2005. 32. o.

⁷⁶ Edwin Rekosh: Who defines the public interest? Public interest law strategies in central and eastern Europe. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2005. 2. sz. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452005000100008&script=sci_arttext&tlng=en (2020.03.03.)

⁷⁷ Koltay: i.m.

⁷⁸ Lásd: 1270/B/1997 AB határozat, ABH 2000, 713.

alkotmánybírósági gyakorlatban meghatározott fogalmakat kibontva megállapítható, hogy a közügyek körébe sorolható többek között a közhatalmi tevékenység és az állami szervek működése, a közpénzzel történő gazdálkodás és a közpolitika területe is, valamint a társadalmi problémákra vonatkozó állami megoldási javaslatok.⁷⁹

Amennyiben közügyre vonatkozik az adott kommunikáció, még több tartalmi szempontot és egyéb körülményeket is figyelembe kell venni annak megállapításához, hogy alkotmányos védelemben részesülhet-e.⁸⁰ Mindenekelőtt fontos hangsúlyozni, hogy a közérdekű ügyeket érintő megnyilvánulások alkotmányos oltalma teljes körű, de nem feltétlenül valamennyi, közügyet érintő kommunikáció élvezi ugyanazt a védelmet.⁸¹ Például ha egy közsférában alkalmazott egy, a közvetlen munkahelyére vonatkozó, megfelelően alátámasztott tényeket közlő cikket publikál, az feltétlenül jelentős hozzájárulás a közérdekű ügyek korlátok nélküli megvitatásához.⁸² A vélemények körében amennyiben az alkalmazott célja egy szakmailag indokolható, a releváns tények és információk eltérő értékelésén alapuló álláspont kifejtése, ilyen esetben a munkáltató szankcionáló mozgástere szűkebb.⁸³ Ha viszont a munkavállaló célja egyértelműen a puszta gyalázkodás, munkahelyének, vagy kollégáinak rossz színben való feltűntetése és jó hírnevük megkérdőjelezése, a munkáltató korlátozáshoz fűződő jogos érdeke tágabb körben érvényesül.

Álláspontunk szerint a polgármester utasításában korlátozott közlések tartalma számos esetben a közügy fogalma alá tartozhat. A helyi önkormányzatok és a társaságok működése érinti a helyi lakosságot több irányból is. Az önkormányzat jogalkotói minőségében az egész településre kötelező szabályokat állapít meg, közhatalmi tevékenysége során a mindennapi életet befolyásoló korlátozásokat eszközöl, vagy juttatásokban részesíti a polgárait. Emellett közfeladatokat lát el – esetünkben társaságok útján -, és közpénzzel gazdálkodik, amelyhez kapcsolódó tájékoztatáshoz mindenkinek általános érdeke fűződik. Ebből következően a jogszabályban megjelölt tevékenységüket érintő körben nem hivatkozhatnak üzleti titok sérelmére.⁸⁴ Tehát esetünkben sem igazolható az üzleti titokra hivatkozás a polgármester részéről.

A következőkben rámutatunk arra, hogy a munkáltató erős érvekre hivatkozhat a közsférában munkavállalói szólásszabadságának szűkebb keretek közé szorítása esetén, azonban fentiekből kitűnik, hogy ez a mozgástér korántsem korlátlan. A munkavállalót számos tekintetben védeni kell az ilyen helyzetekben, a közszolgálat nem vezethet a véleménynyilvánításhoz való jog megvonásához.

7. A közsférába tartozó munkáltató jogos érdekei munkavállalói szólásszabadságának korlátozása esetén

Kitértünk már arra, hogy általános gyakorlat a munkáltató részéről a foglalkoztatottak véleménynyilvánítási szabadságának bizonyos mértékű korlátozása, ennek elsődleges célja a

⁷⁹Somody Bernadette – Szabó Máté Dániel – Vissy Beatrix – Dojcsák Dalma: Alapjogi tanok I. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2018. 139. o.

⁸⁰Lawrence *Rosenthal*: Permissible Content Discrimination under the First Amendment: The Strange Case of the Public Employee. *Hastings Constitutional Law Quarterly* 25 1998. 529–584. o.

