



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-422/2021. számú ügyben

Vác Város polgármesterének az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságok vezetőinek és munkavállalóinak közéleti véleménynyilvánítását szabályozó utasításával összefüggésben

Érintett szerv:

- Vác Város Önkormányzata

2021.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-422/2021. számú ügyben**

### **A vizsgálat megindítása**

Vác Város Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) képviselői fordultak hozzám panaszbeadvánnyal, amelyben a polgármester által kiadott 1/2019. (XII. 12.) normatív utasítás (a továbbiakban: Utasítás) egyes rendelkezéseinek a tartalmát kifogásolták. A panaszosok álláspontja szerint az Utasítás alapvetően ugyan az Önkormányzat 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok ügyvezető igazgatói számára ír elő a sajtóban, médiában, közösségi oldalon, nyilvános fórumon tett nyilatkozat, illetve interjú esetén előzetes írásbeli engedélykérési kötelezettséget, azonban alkalmas arra, hogy az Önkormányzat alkalmazásában állók véleménynyilvánítási szabadságát is aggályosan korlátozza. A panaszos képviselők arra hivatkoztak, hogy az Utasítás 3. pontja e kötelezettséget korlátlanul kiterjeszti a sajtónyilatkozat megtétele esetén az Önkormányzat tulajdonában álló társaságok munkavállalóira, valamint a társaságokkal szerződéses viszonyban álló személyekre is.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével és a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő visszaállás gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján az *Önkormányzat polgármesterétől*, ezt követően pedig a *Pest Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottól* is részletes tájékoztatást kértem a kifogásolt Utasítás kapcsán.

### **Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) 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].

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.).

### **A megállapított tényállás**

**1.** A polgármester – mint az alapító Önkormányzat képviselő-testületének képviselője és az egyéb munkáltatói jogkör gyakorlója, tekintettel az Mt., valamint a Ptk. rendelkezéseire – az *Önkormányzat 100 %-os tulajdonában lévő társaságok ügyvezető igazgatói tekintetében az Utasítást az alábbi szöveg szerint adta ki:*

*„1. Az ügyvezető munkajogi felelősséggel tartozik minden olyan közléssel kapcsolatban, mely az önkormányzat és a társaságok működését oly módon érinti, hogy rontja és veszélyezteti*

azok jó hírnevét, - sérti jogos gazdasági érdekeit, erkölcsi, gazdasági, szakmai hátrányt okoz, - megrendítheti a lakosság, önkormányzattal szembeni bizalmát, titoktartási kötelezettségével ellentétes.

2. Az ügyvezető igazgató sajtóban, médiában, közösségi oldalon, nyilvános fórumon nyilatkozatot, interjút (értve ezen a közleményeket, sajtóanyagokat is) a polgármesterrel történő előzetes egyeztetés után, annak írásbeli engedélyével tehet csak.

3. Jelen utasításban foglaltakat érvényesíteni kell a társaságok munkavállalói, valamint a társasági feladatok ellátására kötött megbízási és vállalkozói szerződéssel foglalkoztatottak esetében is.

4. A 2. pontban előírt kötelezettség nem vonatkozik a műsorfűzetre, a társaságok rendezvényeire vonatkozó felhívásokra, valamint a sajtóban és egyéb nyilvános fórumon megjelenő hirdetésekre.

5. Jelen utasítás megszegése munkajogi, valamint polgári jogi felelősség megállapítását is maga után vonhatja.

6. Az utasításban foglaltak megismertetéséért felelős valamennyi ügyvezető igazgató az irányítása alá tartozó belső szervezeti egységek, valamint a vele munka- és egyéb szerződéses jogviszonyba kerülőkkel kapcsolatban.”

