



## ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA

AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## JELENTÉSE

az AJB-539/2020. számú ügyben

Belső eljárásrendek kiadási korlátaival és az iskolákban érvényesülő  
véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben

*Előadók: dr. Bene Beáta  
dr. Stánicz Péter*

Érintett szervek:

- Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal

2020.

## Az alapvető jogok biztosának

### Jelentése

az AJB-539/2020. számú ügyben

(Előzmény ügy: AJB-241/2019., AJB-763/2018.)

Előadó: dr. Bene Beáta  
dr. Stánicz Péter

### Az eljárás megindítása

A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete (a továbbiakban: PDSZ) fordult beadvánnyal a biztoshoz, amelyben a szakképzési centrumokban elrendelt hírzárlatot kifogásolta. A panaszos tudomása szerint a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal (a továbbiakban: NSZFH) egy „eljárásrendben” utasította a szakképzési centrumokat és rajtuk keresztül a tagintézményi iskolákat a rendkívüli események esetén elrendelendő hírzárlatról, illetve a sajtóval való kapcsolattartás rendjéről és a közérdekű adatigénylés teljesítésének módjáról. A PDSZ elnökének véleménye szerint az NSZFH ezen eljárásrendjének tartalma a véleménynyilvánítás jogát és a sajtószabadságot is sérti.

Tekintettel arra, hogy a beadványban tett *jelzés* alapján felmerült az alapvető jogokkal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján *hivatalból vizsgálatot indítottam* és az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást és iratok megküldését kértem az NSZFH főigazgatójától. A főigazgatói válasz ismeretében pedig megkerestem a területért felelős innovációs és technológiai minisztert, akinek a panaszüggyel kapcsolatos álláspontjának megismerését is szükségesnek tartottam.

### Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elve és a jobbiztonság követelménye:* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés].
- *a közérdekű adatok megismeréséhez való jog:* „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés];
- *a véleménynyilvánítás szabadsága:* „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.” [Alaptörvény IX. cikk (1) és (4) bekezdése];
- *a sajtó- és szólásszabadság:* „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” [Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdés]
- *a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés];

### Az alkalmazott jogszabályok

- A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény<sup>1</sup> (a továbbiakban: Szt.);
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);
- A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kat.);
- a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalról szóló 319/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet);

<sup>1</sup> 2020. január 1-étől a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény a hatályos.

- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2012. EMMI r.).

## A megállapított tényállás

### 1. A panaszbeadvány és az ahhoz mellékelte iratok tartalma

A panaszos által rendelkezésre bocsátott, meg nem nevezett *szakképzési centrum által kiadott körlevél* meghatározza és tájékoztatást ad a tagintézmény-vezetők felé arról, hogy 2018 januárjától a szakképzési centrumnál ki látja el a médiával és kommunikációval kapcsolatos feladatokat, majd a tagintézményen belüli kapcsolattartó személy kijelölését és az elérhetőségeinek megadását kéri.

A körlevél *részletes teendőket határoz meg a rendkívüli esemény bekövetkezésekor elrendelendő hírzárlatról és a szakképzési centrum felé való tájékoztatási kötelezettségről, az NSZFH útmutatásai alapján teendő további intézkedések szükségességéről.*

A körlevél tartalmazza, hogy a sajtómegkeresések, a forgatási engedély, a sajtó kérdései és a közérdekű adatigénylés esetén első lépésként a szakképzési centrumot kell értesíteni, a szükséges adatgyűjtést követően a válasz tervezetét meg kell küldeni a szakképzési centrum számára, majd „a szakképzési centrum ezt továbbítja az NSZFH felé, akik a szükséges iránymutatást megküldik.”

A panaszos véleménye szerint a szakképzési centrumok, illetve a hozzájuk tartozó köznevelési és szakképző intézmények vezetői részére az NSZFH által a fenti tartalmú eljárásrend alapján *a rendkívüli események miatt elrendelendő hírzárlat* gyakorlatilag azt jelenti, hogy a szabályozás alapján bármely a szakképzési centrumhoz tartozó köznevelési intézmény vezetője, bármely esemény vonatkozásában köteles hírzárlatot elrendelni, ha úgy ítéli meg, hogy annak következtében *negatív sajtóhír* keletkezhet. Az eljárásrendből továbbá nem derül ki, hogy a hírzárlat pontosan mit takar, és annak megvalósítását az egyes intézmények milyen módszerekkel hajtják végre. Mindezzel összefüggésben hivatkozott arra, hogy az alapvető jogok csak a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozhatóak. Továbbá az intézkedés sérti a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez, a véleménynyilvánítás szabadságát és a sajtó szabadságát. Különösen sérelmesnek tartotta a panaszos azt, hogy a szakképzési centrumhoz tartozó tagintézményeknek (iskoláknak) az adott esettel kapcsolatosan kialakított válaszukat azok közlése előtt jóvá kell hagyatni a szakképzési centrumokon keresztül az NSZFH főigazgatójával.

### 2. Az NSZFH főigazgatójának a megkeresésre adott válasza

Az NSZFH főigazgatójától azt kértem, hogy ismertesse: a szakképzési centrumok tekintetében az NSZFH – a pénzügyi és munkáltatói jogokon túl – hogyan és milyen ügykörökben, esetekben vesz részt a sajtótervezési szakképzési centrumok feletti fenntartói jogainak gyakorlásában, és e jogok gyakorlását jelenleg pontosan mely jogszabályok határozzák meg. Választ vártam arra, hogy az egyedi ügyben sérelmezett eljárásrendet az NSZFH milyen felhatalmazás alapján, milyen időbeli hatállyal, mely szervek tekintetében és milyen indokok mellett adta ki. Végül arra kértem, hogy térjen ki a szakképzési centrumok tagintézményeiben tanuló gyermekek jogainak érvényesülését biztosító szempontokra, különösen arra, hogy a szakképzési centrumok tagintézményei nem „csak” munkahelyek: a dolgozók véleménynyilvánítási korlátozása a gyermeki jogok érvényesülésének korlátozásához is vezethet.

A főigazgató válaszában az ombudsmani vizsgálati hatáskörét vitatva a panaszbeadvány elutasítását kérte, valamint hangsúlyozta, hogy az abban foglaltak nyilvánvalóan alaptalanok. Az NSZFH nem adott ki a sajtóval való jövőbeni kapcsolattartásra vonatkozó, kötelező erővel bíró eljárásrendet, hanem a szakképzési centrumok vezetői számára egy az addigi gyakorlatot összegző, nem hivatalos és nem kötelező jellegű tájékoztatást, ajánlást küldött meg e-mailben, amelynek a másolatát a részemre is megküldte.

A főigazgató szerint a kialakult gyakorlattól lehetséges az eltérés, annak ellenőrzésére vagy szankcionálására nem került sor, ami ismert volt a tájékoztatás címzettjei számára is. A főigazgató válaszában hangsúlyozta, hogy „amennyiben a tájékoztatást [...] annak valamely címzettje más harmadik személy részére is hozzáférhetővé tette és e harmadik személy ezt magára nézve kötelező erejűnek értelmezte annak ellenére, hogy annak ő címzettje sem volt, semmiképpen nem tarozhat az NSZFH felelősségi körébe.”

Hangsúlyozta, hogy az NSZFH számára nem világos, hogy a panaszos a fenti tájékoztatásnak címzettje volt-e, valamint *milyen tekintetben sérülhetett a panaszos véleménynyilvánításhoz vagy sajtószabadsághoz való joga*. Véleménye szerint nem állhat fenn a panaszügy vizsgálata tekintetében az ombudsmanni hatáskör, mert az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján a panaszos szervezet esetében a *személyes érintettség feltétele* nem teljesül. Álláspontja szerint a panaszos szervezet vonatkozásában a véleménynyilvánítási szabadság sérelme annak esetleges veszélye sem értelmezhető, hiszen a panaszos maga semmiképpen nem lehetett alanya az NSZFH által kiadott eljárásrendnek.