⁸¹James *Weinstein*: An Overview of American Free Speech Doctrine and its Application to Extreme Speech. In: Ivan *Hare* - James *Weinstein* (eds.): *Extreme Speech and Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2009. 81-91. o.

⁸²Melton v. City of Oklahoma City, 1989, US Supreme Court, 879 F.2d 706.

⁸³Connick v. Myers, 1982, US Supreme Court, 461 U.S. 138.

⁸⁴A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról, 8. o.

https://www.naih.hu/files/2016-03-11-nemzeti_vagyonnal_gazd_2016_1911_V.pdf (2020.02.17.)

munkáltató jó hírnevének, valamint üzleti érdekeinek, esetleg titkainak megóvása.⁸⁵ A közszolgálat esetében egészen más szempontokat kell mérlegelnünk és erőteljesebben esik a latba a munkáltató irányában fennálló lojalitás.

Az együttműködési kötelezettséget alátámasztó, alkotmányossági szempontból is releváns érveket két fő csoportba sorolhatjuk.

Az első körben kell megemlítenünk a közszolgálat hatékonyságát előtérbe helyező megfontolásokat,⁸⁶ mivel az ide tartozó munkáltatóknak az egész társadalom érdekében álló közfeladatot kell ellátniuk.⁸⁷ Innentől kezdve fennakadás mentes működésükhöz az egész társadalom nyomós érdeke fűződik, ez pedig csak a munkáltató és alkalmazottjai közti kiegyensúlyozott és a kölcsönös bizalmon alapuló kapcsolatok esetében lehetséges. A közszolgálatban dolgozók értelemszerűen nem feltétlenül azonosulnak minden esetben munkáltatójuk hivatalosan képviselt álláspontjával, el kell tehát határolnunk egymástól a közsférában dolgozó saját személyes meggyőződését, illetve azokat a közléseit, amelyeket a nyilvánosságnak szán.⁸⁸ Előbbi felett nincs semmilyen lehetőség ellenőrzés gyakorlására és ez nem is szolgálhatja a közsférába tartozó munkáltató jogos érdekeit.

Ezzel szemben amennyiben a munkavállaló adott esetben munkáltatójának hivatalos álláspontjával ellentétes véleményt tesz közzé, vagy a munkáltató jó hírnevét sértő valós, vagy valótlán tényt hoz nyilvánosságra, ez az eset konkrét körülményei függvényében ellehetetleníti, vagy legalábbis jelentősen megnehezítheti a további kétoldalú együttműködést. A közsférában az alapvető jogok sérelme azért merülhet fel hangsúlyosabban a magánszektorhoz képest, mert ilyenkor mind a munkáltató, mind a munkavállaló helyzetének megítélését módosítja a közszolgálati minőség, mint láttuk, ez még a társaságoknál is igaz.⁸⁹

Minél közvetlenebb az érintett munkáltató és munkavállaló közti kapcsolat, annál érzékenyebb a közöttük esetleg kialakuló konfliktus és annál nagyobb eséllyel fogja veszélyeztetni a közsféra hatékonyságát és háborítatlan munkakörnyezetét. Ezért a munkáltató jogos érdeke hangsúlyos egy olyan korlátozás esetében, amikor a munkavállaló csak a saját legszűkebb szervezeti egységének munkájára, vagy a közvetlen feletteseire, kollégáira vonatkozó információt, véleményt nem közölhet.⁹⁰

Az érvek második csoportjának központi motívuma a háborítatlan munkakörnyezet biztosítása a közsférában, melynek két oldala van: a kifelé mutatott egység, illetve a bizalom a társadalom részéről.⁹¹ Mivel az ide tartozó munkáltatók közfeladatot látnak el, gyakran

⁸⁵ Ezeket az érveket a magyar Alkotmánybíróság a 14/2017. (VI. 30.) AB határozatban fejtette ki, míg Magyarország vonatkozásában az Emberi Jogok Európai Bírósága részletesen elemezte a *Matúz v Hungary* ügyben, European Court of Human Rights, 21.10.2015, application no: 73571/10.