2. Az Utasítás értelmezését, alkalmazását érintő körülmények, szempontok megalapozott megismerése érdekében arra kértem a polgármestert, hogy az alábbi kérdések vonatkozásában álláspontjáról adjon részletes tájékoztatást:

- 1) Az Utasítás a kiadásának jogi alapjaként általánosságban a Ptk., valamint az Mt. rendelkezéseit hivatkozza. Melyek azok a konkrét törvényi rendelkezések, amelyek az Utasítás kiadására jogalapot adtak?
- 2) Vác Város Önkormányzata 9/2012. (III. 22.) számú Vác Város Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló hatályos önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: SZMSZ) kell szabályoznia azon jogköröket, amelyek gyakorlását a képviselő-testület a polgármesterre ruházott át. Az Utasítás kiadásának a jogalapját érintően az SZMSZ – figyelemmel a Jat. 23. § (4) bekezdés j) pontjára és a Mötv. 107. §-ában és 41. § (4) bekezdésére – hogyan határozza meg a polgármesterre átruházott jogköröket az Önkormányzat 100 %-os tulajdonában álló gazdasági társaságok működése tekintetében?
- 3) Miért került sor a tulajdonosi jogkör gyakorlása keretében, az Önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaságok ügyvezető igazgatóinak nyilatkozatadása vonatkozásában egy általános, normatív polgármesteri utasítás kiadására a Ptk. és az Mt. rendelkezései nyomán kiadható egyedi utasítás, illetve az adott társaságok létesítő okiratának módosítása helyett?
- 4) Álláspontja szerint hogyan értelmezhető az Utasítás a panaszosok által kifogásolt 3. pontja, amely általános jelleggel azt fogalmazza meg, hogy az Utasításban foglaltakat „érvényesíteni kell” a társaságok munkavállalói, illetve a velük szerződéses viszonyban álló személyekre is? Mennyiben áll összhangban álláspontja szerint az Utasítás a panaszosok által sérelmezett előírása az adott személyek az Alaptörvényben is elismert véleménynyilvánítás szabadságával (különös tekintettel közösségi média használata során)?
- 5) Érkezett-e az Önkormányzathoz bármilyen törvényességi jelzés az Utasítás vonatkozásában?

A **polgármester válaszában** az Utasítás kiadásának jogi alapjaként az alábbi jogszabályi rendelkezéseket jelölte meg. A Ptk. 3:21. § (1) bekezdése szerint a jogi személy irányításával kapcsolatos olyan döntések meghozatalára, amelyek nem tartoznak a tagok vagy az alapítók hatáskörébe, egy vagy több vezető tisztségviselő vagy a vezető tisztségviselőkből

álló testület jogosult. A vezető tisztségviselő ügyvezetési tevékenységét a jogi személy érdekének megfelelően köteles ellátni. A Ptk. 3:112. §-a szerint a társaság ügyvezetését a vezető tisztségviselő – a társasággal kötött megállapodása szerint – megbízási jogviszonyban vagy munkaviszonyban láthatja el. Egyszemélyes gazdasági társaságnál *az egyedüli tag az ügyvezetésnek utasítást adhat*, amelyet a vezető tisztségviselő köteles végrehajtani. Az Mt. 52. § (1) bekezdés rögzíti, hogy a munkavállaló köteles a munkáját személyesen, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, a munkájára vonatkozó szabályok, előírások, utasítások és szokások szerint végezni. Az Mt. 8. §-a szerint a *munkavállaló* a munkaviszony fennállása alatt – kivéve, ha erre jogszabály feljogosítja – nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné. A munkavállaló munkaidején kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely – különösen a munkavállaló munkakörének jellege, a munkáltató szervezetében elfoglalt helye alapján – közvetlenül és ténylegesen alkalmas *munkáltatója jó hírnevének, jogos gazdasági érdekének vagy a munkaviszony céljának veszélyeztetésére*. A munkavállaló magatartása a 9. § (2) bekezdésében foglaltak szerint korlátozható. A korlátozásról a munkavállalót írásban előzetesen tájékoztatni kell.

A kapott válasz szerint *a munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogát* a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja. A munkavállaló köteles a munkája során tudomására jutott üzleti titkot megőrizni. Ezen túl sem közölhet illetéktelen személlyel olyan adatot, amely munkaköre betöltésével összefüggésben jutott a tudomására, és amelynek közlése a munkáltatóra vagy más személyre hátrányos következménnyel járhat. A titoktartás nem terjed ki a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, törvényben meghatározott adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettségre. A válasz szerint az érintett munkavállaló véleménynyilvánítási szabadsága a munkajogviszonyra való tekintettel csak abban az esetben korlátozható, ha a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. A véleménynyilvánítás szabadsága, mint alapjog, nem egyszer ellentétbe kerül a munkáltató iránti lojalitással. A véleménynyilvánítási jog korlátjának két lényeges eleme a munkáltató jó hírnevének, jogos gazdasági, szervezeti érdekeinek súlyosan megsértése vagy veszélyeztetése.