Az NSZFH főigazgató-helyettese által rendelkezésre bocsátott és a szakképzési centrumok főigazgatóinak megküldött eljárásrend az alábbiakat fogalmazta meg: *„A megnövekedett sajtómegkeresésekre tekintettel, a gördülékeny kapcsolattartás érdekében az alábbiak betartásában kérjük szíves közreműködését. A Szakképzési Centrumot vagy a tagintézményeket érintő események, illetve beérkező sajtómegkeresések tekintetében az alábbi eljárásrendet szükséges betartani. „Rendkívüli eseménynek kell tekinteni minden olyan eseményt, történést, amelynek következményeként negatív sajtóhírek keletkezhetnek. A Rendkívüli események kezelésében különös körültekintéssel szükséges eljárni, oly módon, hogy az azokról szóló hírek, értesülések lefolyása lehetőségét biztosítson az esemény objektív kezelésére. A rendkívüli esemény kezelésében az NSZFH felé történő tájékoztatás időbeli elbúzdása, jelentősen megnehezíti az ügy megnyugtató kezelését. A rendkívüli esemény bekövetkezéséről történő tudomásszerzést követően haladéktalanul el kell rendelni a hírzárlatot, illetve tájékoztatni kell az NSZFH Főigazgatói Titkárságot a személyes elérhetőségeken.”*

Az eljárásrend ezután az NSZFH kettő munkatársának nevét és telefonszámait rögzíti. Az eljárásrend szerint az *eseménnyel kapcsolatos adatok, körülmények begyűjtése után írásbeli jelentést/tájékoztatást kell készíteni*, amelyet meg kell küldeni az NSZFH által konkrétan nevesített munkatársainak az ott megadott e-mail címeken, másolatban pedig az NSZFH főigazgató-helyettese számára a megadott címen. Végül az esemény vonatkozásában az NSZFH kommunikációs iránymutatásai alapján szükséges eljárni.

Az eljárásrend következő része a sajtómegkeresésekre vonatkozik. *„Sajtómegkeresésnek kell tekinteni minden, a sajtó képviselőjétől érkező kérést, kérdést (országos, vagy helyi/megyei kiemelt sajtóorgánum).” Minden esetben előzetesen és írásban kell bekérni az interjúban feltenni kívánt kérdéseket (szóbeli interjú esetében: telefonos megkeresés; vagy rádiós élő/előre rögzített; Vagy TV-s élő/előre rögzített műsorok esetén is.)”* Továbbá a sajtóorgánumnál szükséges tájékozódni a megjelenés tervezett idejéről és módjáról. Majd a választervezet előkészítését követően azt az *„NSZFH kommunikációs részlege”* részére szükséges megküldeni a konkrétan megadott elérhetőségekre. Az elérhetőségek megegyeztek a rendkívüli eseményeknél rögzítettekkel. *„Az interjú tekintetében az az NSZFH kommunikációs iránymutatása szerint kell eljárni.”* Az eljárásrend ezt követően a fentiekkel azonos eljárást rögzítette a forgatási engedély, a sajtókérdés és a közérdekű adatigénylések tekintetében is.

### **3. Az innovációs és technológiai miniszter megkeresésemre adott válasza**

Az *innovációs és technológiai miniszter* válaszában kifejtette, hogy a PDSZ beadványában tévesen értelmezte az NSZFH főigazgatója által 2017. december 21-én kiküldött eljárásrendet, mivel az nem utasítás, hanem a szakképzési centrumok főigazgatóinak címzett munkáltatói tájékoztatás, amely a jogelőd Nemzetgazdasági Minisztérium sajtómegkeresésekkel kapcsolatos eljárásrendje alapján készült, annak nem voltak címzettjei a PDSZ szerint véleménynyilvánítási szabadságukban korlátozott munkavállalók.

Az NSZFH eljárásrendje kibocsátásának jogalapja a kiadás időpontjában hatályos szabályozás szerint a Korm. rendelet 5/A. § (1)-(2) bekezdése, amely szerint *„A miniszter a szakképzési centrum felett az állambáztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 9. § g) és h) pontjában meghatározott irányítási hatáskörök és a szakképzési centrum tevékenysége pénzügyi ellenőrzésének középírányító szerűként történő gyakorlását a Hivatalra átruházhatja. A szakképzési centrum főigazgatója felett a Hivatal főigazgatója gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat.”* A sajtómegkeresésekre vonatkozó eljárásrend kizárólag a szakképzési centrumokhoz, illetve a tagintézményekhez érkező hivatalos sajtómegkeresésre, az intézmény képviseletében adott válasza vonatkozik.

Álláspontja szerint a kifogásolt eljárásrend nem érinti – nem is érintheti – a munkavállalók véleménynyilvánítási szabadságát. Hivatkozott arra, hogy *a véleménynyilvánítás szabadsága a munka világában korlátok között érvényesülhet*. A véleménynyilvánításhoz való jog korlátja így a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 2. § (3) bekezdése alapján a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 8. § (3) bekezdése, amely szerint a munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogát

a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja. A miniszter álláspontja szerint az NSZFH sajtómegkeresésekkel kapcsolatos eljárásrendje semmilyen módon nem érintheti hátrányosan a szakképzésben tanuló gyermekek jogait sem.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében *hivatalból eljárást folytathat*. A hivatalból indított eljárás *természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság* kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A konkrét esetben a PDSZ beadványát jelzésként értékelve került sor a hivatalbóli vizsgálat megindítására. Hangsúlyozom azt is, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján *tevékenységem során* – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordítok a gyermekek jogainak a védelmére*.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, *hogy milyen szervezeti formában működik az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv*. Az Nkt. 1. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata.

Az eljárásrend kiadásakor hatályos Szt. 4. § (1) bekezdése szerint *iskolai rendszerű szakképzés az Nkt. szerinti szakképző iskolában, szakképző iskolai feladatot ellátó többcélú intézményben folytatható*. Az eljárásrend kiadásakor hatályos Szt. 4/B. § (1) bekezdése alapján *a felelősségi körébe tartozó szakképzési feladatot a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter az általa alapított és fenntartott szakképzési centrumok szakképző iskolai feladatot ellátó tagintézményei keretében látja el*. A szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter meggyenként legfeljebb három, a fővárosban legfeljebb tíz, költségvetési szervként működő szakképzési centrumot hozhat létre.

Mindebből következően az Ajbt. 18. § (1) bekezdésére figyelemmel a köznevelés intézményei, így a szakképzési centrumok tagintézményei közszolgáltatást végeznek, ezért tevékenységük vizsgálatára egyértelműen kiterjed a hatásköröm. Az NSZFH pedig a Korm. rendelet 1. §-a értelmében a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján az NSZFH közigazgatási szervnek minősül, így vizsgálati hatásköröm e szerv tekintetében is fennáll.

### II. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével* tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető *jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira*, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta *az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek*.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket*,

*jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint a XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az érintett alapjogok tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, ami a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése alapján Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, **demokratikus jogállam**. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a **jogbiztonság**. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, az egyik legfontosabb *a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége*: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Egy jogállamban ahhoz, hogy a személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, *szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására*. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) határozatában hivatkozik a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek elválasztására, mely biztosítékul szolgál arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei ne vehessék át a jogalkotás funkcióját. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában megállapította, hogy a törvényi szabályozás kizárja, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság elvi éllal mutat rá arra, hogy az *„állami szervektől származó jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések [...] sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét.”* Ezen informális irányítási eszközök bár jogi kötelező erővel nem bírnak, a gyakorlatban képesek lehetnek befolyásolni a címzettek magatartását az állami szerv autoritása alapján, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtéveszték, s a címzettek kötelező előírásaként kövessék azokat. *Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatának megfelelően ezen irányítási aktusok jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok magatartását, így az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.*

2. A **véleménynyilvánítás szabadsága** az Alaptörvény IX. cikkében foglalt alapvető emberi jog, mely kitüntetett szereppel bír az alkotmányos alapjogok között, valamint ahogyan arra Alkotmánybíróság több határozatában<sup>2</sup> rámutatott: a véleménynyilvánítás szabadsága más kiemelt szabadságjogok, a kommunikációs jogok anyajoga. A véleménynyilvánításhoz való jog az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján, *a nemzetközi jogi követelményekkel is összhangban, fokozott alkotmányos védelmet élvez*. Kiemelt védelme abban mutatkozik meg, hogy igen kevés joggal szemben kell csak engednie, továbbá minden, a vélemény szabadságot korlátozó törvényt és törvényi rendelkezést

<sup>2</sup> Lásd 30/1992. (V. 26.) AB határozat; 6/1994. (VI. 24.) AB határozat; 4/2013. (II. 21.) AB határozat; 16/2013. (VI. 20.) AB határozat; 7/2014. (III. 7.) AB határozat; 30/2015. (X. 15.) AB határozat; 3236/2018. (VII. 9.) AB határozat.