⁸⁶ Magyarország Alaptörvénye a *XXVI. cikkében* említi meg az állam működésének hatékonyságát, mint alkotmányos értéket

⁸⁷ David B. Ross: Freedom of Expression Within the Public Sector: The Balancing Standard. (1997). Fischler College of Education: Faculty Articles. 255. https://nsuworks.nova.edu/fse_facarticles/255 of Expression Within the Public Sector: The Balancing Standard (2020.04.12.)

⁸⁸ Adam Shinar: Dissenting from Within: Why and How Public Officials Resist the Law, 40 FLA. ST. U. L. REV. 2013. 601, 640. o.

⁸⁹ Board of County Comm'rs v. Umbehr, 1996, 518 U.S. 668, 673, és O'Hare Truck Service, Inc. v. City of Northlake, 1996, 518 U.S. 712, 715.

⁹⁰ Lane v Franks 134 2014, S. Ct 2369, 2379-2380 ((Sotomayor J, for the Court); Heidi Kitrosser: The Special Value of Public Employee Speech' *Supreme Court Review* 2015. 8. sz. 301. o.

⁹¹ Ezeket az értékeket részben Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hitvallása rögzíti: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Releváns továbbá az Alaptörvény *XXIV. cikk* (1) bekezdése is: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

közhatalmat is gyakorolnak. Ebből az következik, hogy kifelé egységes képet kell mutatniuk magukról, különösen azért, mert tőlük független személyek jogairól és kötelezettségeiről döntenek, vagy a társadalom mindenegyes tagját érintő szolgáltatásokat nyújtanak.⁹² A társaságok esetében ez utóbbi a releváns, ami viszont szintén csak egységes kommunikáció mentén valósulhat meg, akkor, hogy ha az állampolgárok ezekre a társaságokra, mint egységes entitásokra tekinthetnek. Fontos továbbá, hogy a közfeladatot ellátó munkáltatókhoz mindig kötődik egy hitelességi faktor, ami részükről és a nevükben eljáró személyektől objektivitást, pártatlanságot és tisztességes ügyintézkést követel meg.⁹³ Ez már kissé átvezet minket a közbizalom témaköréhez is, azonban az egységesség szempontjából is fontos tényező, mert megalapozott döntések csak úgy születhetnek a közfeladatot ellátó szervek részéről, ha e döntések nyilvánosságra hozataláig nem szivárogo ki azok tartalma, vagy bármilyen olyan részlet, ami arra engedne következtetni. A közszférába tartozó munkáltató jogos érdekét tehát az ilyen jellegű közlések korlátozása, akár megtiltása esetében is nagy súllyal kell figyelembe vennünk.

A közfeladatok hatékony ellátásához a kifelé fennálló pozitív megítélés az állam képviselői számára elengedhetetlen.⁹⁴ A közszférában dolgozónak mindig tisztában kell lennie azzal, hogy magatartásával példát kell mutatnia az egész társadalomnak, hiszen nem csupán személyes minőségében jelenik meg, hanem egy intézményt, sőt, magát az államot képviseli az állampolgárok szemében. Magatartása nem elsősorban, de legalábbis nem csak személyes megítélését fogja befolyásolni, hanem a közszolgálatba vetett bizalmat fogja erősíteni, vagy éppen gyengíteni.⁹⁵ Ennek a felelősségnek a tudatában vállalja a közszférában dolgozó azt, hogy amennyiben az általa betöltött közfunkcióra méltatlanná válik, a munkáltató elmozdíthatja abból.⁹⁶

Az állam képviselőit részben az különbözteti meg a magánszereplőktől, hogy egy többlet hitelességi faktor kapcsolódik hozzájuk, a társadalom azt a kötelezettséget támasztja ezekkel az intézményekkel szemben, hogy tisztességesen és pártatlanul végezzék munkájukat.⁹⁷ A jogkövető és együttműködő magatartást és a közigazgatási út igénybe vételét akkor lehet elvárni a társadalom tagjaitól, ha bizalommal fordulnak azon szervek felé, amelyek a közfeladatokat ellátják. Ennek hiányában az állampolgárok abban lesznek érdekeltek, hogy más megoldásokat keressenek alapvető szükségleteik fedezésére, igazuk keresésére. Ezekben az esetekben tehát akár a munkáltató tevékenységével közvetlenül össze nem függő közlés korlátozása is alátámasztható, amennyiben az adott magatartás kétségtelenül alkalmas a közszférába vetett bizalom megingatására.⁹⁸

Miután felvázoltuk azokat a megfontolásokat, amelyek az 1. fejezetben ismertetett váci eset értékelése során relevánsak, a továbbiakban a felsorakoztatott érveket rávetítjük a konkrét tényállásra.