*A polgármester a válaszában jelezte, hogy az alábbi jogszabályi felhatalmazás alapján adta ki az Utasítást.* A Mötv. 41. § (6) bekezdés alapján a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. A Mötv. 19. § b) pontja szerint *az egyéb munkáltatói jogon* a kinevezés, vezetői megbízási, felmentés, vezetői megbízási visszavonása, az összeférhetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével *minden más munkáltatói jogot kell érteni*. Az SZMSZ 5. számú függelék tartalmazza az önkormányzati intézmények felsorolását, mely tartalmazza az önkormányzat gazdasági társaságait is. Az SZMSZ 45. § (5) bekezdés g) pontja szerint a polgármester gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében. Fenti rendelkezések alapján az egyéb munkáltatói jogot az önkormányzati intézmények – tehát a gazdasági társaságok tekintetében is – az SZMSZ alapján a polgármester gyakorolja.

A válasz kitért arra, hogy az Utasítás *csak a Vác Város Önkormányzat 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok tekintetében tartalmaz előírásokat*, azokat a Ptk. és az Mt. rendelkezéseit figyelembe véve adta ki. Az Önkormányzat törekszik a gazdasági társaságai tekintetében ugyanazon feltételrendszer teremtve, ugyanazon elvek mentén, egyik társaságot sem megkülönböztetve kifejteni irányítási, utasítási tevékenységét. Jelezte, hogy az

alapító okirat módosítása hosszabb folyamat, az adott helyzetben pedig a késlekedés nagyobb kárt okozott volna a gazdasági társaságok és az Önkormányzat *pozitív megítélésében*.

A kapott válasz szerint joggal elvárható, hogy a tulajdonos által kinevezett *ügyvezető által kifejtett véleménynek „semlegesnek” kell lennie*, ami ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy mindentől függetlenül ne legyen alkalmas közvetlenül és ténylegesen munkáltatója helytelen megítélésére, jogos gazdasági érdekének, illetve a munkaviszony céljának veszélyeztetésére. Az ügyvezetők, a társaság munkavállalói, valamint a társasággal szerződéses kapcsolatba kerülők olyan információkhoz valamint üzleti titokhoz hozzájuthatnak (minden olyan tény, információ, adat, összegzés) amelyek illetéktelenek általi megszerzése, vagy nyilvánosságra hozatala sértené a gazdasági tevékenységet végző jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit is. Ha kikerülnek a cég berkeiből ilyen információk, úgy annak hátrányát és anyagi következményeit a cég tulajdonosa nem csak rövidtávon érezheti meg, de akár huzamosabb időn keresztül is rányomhatja bélyegét a gazdasági tevékenységre, az image-ére, valamint a piaci mutatók alakulására. A fentiek miatt volt szükséges az, hogy az utasítás az ügyvezető által alkalmazott munkavállalókra és a társasággal szerződéses kapcsolatba kerülőkre is szabályozást tartalmazzon, ugyanis a lojalitás a munkáltató, és üzleti partner felé tőlük is elvárható követelmény. Végül arról is tájékoztattott a polgármester, hogy az *Önkormányzat felé törvényességi jelzés nem érkezett*.

**3.** Az Önkormányzat választ az Utasítás kiadását, jogalapját, illetve a tartalmát és alkalmazását tekintve nem tartottam elégségesnek a megalapozott jogi álláspont kialakításához, ezért szükségesnek láttam az *Önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó Pest Megyei Kormányhivatal jogi álláspontjának megismerését*. Megkeresésemben ezért a tájékoztatását kértem az Utasítás kiadásának és tartalmának törvényessége kapcsán kialakított jogi álláspontjáról, illetve az Utasítással összefüggésben megtett esetleges intézkedéseiről.