**megszorítóan kell értelmezni.** Az Alkotmánybíróság érveléséből következik, hogy a véleményszabadsággal szemben elsősorban másik alapjog érvényesülése mérlegelhető, míg „*az azt korlátozó törvény súlya a legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (például a köznyugalom)*”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata elvi élel mutat rá, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Ebben a körben helye van „*minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt.*” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fokozott védelmen felül is megkülönböztetett figyelmet kell fordítani azon vélemények védelmére, amelyek „*a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha azok esetleg túlzóak és felfokozottak.*” Különbőséget tesz az Alkotmánybíróság gyakorlata a véleménynyilvánítás szabadságának preventív korlátozása és utólagos szankcionálása között. Ilyen preventív korlátozásként határozza meg az Alkotmánybíróság a szabad véleménynyilvánítás előzetes feltételhez, jóváhagyáshoz kötését, mely eleve kizárja, megakadályozza az alapjog gyakorlását, így e korlátozás „*a legsúlyosabban minősül, [hiszen] a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni.*” Az utólagos szankciók is kifejtnek preventív hatást azáltal, hogy az alapjogok jogosultjait általában visszatartja alapjogaik gyakorlásától a szankció lehetősége.

3. A szabad véleménynyilvánítás a kommunikációs alapjogok anyajoga, így az Alaptörvény IX. cikkében foglalt *szólás- és sajtószabadság* alkotmányos kiindulópontjának tekintendő. A sajtószabadság a demokratikus részvételt lehetővé tevő alapvető emberi jog, mely biztosítja, hogy a közügyekről folyamatos, nyilvános vita folyjon. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően a plurális vélemények kialakulása és ütköztetése a demokrácia megvalósításának nélkülözhetetlen feltétele, így kiemelt alkotmányos védelemben részesül. A *véleménynyilvánítás szabadsága* az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint – összhangban ezen alapjog nemzetközi megítélésével és az alapjogi dogmatika által kimunkált elvi tételekkel – olyan kiemelt jelentőségű alapjog, mely rendkívül szűk körben korlátozható. A demokratikus jogállam alapvető feltétele, hogy a különböző vélemények szabadon kialakulhassanak és ütközhessenek, biztosítva így a demokratikus működést, az állami szervek ellenőrizhetőségét és átláthatóságát. A véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt alkotmányos védelme tükröződik abban, hogy rendkívül kevés alapvető joggal szemben kell engednie. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy amennyiben más alapjoggal szemben is kivételes jelleggel kell engednie a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak, úgy egyéb alkotmányos érték (így például a közrend, köznyugalom) a legritkább esetben szolgálhat szükséges és arányos korlátozásul. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében másik alapvető jog érvényesülésén vagy alkotmányos érték védelmén kívül a véleménynyilvánítás szabadsága nem korlátozható, ugyanakkor e legitim célok érdekében is *kizárólag kivételes esetben kerülhet sor korlátozására alkotmányosan.* Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás korlátjaként határozza meg mások életét és emberi méltóságát, így nem részesül alkotmányos védelemben a tiltott önkényuralmi jelképeket tartalmazó közlés, valamint mindazon közlés, amely mások emberi méltóságát közvetlenül és súlyosan sérti. E kérdéshez szorosan kapcsolódik az, hogy az állami szereplők emberi méltósága vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapítja azt is, hogy „*a kritika megengedhetőségének határai tágabbak a kormányzat, közhivatalnokok tekintetében és valamennyi közszereplő esetében tágabbak, mint a magánszemélyek tekintetében.*” A közhatalmat gyakorló személyek többtűrésű kötelezettsége állami feladatukkal, a közhatalommal járó felelősséggel és ellenőrizhetőséggel indokolható szükséges és arányos korlátozása az emberi méltósághoz való jognak.

Az egyén vagy a sajtó közlésének a tárgya *közügy*, melynek fogalma az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében tágan értelmezendő, *a közügyek köre szélesebb a közvetlenül politikai jellegű ügyeknél.* Közügynek tekintendő így többek között „*a közhatalmi tevékenység, az állami szervek működése, a közpénzek felhasználása, a társadalmi problémák és az azok kezelésére vonatkozó elképzelések.*”<sup>3</sup> Kiemelendő mindezek kapcsán, hogy a kommunikációs jogcsoportba tartozó alapjogok védelme nem korlátozódik a közügyek körére, annál szélesebb körben érvényesülő fokozott alkotmányos garanciát jelent.

4. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése deklarálja a *közérdekű adatok megismeréséhez való jogot*, mely a közügyekre vonatkozó információkhoz való hozzájutás jogállami biztosítéka, a véleményalkotás és így a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlásának előfeltétele. Kommunikációs

<sup>3</sup> 7/2014. (III. 7.) AB határozat; 13/2014. (IV.18) AB határozat

jogként a közérdekű adatok megismeréséhez való jog annak biztosítása, hogy az egyén megfelelő információval rendelkezzen, a társadalmi és politikai folyamatokban megalapozott módon vehessen részt, így a közéletben való részvétel fontos feltétele. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetővé teszi a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közérdekű adatok megismeréséhez való jogra kiterjed a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt alkotmányos védelme, melyet az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az támaszt alá, hogy az információhoz való hozzáférés a szabad véleménynyilvánítás alapja, a nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek nyilvánosság előtti működése a demokrácia alapköve, a jogállami berendezkedés garanciája.

**5. A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.** A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog illeti, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Így kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

A Gyermekjogi Egyezmény preambuluma rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog része, részes államként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésére, ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. **A Gyermekjogi Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.** Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezmény preambulumban, ami rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény 3. cikke rendelkezik továbbá a gyermek legjobb érdekének védelme elvéről, melyet a részes államoknak minden, a gyermeket érintő döntésük során elsődlegesen figyelembe kell venniük. Az államok további kötelezettsége ebből fakadóan a gyermekek jogait és érdekeit megfelelően védő szabályozás megalkotása, melynek ki kell terjednie különösen azon helyzetekre, ahol a szülők nem tudják biztosítani gyermekük megfelelő védelmét; az államnak megfelelő védőhálót kell létrehozni, biztosítva a gyermek védelmét minden körülmények között.

Az Egyezmény 4. cikke szerint tiszteletben kell tartani a szülőknek azon felelősségét, jogát és köteleességét, hogy a gyermeknek az Egyezményben elismert jogai gyakorlásához, illetve képességei fejlettségének megfelelően, iránymutatást és tanácsokat adjanak. A Gyermekjogi Bizottság 14. számú Kommentárja<sup>4</sup> hangsúlyozza az állam kötelezettségét, hogy hozzon létre egy olyan jogi feltételrendszert, mely az állami és magánvállalkozások tevékenysége során megfelelően biztosítja a gyermekek érdekeinek védelmét. A gyermekek sajátos függő helyzetben vannak, jogaik sérülése esetén pedig jogorvoslati lehetőségeikben jelentősen korlátozottak. A gyermek mindenekfelett álló érdekének feltétlenül érvényesülnie kell minden hatósági és bírósági eljárás során, így különösen a gyermekek számára közvetlenül szolgáltatásokat nyújtó intézmények tekintetében. Az Egyezmény 4. cikke alapján a részes államok kötelesek meghozni minden olyan intézkedést, amely az Egyezményben foglalt jogok érvényesüléséhez szükséges. Elsődlegesen tehát a szülők közös felelőssége a gyermek legjobb érdekeinek biztosítása, azokban a helyzetekben

<sup>4</sup> 14. számú Átfogó Kommentár (2013) a gyermekek legjobb érdekük elsődleges szempontként történő figyelembevételéhez való jogáról. Lásd [https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC\\_C\\_GC\\_14\\_ENG.pdf](https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf)



azonban, ahol a szülő ellenőrzési körén kívül esik gyermeke szükségleteinek és biztonságának garantálása az állam köteles megfelelő intézkedéseket tenni a gyermek védelme érdekében.