8. Az érvek rávetítése a konkrét esetre

A főbb háttérmegfontolások körvonalazását követően összevetjük azokat az első fejezetben ismertetett polgármesteri utasítással és ennek alapján vonunk le következtetéseket annak

⁹² *Food Employees v. Logan Valley Plaza*, 391 U.S. 308 (1968).

⁹³ *Keyishian v. Board of Regents*, 385 U.S. 589, 87 S.Ct. 675, 17 L.Ed.2d 629.

⁹⁴ 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, ABH 2017, 297. Indoklás [42-43].

⁹⁵ Nott *Lata - Moniz Melemaikalani*: Government employees and first amendment overview. 2017. <https://www.freedomforuminstitute.org/first-amendment-center/topics/freedom-of-speech-2/free-speech-and-government-employees-overview/> (2020. 03.05.)

⁹⁶ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2010. évi CXLI. törvény 63. § (2) bekezdés a) pont.

⁹⁷ Rodric B. *Schoen*: Pickering plus Thirty Years: Public Employees and Free Speech. *Texas Tech Law Review* 30 1999. 5–52. o.

⁹⁸ *Roe v San Diego*, 2004, 543 U.S. 77.

jogszerűségére vonatkozóan. Mivel munkánk során az iménti fejezetekben kifejtett érvelésekre helyeztük a hangsúlyt, az alábbiakban az azokból a konkrét esetre nézve álláspontunk szerint levonható következtetésekre szorítkozunk, az azokat alátámasztó részletes okfejtések megismétlése nélkül.

Vizsgálatunkat valójában már a jogforrási résznél lezárhatnánk, mivel arra jutottunk, hogy a szóban forgó polgármesteri utasítás kibocsátására nem volt a polgármesternek hatásköre, ráadásul alapjog korlátozás sem valósulhatott volna meg ezen a szinten törvényi felhatalmazás hiányában. A társaságok feletti tulajdonosi jogokat a képviselő-testület gyakorolja, a polgármesternek erre csak szűk körben és a képviselő-testület felhatalmazásával lett volna lehetősége. Nem találtuk nyomát olyan váci helyi önkormányzati rendeletnek, amely ezt a felhatalmazást megadta volna, ráadásul az utasítás sem utal ilyen hatáskör-átruházó norma léteire. Emellett, ha formailag jogszerű is lett volna a normatív utasítás, közjogi szervezetszabályozó eszközben, tehát egy normatív aktusban akkor sincs lehetőség törvényi felhatalmazás nélkül alapjogok korlátozására. Annak ellenére, hogy itt egy szigorú értelemben vett alkotmányossági vizsgálat véget érhetne, mégis úgy véljük, a tartalmi szempontok áttekintése értékes tapasztalatokat nyújthat a jövőben esetlegesen felmerülő hasonló esetek elemzésére.

Az utasítás semmilyen formában nem tesz kísérletet az adott közlés körülményei szerinti differenciálásra. Elsősorban azokat a véleménynyilvánításokat lehetne korlátozni, amelyeket az érintettek munkaidőben, vagy legalábbis közszolgálati minőségükben kommunikáltak, a munkavállalóként megfogalmazott álláspontok csak kivételes esetekben részesülhetnek alkotmányos védelemben. Ezzel szemben az utasítás általános jellegű korlátozást fogalmaz meg bármiféle cizellálás nélkül, ráadásul előzetes cenzúrát érvényesít, amely egyébként sem megengedhető demokratikus keretek között.