A kormány megbízottat arra kértem, hogy válaszában térjen ki arra, hogy álláspontja szerint jogszerű-e az Önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaságok ügyvezető igazgatóinak nyilatkozatadása vonatkozásában egy normatív polgármesteri utasítás kiadása a Ptk. és az Mt. rendelkezései nyomán kiadható egyedi utasítás, illetve az adott társaságok létesítő okiratának módosítása helyett. Kértem abban is a tájékoztatását, hogy álláspontja szerint felvet-e törvényességi aggályokat az Utasítás 3. pontja (annak értelmezése), amely általános jelleggel fogalmazza meg, hogy az abban foglaltakat *„érvényesíteni kell”* a társaságok munkavállalói, a velük szerződéses viszonyban álló személyekre is (különös tekintettel a korlátozásokra az érintettek közösségi média használata során).

A **kormány megbízott válasza** szerint az Utasítás Vác Város Önkormányzat 100 %-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok ügyvezető igazgatói részére került kiadásra. A polgármesteri rendelkezésnek *az ügyvezetői kör a címzettje*, ezért álláspontja szerint *az nem minősíthető a Jat. hatálya alá tartozó normatív, „szabályozó jellegű” utasításnak*. A kormány megbízott szerint az Utasítás 3. pontja kapcsán jelzett törvényességi aggályok akkor lennének alappal felvethetők, ha elismerhető lenne a polgármester által kiadott utasítás normatív jellege. A válasz alapján az Utasítás általános jellegű megfogalmazása arra enged következtetni, hogy annak kiadója *maga is normatív utasításnak szánta a rendelkezését*, mely azonban nem minősülhet a Jat. hatálya alá tartozó közjogi szervezetszabályozó eszköznek.

A Ptk. 3:112. § (3) bekezdésében foglaltak alapján ugyanis egyszemélyes gazdasági társaságnál az egyedüli tag *az ügyvezetésnek utasítást adhat*, amelyet a vezető tisztségviselő köteles végrehajtani. A Ptk. 3:109. §-a tartalmazza a legfőbb szerv feladat- és hatáskörébe tartozó kérdéseket, továbbá azt is, hogy egyszemélyes társaságnál a legfőbb szerv hatáskörét az alapító vagy az egyedüli tag gyakorolja. A képviselő-testület Ptk. 3:112. § (3) bekezdése szerinti utasítási joga azonban nem korlátlan. A Ptk. szabályozása értelmében az ügyvezető jogszabályban és létesítő okiratban rögzített hatáskörében önállóan végzi feladatát. A

képviselő-testület csak a hatáskörébe tartozó kérdések eldöntésével befolyásolhatja az ügyvezetést. Az ügyvezetés hatáskörébe tartozó ügyek ad hoc módon nem vonhatók el.

A kormány megbízott hivatkozott a *Fővárosi ítéltábla BDT2018.3828.-I. eseti döntésére*, amely kiemelte, hogy a gazdasági társaság legfőbb szerve, korlátolt felelősségű társaság esetén a taggyűlés hatáskörébe csakis azon alapvető üzleti és személyi kérdésekben való döntéshozatal tartozik, amelyeket a Ptk. vagy a társaság létesítő okirata a legfőbb szerv hatáskörébe utal. A társaság irányítása kapcsán minden egyéb döntés meghozatalára az ügyvezető rendelkezik hatáskörrel, e hatáskör a társasági szerződés módosításának nem minősülő taggyűlési határozattal nem vonható el, e kérdésekben a taggyűlés kizárólag akkor dönthet, ha a létesítő okirat módosításával a tagok megfelelően bővítik a hatáskörét.

Főszabályként így a képviselő-testület, mint egyedüli tag *adhat utasítást a társaság létesítő okiratában rögzített hatáskörébe tartozó kérdésekben a gazdasági társaság ügyvezetője részére*. A kormány megbízott úgy látta, hogy a Mötv. 41. § (1) bekezdése és 65. §-a nyomán a képviselő-testületet a polgármester képviseli, így pedig a képviselő-testület felhatalmazásával polgármesteri – egyedi – utasítás kiadható. A válasz kitért arra is, hogy az Önkormányzat képviselő-testülete a 17/2020. (I. 21.) számú határozatával *utólag jóváhagyta* az 1/2020. (XII. 12.) számon kiadott polgármesteri „normatív” utasítást.

A kormány megbízott álláspontja szerint *az Önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaságok ügyvezető igazgatóinak nyilatkozatadása vonatkozásában kiadott polgármesteri „normatív utasítás” törvénybe ütközik*. A jogszabályoknak megfelelő állapot az adott társaságok létesítő okiratainak módosításával érhető el. Rámutatott ugyanakkor arra is, hogy a Mötv. 132. § (3) bekezdése alapján a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása során *nem vizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközök törvényességét*. Így a Kormányhivatal nem tehet törvényességi felügyeleti intézkedést az Utasítás kapcsán.