Az Egyezmény 19. cikke szerint a gyermeket védeni kell *a fizikai vagy érzelmi erőszak minden formájától*. A részes államoknak meg kell tenniük minden intézkedést, hogy megvédjék a gyermeket az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is – bármilyen formájától addig, amíg szüleinek, törvényes képviselőjének, vagy más olyan személynek, akinél elhelyezték, felügyelete alatt áll.

E védelmi intézkedések olyan **hatékony eljárásokat foglalnak magukban, amelyek a gyermek és gondviselői számára szükséges szociális programok létrehozását teszik lehetővé, a fentebb leírt rossz bánásmód eseteiben hozzájárulnak a cselekmény felismeréséhez, bejelentéséhez, a jelentés illetékes helyre juttatásához, vizsgálatához, kezeléséhez és az esetek figyelemmel kíséréséhez, szükség szerint pedig magukban foglalják a bírói beavatkozással kapcsolatos eljárást is.**

### III. Az ügy érdemében

Az eset alapjogi szempontú vizsgálata kapcsán fontos kiindulópont volt, hogy az iskolák – így a szakképzési centrumok tagintézményei – sajátos, hierarchikus intézményi közeget jelentenek, nem pusztán egyszerű munkahelyek, az ott történő események – a gyermekeken keresztül – az egész közösséget, közvetve a helyi vagy akár az egész társadalmat érintő közügynek minősülhetnek. Ez a sajátos intézményi struktúra az egyik legfontosabb különbség a magánszektorba tartozó munkáltatókhoz képest. Ugyanakkor az iskolák kommunikációjához nyomós közérdek fűződhet, így az Alkotmánybíróság gyakorlatára is figyelemmel kiemelt jelentőségű a jelen ügy alapjául szolgált „eljárásrend” *a véleménynyilvánításhoz való jog értelmezése tekintetében.*

#### 1. Az NFSZH főigazgatója által kiadott eljárásrend jogállami szempontú megítélésével összefüggésben

1.1 A felmerült alkotmányossági-alapjogi kérdés megválaszolása kapcsán fontosnak tartottam az innovációs és technológiai miniszter felelősségi körébe tartozó **szakképzési rendszer szervezeti felépítési jellegzetességeinek áttekintő bemutatását**. A fenntartó és az iskola a szakképzésről szóló törvényben foglalt feltételekkel vehet részt az Nkt. 3. § (8) bekezdése értelmében a szakképzés feladatainak megvalósításában. Köznevelési alapfeladatot az Nkt. 7. § (5) bekezdése<sup>5</sup> alapján csak az (1) bekezdésben felsorolt köznevelési intézmény láthat el. A vizsgálat szempontjából releváns köznevelési intézményeket az eljárásrend kiadásakor hatályos Nkt. 7. § (1) bekezdés d)-f) pontja határozta meg, amely szerint lehetett *szakgimnázium, szakközépiskola valamint szakiskola, amelyeket együtt szakképző iskolának nevezünk.*

Az iskolai rendszerű szakképzés az eljárásrend kiadásakor hatályos Szt. 4. § (1) bekezdése alapján a nemzeti köznevelésről szóló törvény szerinti szakképző iskolában vagy szakképző iskolai feladatot ellátó többcélú intézményben folytatható. Az iskolarendszerű szakképzésben érvényesülnie kell az Nkt. szabályainak, kivéve azokat az eseteket, amikor az Szt. a szakképzés sajátosságaira figyelemmel másként rendelkezik. A fenntartó az Nkt. 4. § 9. pontja értelmében: az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik. Tagintézmény alatt pedig az Nkt. 4. § 28. pontja alapján azt az intézményegységet értjük, ahol a székhelytől való távolság vagy a feladatok jellege miatt az irányítási, képviseleti feladatok a székhelyről nem, vagy csak részben láthatók el.

<sup>5</sup> 2020. január 1-jétől hatályos: Nkt. 7. § (5) Köznevelési alapfeladatot - a 19. § (3) bekezdés a) és c) pontjában és a szakképzésről szóló törvényben (a továbbiakban: Szt.) meghatározott kivétellel - köznevelési intézmény láthat el. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, jogi személyiséggel rendelkező köznevelési intézmény - a köznevelési intézményre meghatározott szakmai szabályok szerint - az Szt. szerinti szakképzési centrum részeként is működhet, amely önálló költségvetéssel nem rendelkezik és kizárólag a Kormány rendeletében meghatározott jogok és kötelezettségek alanya lehet. Az ilyen köznevelési intézmény nyilvántartásba vételére, nyilvántartásba vett adatainak módosítására és nyilvántartásból való törlésére a szakképző intézményre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az eljárásrend kiadásakor hatályos Szt. 4/B § (1) bekezdése értelmében a szakképzési centrumokat a fenntartó hozza létre, annak a tagintézményeiként működnek a köznevelési alapfeladatot ellátó szakképző iskolák. A főigazgatói eljárásrend kiadásának időpontjában a szakképzés tekintetében – a törvényben meghatározott kivételekkel – a fenntartói jogokat az innovációs és technológiai miniszter gyakorolta, és e jogok gyakorlásában a Korm. rend. 5/A § (1) bekezdése alapján részt vett – az eljárásrend kiadásakor még csak bivatkozott, de a Korm. rend. által nem részletezett módon – az NSZFH. Hangsúlyoznom kell, hogy az Nkt. 24. § (1) bekezdése értelmében a köznevelési intézmények szakmai tekintetben önállóak. Szervezetükkel, működésükkel kapcsolatosan tehát minden olyan ügyben döntenek, amelyet jogszabály nem utal más hatáskörébe. Ezzel azonos tartalmú szabályozást fogalmazott meg az eljárásrend kiadásakor hatályos Szt. 4/C § (1) bekezdése, ami kimondta, hogy a szakképzési centrum tagintézménye a szakképzési centrum szervezeti-működési szabályzatában, gazdálkodási szabályzatában meghatározottak szerint delegált – különösen a gyermekekkel, tanulókkal kapcsolatos döntésekre kiterjedő – hatáskörökkel rendelkezik.

A fentiekből következik, hogy a szakképző intézmények tekintetében az Nkt. által rögzített fenntartói jogok (pl. intézményalapítás, átszervezés, megszüntetés, gazdálkodási jogkör, költségvetés meghatározás, ellenőrzés, tantárgyfelosztás, továbbképzési program jóváhagyása, értékelés) gyakorlására vonatkozó rendelkezéseknek érvényesülni kell, az Szt. szerint meghatározott kivételekkel.