A korlátozni kívánt közlések egyértelműen a közügy fogalmába sorolhatók, hiszen a helyi önkormányzatot közvetlenül érintő, közfeladatok ellátásához kapcsolódó megnyilvánulásokról beszélünk. Emellett az utasítás által alkalmazott elhatárolásnak semmilyen alapjogi relevanciája nincsen. Az előzetes egyeztetési kötelezettség alól kivont közlések elsősorban az üzleti kommunikáció részei, amelyek a NAIH (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság) már említett állásfoglalása alapján ugyancsak a közfeladat ellátásának körébe sorolhatók, így a közügyre vonatkozó véleménynyilvánítások elválasztásánál nem érzékelhető a szabályozás mögötti logikai következetesség sem.

A fenti érvekkel szemben, amennyiben még alkotmányossági szempontból védhetőnek tartanánk az utasítást, a polgármester a közszolgálat hatékonyságát és az ottani munkakörnyezet háborítatlanságát hozhatná fel érvként, ahogyan azt meg is tette az utasítás első pontjában. Ezek a szempontok kétségkívül legitimek, azonban a közszolgáltatást nyújt társaságok esetében súlyuk feltétlenül kisebb, mint a közigazgatás, bíróság, ügyészség vagy fegyveres testületek vonatkozásában, hiszen a társaságok az állami szervezetrendszer olyan különleges entitásai, amelyek a magánszféra szereplőinek néhány sajátosságával is rendelkeznek. Így amennyiben az alapjogkorlátozás formai szempontból nem volna kifogásolható, feltehetően a tartalmi vizsgálat is annak alkotmányosértő voltát állapítaná meg.

Konklúzió

Tanulmányunkban egy Magyarországon eddig kevésbé kutatott, igen komplex alapjogi konfliktust vizsgáltunk és az amerikai példából kiindulva, de azt némileg tovább gondolva vetettük fel a közszférában dolgozók szólásszabadságát körvonalazó hazai standardok szükségességét. Ezeknek a standardoknak külön-külön kellene reflektálnia a közszféra egyes szektorainak eltérő viszonyaira és álláspontunk szerint helyesebb lenne speciális alapjogi

tesztek kimunkálása helyett inkább az alapjogi konfliktus összetettségét megragadni. Egy konkrét eseten keresztül, amely csak egy adott megjelenési formája a rendszerszintű és nagyon sokszínű problémakörnek, arra kívántuk felhívni a figyelmet, hogy szükség lenne a közszféra munkavállalói alapvető jogainak érvényesülését és korlátait rendszerbe foglaló dogmatikai struktúra kimunkálására.

Az amerikai gyakorlat főbb elemeire tekintve úgy gondoljuk, hogy önmagában a magánszemélyi minőség, vagy a közügy, mint a véleménynyilvánítás tárgya nem elegendő az alkotmányos védelem megállapításához, bár kétségtelenül támpontot jelenthetnek a jogértelmezés számára. Mi inkább azt tartjuk helyesnek, ha a véleményt közlő személyes körülményeit komplexen értékeljük és adott esetben a munkavállalóként megfogalmazott nézeteit a nem szorosan a közügy fogalmába tartozó témákban is oltalmazzuk. Ugyanakkor ennek ellentéte is előfordulhat, amikor valaki magánszemélyként tesz közzé olyan tartalmakat, amelyek a közszféra megítélését személyén keresztül is hátrányosan érinthetik. A magánszemélyi minőség és a közügy tehát fontos kapaszkodói a mi gondolkodásunknak is, ugyanakkor ezek a határok sokszor elmosódhatnak.

Fő célunk nem a konkrét váci polgármesteri utasítás alkotmányosságának megítélése volt, ezt csupán alkalmas példának tartottuk arra, hogy egy egyre gyakrabban felmerülő téma alkotmányjogi kereteinek néhány aspektusáról értekezzünk. Nem végleges válaszokat kívántunk megfogalmazni, csupán olyan kérdéseket jártunk körbe, amelyek kapcsán további szakmai diskurzust tartunk szükségesnek a közszoigálatban dolgozók számára is egyértelműbb helyzetet teremtő megoldások kimunkálására. Feltételezhető az elmúlt évek tendenciái alapján, hogy a felszínre kerülő, hasonló esetek száma emelkedni fog, ezért is éreztük fontosnak, hogy erre a problémára felhívjuk a szakmai közvélemény figyelmét.