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatáskör tekintetében***

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi önkormányzat az ombudsman számára vizsgálható hatóságnak minősül, az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében pedig közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, *hogy milyen szervezeti formában működik az önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv*. Lényeges szabály ugyanakkor a vizsgálati hatáskör szempontjából, hogy a közszolgáltatást végző szerv kizárólag *e tevékenységével összefüggésben* vizsgálható.

A polgármester által kiadott Utasítás előírásai *elvieken* az Önkormányzat 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok, köztük közszolgáltatást végző társaságok ügyvezetőire terjedt ki, de szabályokat tartalmazott azok munkavállalói, azok alapjoggyakorlása vonatkozásában is. Az Utasítás tartalma szerint normatív jellegű, nem szűk körű egyedi munkáltatói utasítás, *a közszolgáltatói tevékenység ellátását érinti, illetve befolyásolja*, ezért annak *hatása, következményei miatt* arra az alapvető jogok biztosának vizsgálata kiterjedhet.

## **II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény 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.

A jelentés megállapításai kapcsán hivatkoznom kell arra, hogy 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”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában 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 elvi éllel mondta ki: *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített AB 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 és IX. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 61. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve, illetve a véleménynyilvánítás szabadsága tekintetében* nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam 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. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető, kiszámíthatóan szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félretétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni itt arra az alkotmánybíróági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

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>1</sup> rámutatott: a véleménynyilvánítás szabadsága más kiemelt szabadságjogok, a kommunikációs jogok anyajoga. A véleménynyilvánítás szabadsága az AB 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 véleményszabadságot korlátozó törvényt és törvényi rendelkezést *megszorítóan kell értelmezni*. Az Alkotmánybíróság érveléséből következik, hogy a véleményszabadsággal szemben első sorban másik alapvető jog érvényesülése mérlegelhető, míg az azt korlátozó törvény súlya „*a legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (például a köznyugalom)*”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata rámutat, 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*”. Különbséget 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 kifejtenek preventív hatást azért, hogy az alapjogok jogosultjait általában visszatartja alapjogaik gyakorlásától a szankció lehetősége.

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 a legritkább esetben szolgálhat szükséges, arányos korlátozásul.

Az Alkotmánybíróság *a 14/2017. (VI. 30.) AB határozatban* kimondta, hogy a munkaviszony jellege alapján a munkaviszonyból fakadó szabályok szükségszerűen érintik és korlátozzák a munkavállaló magatartását, így különösen cselekvési szabadságát és véleménynyilvánítását. A véleménynyilvánítás ugyanakkor bizonyos esetekben alapjogi védelmet élvezhet akkor is, ha munkahelyen, munkaviszonnyal összefüggésben hangzik el. Az AB hangsúlyozta, hogy a munkaviszony általános magatartási kötelezettségei igazolhatják

<sup>1</sup> 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.



a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását, még abban az esetben is, ha a munkavállaló a munkahelyén és munkaidején kívül él e szabadságával. A munkáltatónak jogos érdeke fűződhet ahhoz, hogy munkavállalóinak munkavisztonnyal összefüggő és a munkáltató jogos gazdasági érdekeire, avagy világnézeti meggyőződésére, nyíltan képviselt elveire, értékeire közvetlenül kiható és a nyilvánosság előtt megjelenő közléseit szabályozza.