E kivételek közé tartozik a köznevelési intézmények vezetőjével kapcsolatos munkáltatói jogok gyakorlása. Az Nkt. 83. § (2) bekezdés f) pontja értelmében a fenntartói jogok közé tartozik a munkáltatói jogok gyakorlása a köznevelési intézmény vezetője felett (pl. a köznevelési intézmény vezetőjének megbízása, kinevezése, a megbízás visszavonása, a jogviszony megszüntetése). E körből azonban az Nkt. 68. § (2) bekezdése kivetszi a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter által fenntartott szakképzési centrum tagintézményeiként működő köznevelési intézményeket. Ezzel összhangban a főigazgatói eljárásrend kiadásának időpontjában az Szt. 4/B. § (5) bekezdése kimondta, hogy „a szakképzési centrum élén főigazgató áll, helyettesei a szakmai főigazgató-helyettes és a gazdasági főigazgató-helyettes. A szakképzési centrum tagintézménye élén igazgató áll, akinek helyettese igazgató-helyettesi megbízást kap. A főigazgatót és a gazdasági főigazgató-helyettest a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter nevezi ki. A szakmai főigazgató-helyettest a szakképzési centrum főigazgatója nevezi ki.” Továbbá az eljárásrend kiadásakor hatályos Szt. 4/B. § (6) bekezdés második mondata<sup>6</sup> alapján „a szakképzési centrum tagintézmény-vezetőjét a munkáltató az oktatásért felelős miniszter egyetértésével bízza meg. Az oktatásért felelős miniszter az egyetértését csak jogszabálysértés esetén tagadhatja meg.”

Mіндеzek alapján a főigazgatói eljárásrend kiadásakor a szakképzési centrum tagintézményeként működő iskolák vezetői felett a munkáltatói jogot az akkor hatályos jogszabályok alapján konkrétan nem nevesített „munkáltató” gyakorolta, aki a kialakult joggyakorlat szerint a szakképzési centrum főigazgatója volt. A szakképzési centrum főigazgatója felett a munkáltatói jogot a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter (jelenleg az innovációs és technológiai miniszter), az egyéb munkáltatói jogokat pedig a Korm. rendelet 5/A. § (2) bekezdése értelmében az NSZFH főigazgatója<sup>7</sup> gyakorolta.

A Korm. rend. 5/A. § (1a) bekezdés 3. pontja 2019. január 1-jétől rögzítette a fenntartó jogaként azt, hogy az NSZFH hagyja jóvá a szakképzési centrum szervezeti és működési szabályzatát, illetve éves munkatervét. Az egyedi ügy szempontjából ennek különös jelentősége van, hiszen az Nkt. 25. § (1) bekezdése értelmében „a köznevelési intézmény működésére, belső és külső kapcsolataira vonatkozó rendelkezéseket a szervezeti és működési szabályzat (a továbbiakban: SZMSZ) határozza meg.” Az Nkt. 25. § (4) bekezdése pedig azt is tartalmazza, hogy a köznevelési intézmény SZMSZ-ét a nevelőtestület a törvényben rögzítettek véleményének kikérésével fogadja el, valamint az SZMSZ azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra többletkötelezettség hárul, a fenntartó egyetértése szükséges. Az SZMSZ és a házirend nyilvános. E szabályozási tárgykörrel kapcsolatosan további

<sup>6</sup> 2020. január 1-jétől hatályos új Szt. 26. § (1)-(5) bekezdései értelmében, ha e törvény vagy a Kormány rendelete eltérően nem rendelkezik, az állami szakképző intézmény a szakképzésért felelős miniszter által az állam nevében alapított szakképzési centrum részeként működik. A szakképzési centrum részeként működő szakképző intézményt az igazgató a főigazgató irányítása mellett vezeti, ennek keretében ellátja mindazokat a feladatokat és gyakorolja mindazokat a hatásköröket, amiket e törvény, a Kormány rendelete, a szakképzési centrum szervezeti és működési szabályzata vagy gazdálkodási szabályzata nem utal a főigazgató vagy a kancellár feladat- és hatáskörébe. A szakképzési centrumot a főigazgató és a kancellár önállóan vezeti és képviseli. A főigazgató felel a szakképzési centrum részeként működő szakképző intézmények szakképzési alapfeladatainak ellátásáért. A főigazgatót feladatai ellátásában főigazgató-helyettes segíti. A kancellár felel a szakképzési centrum törvényes és szakszerű működéséért. A kancellár jogosult a gazdasági vezető megbízására és a megbízás visszavonására.

<sup>7</sup> 2019. január 1-jétől e jogkört már az NSZFH elnöke gyakorolja.

részletszabályokat a 20/2012. EMMI rendelet 4. § (1) bekezdése rögzít, amely alapján a nevelési-oktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában (a továbbiakban: SZMSZ) kell meghatározni többek között az alábbi, a vizsgálat szempontjából releváns körülményeket:

- c) a belépés és benntartózkodás rendjét azok részére, akik nem állnak jogviszonyban a nevelési-oktatási intézménnyel;
- e) a vezetők és a szervezeti egységek közötti kapcsolattartás rendjét, formáját, továbbá a vezetők közötti feladatmegosztást, a kiadmányozás és a *képviselő szabályait*, a szervezeti egységek közötti kapcsolattartás rendjét,
- f) az intézményvezető, intézményvezető-helyettes akadályoztatása esetén a helyettesítés rendjét,
- g) a vezetők és az iskolaszék, az óvodaszék, a kollégiumi szék, az intézményi tanács, valamint az óvodai, iskolai, kollégiumi szülői szervezet, közösség közötti kapcsolattartás formáját, rendjét,
- h) a nevelőtestület feladatkörébe tartozó ügyek átruházására, továbbá a feladatok ellátásával megbízott beszámolására vonatkozó rendelkezéseket,
- i) a *külső kapcsolatok rendszerét, formáját és módját*, beleértve a pedagógiai szakszolgálatokkal, a pedagógiai szakmai szolgálatokkal, a gyermekjóléti szolgálattal, valamint az iskola-egészségügyi ellátást biztosító egészségügyi szolgáltatóval való kapcsolattartást.

Álláspontom szerint *a média, sajtó és egyéb szervekkel való kapcsolattartás rendjének meghatározása is a szervezeti és működési szabályzat szabályozási körébe tartozó kérdésként merülhet fel.* Az Nkt. szabálya szerint pedig az intézmények a szervezeti és működési szabályzatukat – a törvényben rögzített kivétellel – *maguk* fogadják el. Mindezek alapján tehát az NSZFH által kiadott főigazgatói eljárásrend *tartalma szerint a szervezeti és működési szabályzat hatálya alá tartozik*, a sajtóval való kapcsolattartás rendjét határozta meg a köznevelési intézmények tekintetében. A szervezeti és működési szabályzat e rendelkezéseinek *jóvábagyása pedig nem függ a köznevelési intézmény fenntartójától*, mert az Nkt. csak azon rendelkezések hatályba lépéséhez kívánja meg a fenntartó egyetértését, amely a fenntartóra többletkötelezettséget hárít. A vizsgálat szempontjából rögzítendő az is, hogy a sajtóval való kapcsolattartás, mint többletkötelezettség – *figyelemmel arra, hogy az anyagi forrást nem igényel – nem értékelhető, így e tekintetben a fenntartói egyetértés szükségessége sem merülhetett fel.*

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a sajtóval való kapcsolattartás rendjét rögzítő főigazgatói eljárásrend kiadásakor az NSZFH tekintetében – egyértelmű jogszabályi rendelkezések hiányában – a fenntartói joggyakorlás feltételei nem álltak fenn, mindez pedig alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével összefüggő visszaállást okozzon.*

1.2 A miniszter álláspontja szerint a vizsgálat tárgyát képező eljárásrendet az NSZFH főigazgatója „*egyéb munkáltatói jogkörében*” bocsátotta ki. Hivatkozott arra, hogy a válaszadás időpontjában hatályos Korm. rend. 5/A. § (2) bekezdése<sup>8</sup> alapján az NSZFH főigazgatója gyakorolta az egyéb munkáltatói jogokat a szakképzési centrum főigazgatója felett. Az NSZFH főigazgatója ezzel szemben arra hivatkozott, hogy *nem adott ki kötelező erővel bíró eljárásrendet, hanem csak egy összegző, nem hivatalos és nem kötelező jellegű tájékoztatást küldött meg e-mailben, amelytől lehetséges az eltérés, annak ellenőrzésére, szankcionálására nem került sor.*

A megismert, egymásnak részben ellentmondó vélemények nyomán elemeztem a közigazgatás működésének, feladatai hatékony és jogszerű ellátásának biztosításához szükségesek azon *belső szervezeti normák funkcióját*, melyek az általánosan kötelező szabályokat értelmezik, részletezik. A közhatalmi szervek jogviszonyokat irányító cselekményei jogi aktusokként határozhatók meg, melyek célja a címzettek magatartásának befolyásolása, jogszerű eljárásának biztosítása. Ezen közjogi jellegű irányítási eszközök egyrészt tehát segítik az állam hatékony és jogszerű működését, másrészt azonban az állami szervek autoritása által képesek a címzettek magatartását döntő mértékben befolyásolni, akár a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel szemben is, így kiemelt alkotmányos garanciákat igényelnek.

Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutat rá a jogszabályok és a belső szervezetszabályozó jogi normák elhatárolására, mely annak alkotmányos biztosítéka, hogy utóbbiak semmiképp ne vehessék át a jogalkotás funkcióját. Az Alkotmánybíróság határozatában leszögezi, hogy a pszeudonormák, azaz azon „*jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális*

<sup>8</sup> A Korm. rend. 2019. január 1-jétől hatályos 5/A. § (2) bekezdése szerint a szakképzési centrum főigazgatója felett a Hivatal elnöke gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat.

*jogértelmezések, amelyek nem a jogalkotási törvény garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik a [...] jogállamiság alkotmányos követelményét.*<sup>9</sup> Az Alkotmánybíróság koherens érvrendszeréből következik, hogy mindazon belső szabályzatok, utasítások, melyek a címzettek nézve normatív tartalommal bírnak, alkalmasak arra, hogy az azt kibocsátó közhatalmi szerv autoritása alapján a jogi szabályozást lerontsák, mivel a címzettek a szankciótól való félelemből kifolyólag a jogszabályokkal szemben is az irányító szerv jogi iránymutatását tartásuk követendőnek. Kiemelt jelentőséggel bír tehát az állami intézményrendszerben a belső szervezetszabályozási eszközök használatának pontos jogi szabályozása.

A pszeudonormákat a jogszerűen kiadott belső szervezetszabályozó eszközöktől az különbözteti meg, hogy megalkotásukra nincsen legitim jogalap, másrésztől kibocsátásuk sérti a normatív aktusok megalkotására vonatkozó garanciális rendelkezéseket. Az irányító (fenntartó) szerv által kiadott pszeudonormában foglalt normatív jogértelmezés alkalmas arra, hogy megtévessze a címzetteket, akik annak tartalmát kötelező előírásként követik, ezzel „erodálva” a jogbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatának megfelelően „ezen irányítási aktusok jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok magatartását, így az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.”<sup>10</sup>

A feltárt tényállás szerint az NSZFH által kibocsátott „eljárásrend” határozatlan időre, ismétlődő és általános jelleggel szabályoz, az érintett intézményeket érintő „minden olyan eseményt, történést” átfog, melynek „következményeként negatív sajtóbírek keletkezhetnek”, továbbá kötelező jelleggel írja elő azonnali és teljes hírzárlat elrendelését bármely „rendkívüli esemény” esetére. Az eljárásrend szerint minden ilyen rendkívüli esemény, interjú, sajtómegkeresés, forgatás, sajtókérdés esetén az intézmény az NSZFH kommunikációs részlegének iránymutatása szerint járhat el. Az eljárásrend rendelkezik továbbá a közérdekű adatok igénylése esetén követendő eljárásról, mely szerint a közérdekű adatigénylés teljesítése is az NSZFH előzetes jóváhagyásához kötött. Az NSZFH által kiadott eljárásrend emellett a címzett szakképzési centrumokon túl, épp a szakképzési centrumok intézkedései által valamennyi tagintézményre, tehát az egyes iskolákra is kiterjedő hatállyal bír, valamennyi eseményre és sajtómegkeresésre alkalmazandó.

A hírzárlat az intézmények alkalmazottainak közléseire is vonatkozó korlátozás, előzetesen pontosan nem behatárolható személyi körre előírásokat, kötelezést tartalmaz, így az eljárásrend címzettjeinek köre nyitott, személyek egyedileg meg nem határozható széles körének nem meghatározható számú életviszonyát, magatartását érinti be nem látható időtartam során. Az eljárásrend tehát nem pusztán az elnevezése miatt, hanem a tényleges tartalmát, szabályozási célját és megoldásait tekintve is minden kétséget kizáróan normatív aktusnak minősül, nem tekinthető egyedileg kiadott munkáltatói intézkedésnek.

A feltárt tényállás alapján az NFSZH főigazgatója által kiadott eljárásrendhez annak kiküldése során olyan tartalmú kísérő levelet csatolt, amely szerint „az alábbi eljárásrendet szükséges betartani”. Mindezek alapján nem elfogadható az a kommentár, hogy pusztán ajánlásról, javaslatról, tájékoztatásról van szó. Álláspontom szerint az eljárásrend egy pszeudonorma, amely kiadása a címzettek megtévesztésére alkalmas, kötelező erejének látszatát keltő belső utasítás. A jelzéssel élő Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete által rendelkezésemre bocsátott irat alapján egyértelműen megállapítható, hogy az egyes szakképzési centrumok az NSZFH által kiadott eljárásrenddel gyakorlatilag teljesen megegyező tartalmú szabályozás kötelező érvényesítéséről tájékoztatták a tagintézményeiket. Mindebből jól látható, hogy az eljárásrend közvetlen jogi kötelező erővel nem bír ugyan, de a gyakorlatban mégis alkalmas volt arra, hogy a címzettek magatartását befolyásolja.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az NSZFH főigazgatója által kiadott eljárásrend pszeudonorma, amely mint informális jogértelmezést tartalmazó körlevél kötelező erővel nem bír, ugyanakkor a vele való ágazati irányítás alkalmas az irányítás alá tartozó személyek és szervek megtévesztésére, ami sérti a jogállamiság elvét.

## 2. Az NFSZH főigazgatói eljárásrend alapjogi jogkorlátozást érintő kérdéseiről

2.1 A fentiek ismeretében az eljárásrend tartalmával összefüggésben elemeztem a munkáltatói jogok gyakorlását és a véleményszabadság érvényesülését. Külön is érdemes az alkotmánybírósági gyakorlat köréből kiemelni azt a tételt, amely szerint a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt alkotmányos védelme kiterjed minden olyan közlésre, mely tartalmát vagy közlésének módját tekintve közügyre vonatkozik,

<sup>9</sup> 60/1992. (XI. 17) AB határozat

<sup>10</sup> 60/1992. (XI. 17) AB határozat

*bozjárul a közügyek megvitatásához.* A szólásszabadság legbelső védelmi köréhez tartozik a közügyekkel összefüggő vélemények kinyilvánításának szabadsága. A közügyek fogalma tágran értelmezendő, kiterjed a szűk értelemben vett politikai vitákon túl valamennyi, *a közösséget érintő kérdés megvitatására, így a köznevelési intézmények működése során a tanulókat, mint közösséget érintő események közügynek tekintendők.* Rá kell mutatnom, hogy önmagában a munkavállalók véleménynyilvánításának arányos, az adott munkakörhöz, illetve területhez és *konkrét problémákhoz igazodó, a munkáltató elismert jogának, érdekeinek védelmében történő, a hivatkozott törvényi előírásokon túl nem terjeszkedő* korlátozása nem tekinthető aggályosnak. Ha azonban az NSZFH eljárásrendjének *tartalmát, annak egyes elemeit vizsgáljuk, akkor látható, hogy azok – a fent ismertetett visszasságokon túl – alapjogi aggályokat vetnek fel.*

A miniszter válaszában a Kat. 2. § (3) bekezdése által felhívott Mt. 8. § (3) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítást korlátozó törvényi rendelkezésre hivatkozott. A Kat. 2. § (3) bekezdése kimondja, hogy *„a közalkalmazotti jogviszonyra a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) szabályait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”* Az Mt. 8. § (3) bekezdése szerint *a munkavállaló véleménynyilvánításához való jogát a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja.* Az alábbiakban kifejtett álláspontom szerint mindazonáltal az Mt. szabályozása nem alkalmazható automatikusan a nevelési-oktatási intézmények vonatkozásában, az Mt. ugyanis *alapvetően magánjogi jogalanyokra nézve, differenciálás nélkül határozza meg a munkavállaló véleménynyilvánításának korlátozását.*

Amint azt az ügy érdemi vizsgálatának felvezetésében jeleztem fel kell hívnom arra a figyelmet, hogy az iskolák – így a szakképzési centrumok tagintézményei – sajátos közeget jelentenek, nem pusztán egyszerű munkahelyek, az ott történő események ugyanis a gyermekeken keresztül az egész közösséget, közvetve a helyi vagy akár az egész társadalmat érintő közügynek minősülhetnek – *ez jelenti a legfontosabb különbséget a magánszektorba tartozó munkáltatókhoz képest.* Mindezek megalapozott megismeréséhez pedig *nyomás közérdek* fűződhet, amely az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel *kiemelt jelentőséget ad a véleménynyilvánításához való jognak.* Az Mt. hivatkozott rendelkezéseinek jogalapként, hivatkozási alapként való automatikus felhívása egy általános jogkorlátozáshoz az iskolákban ezért alapjogi tartalmi aggályokat vethet fel.