A határozat rögzíti, hogy *a véleménynyilvánítás szabadsága a munka világában erősebb korlátok között érvényesülhet*, nem nyújt védelmet olyan munkavállalói nyilvános közléseknek, amelyek célja pusztán a munkáltató jó hírnevét, üzleti reputációját, kedvező piaci és kereskedelmi megítélését sértő, romboló, illetve a munkáltató képviselőjének magán-, vagy családi életével kapcsolatos bántó vagy sértő kifejezések használata. A szabadság nem terjed ki azon véleményekre sem, amelyeket kifejezetten üzletrontó céllal közölnek, avagy céljuk más egyéb jogsérelem okozása. Ezen kívül a munkavállaló véleménye akkor sem élvezi a véleménynyilvánítás szabadságának oltalmát, ha célja a munkáltatója által képviselt értékrend, vagy értékalapú meggyőződést megtestesítő politika nyílt bírálata, megkérdőjelezése vagy aláásása. Mindez a munkaviszony alapvető sajátosságának számító úgynevezett „hűség”, illetve titoktartási kötelezettségekből is következik, amelyek alapján a munkavállaló hozzájárul a munkáltató céljainak hatékony eléréséhez. E „hűség” kötelezettség megsértésére irányuló véleménynyilvánítás tehát nyilvánvalóan nem formálhat igényt a munkajog generálklauzuláin keresztül érvényesülő alapjogi védelemre sem.

Az Alkotmánybíróság arra is felhívta ugyanakkor a figyelmet e határozatában, hogy a munkavállaló véleménynyilvánítási joga abban az esetben korlátozható, ha a korlátozás *a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos*. Azaz, ha a korlátozás megfelel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a véleményszabadság korlátozására irányadó különös szempontoknak is.

Így egy-egy vélemény alapjogi védettségének megítélése során értékelni kell

- (1) a szóban forgó közlés közéleti és szakmai kötődését,
- (2) a közlés ténybeli kötődését (tényszerűségét), illetve értékítélet jellegét,
- (3) azt, hogy a közlés okozott-e hátrányt, vagy kedvezőtlenül hatott-e a munkáltató megítélésére
- (4) a véleményszabadságával élő személy jóhíszeműségét,
- (5) mindehhez képest a véleménynyilvánítás miatt alkalmazott munkáltatói intézkedés súlyát.

### **III. Az ügy érdemében**

#### **1. Az Utasítás jogforrástani státusza, jogállami szempontú megítélése kapcsán**

Az Utasítást a polgármester az alapító Önkormányzat képviselő-testületének *képviselőjeként* és az *egyéb munkáltatói jogkör gyakorlójaként* adta ki, általánosságban hivatkozva a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény rendelkezéseire. Az Utasítás címe alapján meghatározott személyi körre, az Önkormányzat 100 %-os tulajdonában lévő társaságok vezetőire nézve tartalmaz előírásokat. Az Utasítás 1. pontja felelősséget állapít meg az olyan közlések kapcsán, melyek rontják és veszélyeztetik az önkormányzat és a társaságok jó hírnevét, sérti jogos gazdasági érdekeit, *erkölcsi, gazdasági, szakmai hátrányt okoznak számukra, megrendíthetik a lakosság, önkormányzattal szembeni bizalmát*, a vezetők titoktartási kötelezettségével ellentétesek.

Az Utasítás 3. pontja ugyanakkor az „*érvényesíteni kell*” fordulattal *közvetve kiterjeszti az alapvetően a vezetői körre vonatkozó előírásokat a társaságok munkavállalóira*, valamint a társasági feladatok ellátására kötött *megbízási és vállalkozói szerződéssel foglalkoztatottakra is*. Ezzel a megoldással látszólag a vezetői körre vonatkozóan állapít meg

ugyan kötelezettséget (ti. nekik kell érvényesíteni), de hatásában és alkalmazása kapcsán (akikkel szemben érvényesítik) *nyilvánvalóan a társaságok munkavállalóit is érinti*. Álláspontom szerint megtévesztő jellegű, ezért aggályokat vet fel, ha egy normatív szabályozást megvalósító utasítás – a címzetti kört is meghatározó – címe és a tényleges címzetti kör nem egyezik meg. Jelentősége van ugyanis annak, hogy egy jogi kötelezettség, korlátozás kizárólag a vezető állású, vagy pedig valamennyi munkavállalóra vonatkozik-e.

A Kormányhivatal álláspontja szerint az Utasítás címzetti köre folytán pro forma nem tekinthető jogi normának, közjogi szervezetszabályozó eszköznek, normatív utasításnak, ugyanakkor tartalmát tekintve normatív igénnyel szabályoz. Az Utasítást kiadó polgármester válaszában a munkáltatói jogkör gyakorlására hivatkozott, arról viszont már csak szűkszavúan nyilatkozott, hogy a felvázolt célok eléréséhez miért e jogi megoldást választotta.

Osztom a kormány megbízott álláspontját, amely szerint az Utasítás jogi jellege, tartalma alapján nem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek, hanem egy – munkáltatói jogkörének gyakorlásával összefüggésben, a Ptk. felhatalmazása alapján – formálisan jogszerűen kiadott, *normatív szabályozást megvalósító utasításnak tekinthető*. Rá kell mutatnom ugyanakkor arra, hogy a jogállamiság elvéből következően nemcsak a közjogi szervezetszabályozó eszközökre, hanem valamennyi belső normatív jogi aktusra vonatkozó követelmény, hogy nem lehet sem a felhatalmazásának alapjául szolgáló, sem pedig más egyéb jogszabállyal ellentétes, jogszabályi rendelkezéseken nem terjeszkedhet túl. Megítélésem szerint a polgármester az Utasítást *a hivatkozott törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve adta ki, ami pedig felveti annak részleges közjogi érvénytelenségét is*.

Kiemelendő, hogy az Mt. 8. § (3) bekezdése általános generálklauzulaként azt tartalmazza, hogy a munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogát a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja. A munkavállalóra az online térben is vonatkozik az Mt. 8. § (3) bekezdésben foglalt kötelezettség. *A közösségi média használatának elterjedése elősegíti és ösztönzi a közlések közzétételét, így a munkáltató ebben a vonatkozásban védheti – a munkavállaló magánéletébe történő aránytalan beavatkozás elkerülésével – a jogos gazdasági, üzleti érdekét, valamint a jó hírnevét, különösen abban az esetben, ha a munkavállaló személye a közösségi médiaprofilja alapján a nyilvánosság számára a munkáltatóhoz köthető*.

Ha azonban a törvényi szabályokat és az Utasítás rendelkezéseit összevetjük, akkor az derül ki, hogy az Utasítás 1. pontja a munkavállaló hátrányára *többletkövetelményeket állapít meg (pl. olyan közlések is tiltottak, amelyek a lakosság, önkormányzattal szembeni bizalmát megrendítik)*. Megjegyzem, hogy emellett az Utasítás 1. pontjának további fordulatai, azaz az önkormányzat, a társaságok jó hírnevét, jogos gazdasági érdekeit sértő szolás tekintetében egyszerűen megismétli az Mt. 8. § (3) bekezdésének szövegét. Mindezt már csak azért is szükségtelen és indokolatlan utasítás formájában megtenni, mert e munkavállalói kötelezettségek magából a törvényből következnek, jogszerűen érvényesíthetőek. A közösségi média használata vonatkozásában ugyan az Mt. kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, így annak tekintetében célszerű lehet akár belső szabályokat, szabályzatot meghatározni.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a normatív szabályozást megvalósító Utasítás 1. és 3. pontja a törvényen túlterjeszkedő, kötelező előírásokat, illetve korlátozásokat a munkavállalókra is kiterjesztő, a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz.*

## **2. Az Utasítás tartalmának alapjogi jogkorlátozást érintő kérdéseivel összefüggésben**

A hivatkozott *alkotmánybírói gyakorlat* szerint – elvi pontjait tekintve összhangban az európai alapjogi standardokkal – a *véleményszabadság a munka világában erősebb korlátok között érvényesülhet*. A vélemény szabadság védelmi köre ugyanis ebben a kontextusban nem terjed ki olyan munkavállalói nyilvános közlésekre, amelyek célja pusztán a munkáltató jó

hírnevét, üzleti reputációját, kedvező piaci és kereskedelmi megítélését sértő, romboló, képviselőjének magán-, vagy családi életével kapcsolatos bántó, sértő kifejezések használata.

Az Alkotmánybíróság a munkaviszony alapvető sajátosságaként emelte ki a „hűség”, titoktartási kötelezettséget, amely alapján a munkavállaló hozzájárul a munkáltató céljainak hatékony eléréséhez. Ennek megsértésére irányuló véleménynyilvánítás nyilvánvalóan nem formálhat igényt a munkajog generálklauzuláin keresztül érvényesülő alapjogi védelemre. A munkavállaló véleménynyilvánítási joga akkor korlátozható, ha a korlátozás *a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges, és a cél elérésével arányos.*