Kiemelendő továbbá az Mt. hivatkozott rendelkezése kapcsán, hogy *az állami szervek esetében a méltóságához való jog alkotmányosan nem értelmezhető.* Az alapjogok természetéből fakad, hogy – szemben egy magánjogi jogállású munkáltatóval – egy *állami-közhatalmi szervet* (így közintézményeket, iskolákat, szakképzési centrumokat) *alapjogok eleve nem illetnek meg.* Hangsúlyozni kell, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága kiemelt védelmének következménye, hogy e jognak rendkívül kevés esetben kell más joggal szemben engednie. *Az állami szervek nem lehetnek alapjogok alanyai, az általános közcélra való hivatkozás pedig csak kivételesen szolgálhat szükséges-arányos korlátozásul e kiemelt alapjoggal szemben.*

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elémi kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapvető jog korlátozásának meg kell felelnie a szükségesség-arányosság követelményeinek.

A „negatív sajtóhír” fogalmát az NSZFH által kibocsátott eljárásrend nem határozza meg. A kifejezés általános értelmét *az egyes intézmények társadalmi megítélését hátrányosan befolyásoló, médiában vagy más közösségi fórumon megjelenő közlésként, információként lehet meghatározni.* Az egyes intézmények, iskolák jó hírneve, társadalmi megítélése, – állami szervi státusza ellenére – *egyedi jelleget tükröz, így nem tekinthető közérdeknek vagy alkotmányos értéknek, tehát a véleménynyilvánítás szabadságával szemben az egyes intézményt érintő „jó hírnév” ebben a kontextusban nem mérlegelhető.* Mindezekre figyelemmel az Mt. által meghatározott „jó hírnév”, illetve „szervezeti érdek” a nevelési-oktatási intézmény munkáltatók vonatkozásában az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata által kimunkált szükségesség-arányossági tesztnek nem felel meg. *A szakképzési centrum, mint munkáltató jó hírnévhez fűződő érdeke a véleménynyilvánítás kiemelt alkotmányos védelmet élvező jogának nem szolgálhat ilyen formában legitim korlátozási céljaként, jelen esetben az Mt. hivatkozott rendelkezései emiatt sem alkalmazhatóak alkotmányos módon.*

A *hírzárlat kötelező elrendelése a véleménynyilvánítás szabadságának jelentős, gyakorlatilag teljes korlátozását jelenti, ezért feltétlenül vizsgálendő az eljárásrend kiadásának jogalapján túl annak lehetséges gyakorlati hatása.* Az iskolákban történtek esetében szükséges vizsgálni, hogy a megszólalás *közügyekben kifejtett álláspontot, közlést tartalmaz-e vagyis a közügyek szabad vitatásával áll-e összefüggésben. Ha a közlés a*

közügyek szabad vitatását érinti, úgy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint automatikusan a véleménynyilvánítási szabadság nyújtotta magasabb szintű oltalmat élvezi. A magyar alapjogi gyakorlat a közügyek megvitatására irányuló véleménynyilvánítás két formáját határolja el azok valóságtartalmának bizonyíthatósága szerint. A véleményszabadság „nemcsak bizonyos felfogások vagy eszmék, hanem magának a véleménynyilvánításnak a lehetősége előtt nyit szabad utat”.

Így tehát a közügyeket érintő értékítéletek – azok valóságtartalmára tekintet nélkül – védelmet élveznek, hiszen igazságtartalmuk nem ellenőrizhető. A *tartalomsemleges védelem* alá tartozó védett véleménynyilvánításnak tekintendő közlések bizonyos fokú túlzást, provokációt is magukban foglalhatnak. A tényállítások ezzel szemben bizonyítás útján ellenőrizhető, igazolható konkrétumokat tartalmazó közlések. Az alkotmányos gyakorlat elvi tételének megfelelően a valóságnak bizonyuló tények tekintetében a közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága védelmet biztosít. A valótlan tényállítások alkotmányos védelme köréből kizárólag a tudatosan hamis, valótlan tényállítások esnek ki. **Az iskolákban történt események vonatkozásában álláspontom szerint az események tényszerű közlése automatikusan nem korlátozható, előfeltételhez nem köthető. Hasonlóan védelmet élveznek az iskolákban történetekre vonatkozó értékítéletek, azok valóság - vagy igazságtartalmára való tekintet nélkül.**

Mind ezek ismeretében megállapítom, hogy az NSZFH által kiadott a szakképzési centrumokon keresztül a tanulókkal kapcsolatos döntésekben való önállósággal rendelkező tagintézményekre is kiterjedő eljárásrend valamennyi közlést előzetes jóváhagyáshoz és utasításhoz kötő rendelkezése kvázi (ön) cenzúra előírás, ami a közügyeket érintő szabad véleménynyilvánítás jogával összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét teremt meg.

Az Alkotmánybíróság különbséget tesz a véleménynyilvánítás szabadságának *preventív korlátozása* és *utólagos szankcionálása* között. Ilyen preventív korlátozás a szabad véleménynyilvánítás előzetes feltételhez kötése, mely eleve kizárja, megakadályozza az alapjog gyakorlását. Az eljárásrend szabályai értelmében a rendkívüli eseményekre vonatkozó hírzárlet azonnali és mérlegelés nélküli elrendelésén túl valamennyi sajtót érintő közlés, vélemény az NSZFH előzetes utasításához kötött, tehát a szakképző iskolákat érintő valamennyi közlésre kiterjedően kizárólag az NSZFH által kiadott utasítás által meghatározott módon és tartalommal történhet kommunikáció. Az „NSZFH utasításának megfelelő eljárás” a felettes szerv „cenzúrája” folytán valójában kiüresíti az alapjogok gyakorlását, a szakképző iskolák alkalmazottai elveszítik az önálló véleménynyilvánítás lehetőségét, mivel az eljárásrend alapján kizárólag az utasításban meghatározott személyek egy felsőbb szintű szerv által meghatározott tartalom közlésére jogosultak, így nem saját véleményük, hanem (a tagintézménynek nem felettes szerveként) az NSZFH által meghatározott vélemény (kommunikációs tartalom) közvetítői. Az NSZFH által döntő mértékben meghatározott közlés így látszólagossá teszi a véleménynyilvánítás és sajtószabadság gyakorlását, elvesz az egyén önálló véleménye. E korlátozás „a legsúlyosabban minősül, hiszen a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, sérti annak lényeges tartalmát, kiüresíti a véleménynyilvánítás szabadságát”.<sup>11</sup>

Rámutat az Alkotmánybíróság arra is, hogy az utólagos szankciók is kifejtenek preventív hatást: az alapjogok jogosultjait általában visszatartja alapjogaik gyakorlásától a szankció lehetősége, az eljárásrend korlátozó szabályainak *dermesztő hatása* alkalmas arra, hogy a szabad véleménynyilvánítást agghályos módon korlátozza. Az eljárásrend szövege maga explicit módon nem rendelkezik a lebeteséges szankcióról, ugyanakkor az állami szervek közötti hierarchikus viszony és autoritás magában hordozza az esetleges szankcionálás lehetőségét.

**2.2 A véleménynyilvánítás szabadságával szoros összefüggésben áll a közérdekű adatok megismeréséhez való jog, mint a tájékozott vélemény kialakításának előfeltételére. A közérdekű adatok megismeréséhez való joggal összefüggő, így például a közérdekű adat megismerése iránti igény benyújtására, az ilyen kérelmek kezelésére, teljesítésére (határidő, feltételek, megtagadás, stb.) vonatkozó garanciális szabályokat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rögzíti.**

Álláspontom szerint az NSZFH által kiadott a szakképzési centrumokon keresztül a tanulókkal kapcsolatos döntésekben való önállósággal rendelkező tagintézményekre is kiterjedő eljárásrendnek a közérdekű adatigénylés teljesítésével kapcsolatos „az NSZFH kommunikáció iránymutatása szerint szükséges eljárni” szövegrésze nem egyeztethető össze a törvényi szabályokkal, alkalmas arra, hogy az információszabadsággal összefüggő visszásságot okozzon. Mivel az eljárásrend a jelentés 1. pontjában kifejtettek szerint a jelenlegi formájában eleve súlyosan sérti a jogállamiság elvét, így a tartalmi kérdések vonatkozásában külön intézkedést nem tesztek.

<sup>11</sup> 3/2012. (II.14.) AB határozat, megerősíti a 30/2015. (X.15.) AB határozat

2.3 A szakképzési centrumok a panaszbeadvány tárgyát képező eljárásrend végrehajtását kérték a tagintézményektől, vagyis a köznevelési feladatokat ellátó iskolák vezetőitől, így az eljárásrendben foglaltak közvetlenül is érvényesültek az iskolákban, ezért nem hagyhattam figyelmen kívül az eljárásrendnek a többségében gyermekkorú tanulókra gyakorolt hatásának vizsgálatát. Az iskola, más funkciói mellett a demokratikus kompetenciák elsajátításának és gyakorlásának fóruma is, így a demokratikus értékek kibontakozásához kapcsolódó alapjogok – így a véleménynyilvánítás szabadsága – érvényesülésének önmagán is túlmutató jelentősége van e speciális közegben.

A gyermeki jogok valamennyi alanya számára az Nkt. a véleménynyilvánítással összefüggésben jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő. Az Nkt. 46. § (6) bekezdés g) és j) pontjai a tanuló jogaként rögzítik egyrészt: az emberi méltóság tiszteletben tartásával szabadon véleményt nyilvánítson minden kérdésről,<sup>12</sup> az őt nevelő és oktató pedagógus munkájáról, az iskola, kollégium működéséről, továbbá tájékoztatást kapjon személyét és tanulmányait érintő kérdésekről, valamint e körben javaslatot tegyen, továbbá kérdést intézzен az iskola szerveihez és arra érdemi választ kapjon. Másrészt a tanuló jogai megsértése esetén jogosult eljárást indítani, továbbá igénybe venni a nyilvánosságot. A nevelőtestület pedig az Nkt. 70. § (3) bekezdése alapján véleményt nyilváníthat, javaslatot tehet a nevelési-oktatási intézmény működésével kapcsolatos valamennyi kérdésben. A szülők számára az Nkt. 73. § (1) bekezdése a jogaik érvényesítése, köteleységük teljesítése érdekében lehetővé teszi, hogy az intézmény működését, munkáját érintő kérdésekben véleményezési, javaslattevő joggal rendelkező szülői szervezetet (közösséget) hozhatnak létre.

Ahogy az fentebb hangsúlyoztam, a közszolgálat hatékony és eredményes működésének elengedhetetlen feltétele a szabad véleménynyilvánítás, valamint a közérdekű adatokhoz való teljes körű hozzáférés. Az eljárásrend éppen ezért nem csupán a szakképzési centrumok munkavállalóira, illetve a tagintézmények vezetőire, pedagógusaira terjed ki, hanem közvetve hatással van a nevelés oktatás folyamatán keresztül a zömében gyermekkorú tanulók, rajtuk keresztül szüleik jogainak érvényesülésére.

Mind ezek alapján megállapítom, hogy az eljárásrend tartalmi, a szabad véleménynyilvánítást korlátozó előírásai alkalmasak arra, hogy a gyermekek legjobb érdekének érvényesülését akadályozzák, mivel indokolatlan korlátokat állítanak a szabad véleménynyilvánítás alapjául szolgáló közérdekű tények, illetve körülmények megismerése elé.

## Összegzés

Rá kell mutatnom összegzésként arra, hogy az oktatási-nevelési intézmények, így a szakképzési centrumok és tagintézményei esetében is van arra lehetőség, hogy a hatályos garanciális törvényi előírások adta keretek között megfelelő jogforrási szinten, egyértelmű szabályozási tartalommal, világos jogalappal, felelősségi körök és jogkövetkezmények megállapítása mellett egységesen is rögzítsék a közérdekű adatigényléssel, a média- és sajtómegkereséssel, a nyilvános megszólalásokkal, azok kereteivel kapcsolatos szabályokat.

Álláspontom szerint egy ilyen szabályozás megalkotása során figyelemmel kell lenni az oktatási-nevelési intézmények törvényben rögzített működési autonómiájára, ezen belül annak arra, hogy milyen szakmai szinten lehet hitelesen és megfelelően tájékoztatást adni. A kiemelt védelmet élvező véleményszabadság és az iskolai működés társadalmi közügy-jellege sajátos aspektusából pedig minden olyan tartalmú szabályozás elkerülendő, amely automatikusan, általános jelleggel, és különösen preventív módon korlátozza, blokkolja, ellehetetleníti az adott oktatási-nevelési intézmény életét érintő kérdéssel kapcsolatos véleménynyilvánítást (vö. negatív sajtóhír – azonnali hírzárlet elrendelése).

A felgyorsult, jelentős információigényre reagáló hiteles információszolgáltatási feladat ellátása sehol sem könnyű, a gyermeki jogok védelme egyszerre követelheti meg ráadásul azt, hogy valamely ügyben az érintettek ne adjanak ki információt, vagy épp ellenkezőleg, gyorsan reagáljanak. Ehhez elzárkózás helyett világos, az adott intézményben, pedagógusban bízó szabályozás, és közösen eldöntött kommunikációs stratégia szükséges. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy az iskola, így különösen a mai modern iskola a demokráciára nevelés egyik fóruma, a demokratikus értékek, így különösen a véleményszabadság jogának (és korlátainak) a tiszteletben tartását szolgáló intézmény. Korántsem lényegtelen tehát, hogy milyen példát mutat, hogyan jár elől az alapjogok tiszteletben tartásának terén.

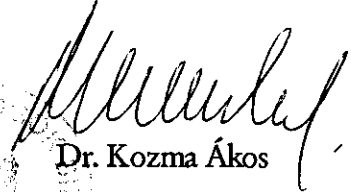
<sup>12</sup> Az új Szt. 57. § (1) bekezdés e) pontja 2020. január 1-jétől a tanuló jogaként rögzíti, hogy a tanulónak joga van arra, hogy véleményét szabadon kifejezze, részt vegyen az érdekeit képviselő szervezetekben.

## Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajt. 32. §-a alapján *felkérem* a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal elnökét, hogy a jelentésben megfogalmazott szempontok szerint

- 1) a kiadott eljárásrendet vonja vissza és a szakképzési centrumok felé tegye meg a szükséges intézkedéseket az általuk hasonló tárgykörben kiadott további intézkedések visszavonására,
- 2) a jövőben tartózkodjon fenntartói-munkáltatói jogkörében hatását tekintve kötelező erejűnek látszó pszeudonormák, jogalapját tekintve aggályos informális jogértelmezés kibocsátásától.

Budapest, 2020. március 3.

  
Dr. Kozma Ákos