Álláspontom szerint az Utasítás 1. pontjának az „erkölcsi, gazdasági, szakmai hátrányt okoz”, „megrendítheti a lakosság önkormányzattal szembeni bizalmát” fordulatai aggályokat vethetnek fel a munkavállalói közlések széles körére vonatkozóan. Mindezek nyomán pedig kialakulhat az Utasításnak egy olyan értelmezése, ami az Utasítás 5. pontjában foglaltakra figyelemmel, az ott előírt negatív munkajogi, polgári jogi jogkövetkezmények okán az érintett munkavállalók véleménynyilvánítási szabadságát preventív módon korlátozhatja.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem az elemzés során, hogy az Utasítás kapcsán helyi közfeladatot ellátó, közszolgáltatást nyújtó, a helyi lakossággal kapcsolatba kerülő fontos feladatokat végző társaságokról, azok munkavállalóiról, a társaságokkal szerződéses viszonyban álló személyekről van szó. E személyi kör tekintetében is releváns az a tétel, hogy *megkülönböztetett figyelmet kell fordítani azon vélemények védelmére, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot.* Nincs arról szó, hogy az irányítói-munkáltatói jogkörök gyakorlója ne léphetne fel akár a munkáltató konkrétan megnevezett érdekeit sértő, veszélyeztető munkavállalói véleménykifejezéssel szemben. Ennek konkrét megvalósítása során azonban az alapvető jogállami elvek, a törvényi szabályok tiszteletben tartása mellett lényeges szempont, hogy a véleményszabadság is érvényesülni tudjon.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az Utasítás 1. és 3. pontja, és az azon alapuló esetleges gyakorlat alkalmas arra, hogy a munkavállalók véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét idézze elő.*

### **3. A Kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörének gyakorlásával összefüggésben**

A kormány megbízott megkeresésemre adott válaszában zárásaként arról tájékoztatott, hogy a Möt. 132. § (3) bekezdése alapján a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása során *nem vizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközök törvényességét.* Ezzel indokolta azt, hogy a véleménye szerint is aggályos tartalmú Utasítással szemben a kormány megbízottnak nem volt lehetősége törvényességi felügyeleti intézkedés megtételére.

Egyetértek a Kormányhivatal jogi álláspontjával a tekintetben, hogy az Utasítás valóban nem tekinthető közjogi szervezetszabályozó eszköznek és a jelentésem 1. pontjában kifejtettek szerint az törvénysértő előírásokat tartalmazott. *A kormányhivatali felülvizsgálat lehetősége tekintetben ugyanakkor az alábbiak szerint a kormány megbízott álláspontjával nem tudok egyetérteni.* Az Möt. 132. § (3) bekezdése azt mondja ki, hogy a kormányhivatal – a helyi önkormányzatok tekintetében – törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett működésének, *döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; döntéseinek jogszerűségét; jogalkotási és jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését.*

Mindezek alapján nem látom igazoltnak, hogy miért ne léphetett volna fel a Kormányhivatal az álláspontja szerint is normatív tartalmú, törvénysértő Utasítás kapcsán. A vizsgálati kötelezettség azzal is alátámasztható, hogy a döntéshozatali eljárás jogszerűségébe beletartozik az is, hogy a normatív aktusok, így jelen esetben a polgármesteri normatív utasítás kiadásakor az eljárási, tartalmi követelményeket megtartották-e. Ellenkező esetben nem is lenne érdemi jogi eszköz a hasonló normatív tartalmú aktusokkal szemben.

*Mindezek alapján figyelemfelhívásként kell jelezni a Kormányhivatalt vezető kormány megbízott felé, hogy a jövőre nézve a polgármesterek által kiadott, törvénysértő normatív tartalmú utasítás kapcsán tegye meg a szükséges törvényességi intézkedéseket.*

#### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése, illetve azok bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* Vác Város Önkormányzatának polgármesterét, hogy a jelentésben megfogalmazottak szerint

- 1) az Önkormányzat 100 %-os tulajdonában lévő társaságok ügyvezető igazgatói tekintetében kiadott 1/2019. (XII. 12.) normatív tartalmú utasítást helyezze hatályon kívül;
- 2) tekintse át az 1/2019. (XII. 12.) normatív tartalmú utasítás hatályosulását, és ha megállapítható, hogy annak alkalmazása nyomán bármilyen munkajogi joghátrány érte a munkavállalókat, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak kompenzálására.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos