

HALLGATNI ARANY, BESZÉLNI EZÜST?

NÉHÁNY GONDOLAT AZ ÁLLAMI SZFÉRÁBAN DOLGOZÓK SZÓLÁSSZABADSÁGÁRÓL ÉS ANNAK KORLÁTAIRÓL

*Balogh Éva*⁵

A hétköznapi életben sokféle kommunikációs hatás ér bennünket. Újságot olvasunk, televíziót nézünk, internetezünk, rendezvényekre járunk, tájékozódunk. Elvárjuk, hogy a közélet fontos eseményeiről, a társadalmat érintő kérdésekről, a közügyekről megbízható forrásból, korrekt információkat kapjunk. Más esetekben mi magunk vagyunk a közlő oldalon, amikor valamilyen okból – például munkánk, civil tevékenységünk vagy más miatt – megnyilvánulunk. Mindkét helyzet kiemelkedően fontos a demokrácia működése, a demokratikus társadalom fenntarthatósága miatt.

Azok számára azonban, akik a közigazgatásban dolgoznak, komoly gondot okozhat, hogy bizonyos oknál fogva – különböző jog és nem jogi normák, esetleg vezetőjük utasítása miatt – nem beszélhetnek a munkájukat érintő egyes kérdésekről. Nem világos számukra, hogy egy, a munkájukat érintő kérdésre adott esetben milyen részletes választ adhatnak, de olykor abban is bizonytalanok, hogy egyáltalán válaszolhatnak-e ilyen jellegű kérdésekre. Ezek a helyzetek nemcsak a sajtó megkeresése vagy nyilvános szereplések alkalmával merülhetnek fel, hanem mindennapi kommunikációjuk során is. Ennek azonban az a negatív következménye lehet, hogy ezek az alkalmazottak úgy gondolják, jobban teszik, ha munkájukkal kapcsolatban egyáltalán semmilyen módon nem nyilvánulnak meg. Arra a következtetésre jutnak tehát, hogy a beszédnél jobb megoldás lehet a hallgatás.

Egy speciális helyzet tehát az, ha az állami szervek – főként a közigazgatási, azaz államigazgatási és önkormányzati szervek – vezetői és az ott dolgozók megnyilvánulási szabadságát akarjuk feltérképezni. Ha az államot egy nagy szervezetként képzeljük el, akkor egy lépéssel közelebb kerülünk ahhoz, hogy megértsük, miről is van szó. Ahogyan például egy gazdasági társaságnak, az államnak mint szervezetnek is rendkívül sok egysége van, melyben rengetegen dolgoznak. Ahhoz, hogy működőképes legyen, ezt a szervezetrendszert valamilyen módon rendszerezni, egységesíteni, illetve irányítani kell. Ehhez több eszköz áll rendelkezésre – így különböző gazdasági, menedzsment stratégiák, üzleti tervek stb. A jog szempontjából a legfontosabb eszköz a szabályozás, illetve a szabályok alkalmazása. Az állam esetében ezeket a végrehajtó hatalomhoz tartozó egységeket, a kormány irányítja.

Azzal kapcsolatosan, hogy e szervezetrendszerben munkát végző személyek szólásszabadságára hogyan hat ki a felvázolt szituáció, több kérdés felmerülhet: korlátozhatja-e az állam a saját szervezetrendszerében dolgozók szólásszabadságát? Amennyiben a válasz igen, hogyan és milyen mértékben valósulhat meg ez a korlátozás? Egy lépéssel tovább haladva, élhet-e az állam olyan erőteljes korlátozással, hogy a közigazgatási szervek vezetőinek engedélyt kelljen kérni a felettes szervtől megnyilvánulásaik előtt? Megteheti-e azt az állam, hogy bizonyos kifejezések használatát nem engedélyezi ilyen szereplések alkalmával?

Ezek a kérdések minden államban felmerülhetnek, és megválaszolásuk a rendkívül bonyolult összefüggések és sokféle tényező együtthatása miatt nem egyszerű feladat. Jelen írás nem arra vállalkozik – arra nem is vállalkozhat –, hogy magabiztos válaszokkal álljon elő.

⁵Balogh Éva, PhD hallgató, DE-ÁJK

Célja inkább az, hogy felhívja a figyelmet ezekre a problémákra, és megmutassa azok különböző oldalait. Elsősorban alapjogi megközelítést alkalmazok, elsőként ezek fogalmát tisztázom, majd a téma szempontjából fontos két alapjogot jellemzek részletesebben: a szólásszabadságot és a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. Ezt követően térek rá a konkrét probléma érzékeltetésére néhány magyarországi példával ábrázolva azt.

Kiindulópontként az alapvető jogokról kell szólni. Ezek olyan jogosultságok, amelyek minden embert megilletnek kizárólag annál a ténynél fogva, hogy embernek születtek. Ezeket a jogokat a legtöbb állam nemzetközi dokumentumokban (Így például az ENSZ égisze alatt elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), illetve az Európa Tanács részes államai által elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartája), illetve alkotmányaiban elismeri. (Magyarország Alaptörvénye a Szabadság és Felelősség című fejezet I. cikkében teszi ezt meg.) E jogok közös eredője, hogy mindenkit emberhez méltó bánásmód illet meg. Ebből következik, hogy az is közös jellemzőjük, hogy mindenkit egyenlően illetnek meg és az emberek elidegeníthetetlen jogai. E jogok kapcsán az államnak egyrészt az a feladata, ezeket tartsa tiszteletben, azaz, hogy ne avatkozzon be indokolatlanul a gyakorlásukba. Másrészt az államnak kötelessége az is, hogy tevőleges magatartással, szabályozás útján, illetve az általa létrehozott intézményeken keresztül biztosítsa az emberi jogok érvényesülését. Tehát, hogy tegye lehetővé az emberek számára, hogy éljenek ezekkel a jogaikkal, gyakorolhassák azokat. Ha pedig valamilyen módon e téren jogsérelem éri őket, az államnak biztosítania kell olyan eszközöket, amelyek útján e sérelmek orvosolhatók. E jogok tehát az egyének számára azt teszik lehetővé, hogy az állami önkénytől mentes legyen az életük, illetve, hogy szabadságuk kiteljesedhessen és részt vehessenek a társadalmi folyamatokban, továbbá, hogy meghozhassák a saját életüket érintő döntéseket.

Felmerülhet a kérdés, hogy meddig terjedhetnek ezek a jogok, hol vannak a határaik, mikor korlátozhatja az állam ezeket jogszerűen. Klasszikus válasz a kérdésre, hogy az egyik ember szabadsága addig terjed, ameddig a másik ember szabadságát nem sérti. Ez azonban még keveset segít az eligazodásban. Vannak olyan esetek, amikor arról van szó, hogy két alapvető jog kerül egymással szembe, és az egyik érvényesülése érdekében a másikat korlátozni kell. Lehetnek más olyan alkotmányos értékek is, amelyek indokolhatják az alapjogok korlátozását. Minden alapjog-korlátozásnak meg kell azonban felelnie bizonyos formai és tartalmi követelményeknek.⁶

Ilyen alapvető emberi jog a szólás- és sajtószabadság, illetve a közérdekű adatok megismeréséhez való jog, azaz az információszabadság is. A véleménynyilvánítás szabadsága kiemelkedően fontos alapjog az alkotmányos demokráciákban. Azt, hogy ennek mi az indoka, két oldalról közelíthetjük meg. Egyrészt annak eszköze ez a jog, hogy azokban az ügyekben, amelyek a politikai közösség egészére vonatkoznak, úgy születhessen meg a döntés, hogy előtte mindenki elmondhassa az azokkal kapcsolatos véleményét. A közügyek megvitatásában való részvétel lehetősége a demokrácia megvalósulásának alapvető követelménye, ezzel valósulhat meg a közös döntéshozatal a társadalmi és a politikai ügyekben. Másrészt azért fontos a szólásszabadság, hogy az emberek egyénisége kiteljesedhessen. Az egyének önmegvalósítása, személyiségük kibontakozása is e jog gyakorlásával valósulhat meg.

Az információszabadság azt szolgálja, hogy az állam, illetve az állami intézkedések megismerhetőek legyenek az egyének számára. Az információszabadság lényege, hogy a társadalom tagjainak joga van a közérdekű adatokat megismerni, betekinteni az ezekkel kapcsolatos dokumentációba.⁷ Ez szintén a demokrácia egyik fontos eleme, hiszen az

⁶ Lásd erről részletesebben: http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/e-learning/alaptorveny_birok/at_szabadsag/lecke1_lap3.html (letöltés: 2015. július 1.)

⁷2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról, 3. § (5).

embereknek joguk van tudni a közügyek tekintetében a lehető legtöbb információról. Látható, hogy az információk ismerete a szólás- és sajtószabadság megvalósulásának előfeltétele. Ahhoz ugyanis, hogy a közösség tagjai megalapozott véleményt tudjanak kialakítani, és azt a nyilvánosság előtt ki tudják fejezni, arra van szükség, hogy az ahhoz kapcsolódó információk birtokában tudják kialakítani álláspontjukat. E tekintetben rendkívül problémás az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény legújabb módosítása⁸ Magyarországon, amely a közérdekű adatokhoz való hozzáférést különböző eszközökkel, az adatigénylési folyamat több szakaszában jelentős mértékben megnehezíti.

Ahogy azt láthattuk, az alapjogoknak is vannak korlátai. Ez igaz az itt említett jogokra is. A korlátozásnak azonban mindig meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek.

A szólásszabadság érvényesülésének megteremtésében az állam kiemelkedő szerepet játszik. Emellett az államnak olyan eszközök állnak rendelkezésére, amelyekkel az általa helyesnek tartott véleményeket, nézeteket preferálni tudja. Ilyen lehet akár az oktatási rendszer kialakítása, a tananyag meghatározása, a közszolgálati televíziók műsortartalma, és ide tartozik az is, hogy az állami szervek vezetői és alkalmazottai hogyan fejezhetik ki magukat mások előtt. Döntés kérdése, hogy az állam, illetve a kormányzat hogyan bánik a rendelkezésére álló eszközökkel. Ami azonban rendkívül problémás, hogy mi, a társadalom tagjai erről meglehetősen keveset tudunk.

Magyarországon, az állami szférában dolgozóakra vonatkozó jogszabályok erről nagyrészt hallgatnak. Vannak olyan rendelkezések, amelyekről következtethetünk arra, hogy a véleménynyilvánítási szabadságuk a társadalom többi tagjához képest szűkebb azokban az esetekben, ha munkájukhoz kapcsolódó közlésekről van szó. Ilyen szabály⁹ (Kttv. 10. § (2)) például, amely azt mondja ki, hogy a közszolgálati tisztviselők munkaidejükön kívül sem tanúsíthatnak olyan magatartást, amely – különösen munkakörük jellege, illetve a munkáltató szervezetében elfoglalt helye alapján – munkáltatója helytelen megítéléshez vezetne, vagy a munkáltató jó hírnevét megsértené, a jó közigazgatásba vetett bizalmat csorbítaná, vagy a közszolgálat célját veszélyeztetné. E rendelkezés azért korlátozza a szólásszabadságot, mert ilyen magatartás lehet akár egy hétköznapi beszélgetés is, melyben egy közszolgálati tisztviselő bírálatot fogalmaz meg az említett tárgykörök valamelyikéről. Ez a szabály tehát az egyéni önkifejezést gátolhatja. Kérdés, hogy ez mennyire indokolt egy demokratikus államban.

A szólásszabadságot korlátozó rendelkezésként említhetjük azt a szabályt is¹⁰, miszerint a közszolgálati tisztviselők kötelesek megtartani a minősített adatot, illetve nem adhat illetéktelen személyeknek vagy szervezeteknek ezekről tájékoztatást. Könnyen beláthatjuk azonban, hogy ez a szabály, illetve korlátozás szükséges az államszervezet működésének biztosításához. Mint ahogyan egy gazdasági társaság alkalmazottja sem mondhatja el senkinek az üzleti titkokat.

A közigazgatásról azonban mindannyian tudjuk, hogy hierarchikusan felépülő szervezetrendszer, az egyes szervek, illetve személyek között tehát alá-fölrendeltségi viszony van. Ez pedig arra enged következtetni, hogy ez a kérdéskör túlmutat a jogi szabályozáson. Nagy a valószínűsége ugyanis annak, hogy e szervek belső, a nyilvánosság számára ismeretlen kommunikációja, illetve a szervezeten belüli – nem jogi – normák tartalmazzák a szólásszabadságra vonatkozó korlátokat. Mivel ezek a társadalom tagjai számára ismeretlenek, óriási a bizonytalansági tényező a tekintetben, hogy hogyan viszonyuljunk például egy államigazgatási vezető által adott interjú tartalmához. A közelmúltban Magyarországon nyilvánosságra került egy ilyen belső körlevél az Emberi Erőforrások

⁸2015. évi CXXIX. törvény

⁹2015. évi CXXIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.), 10. § (2).

¹⁰Kttv. 10. § (3).

Minisztériumából. Ebben meghatároztak olyan szavakat, amelyeket a Minisztériumban dolgozók nem használhatnak, illetve az ezek helyett alkalmazható kifejezéseket. A köznyelvben „Újbeszél szótár”¹¹ néven terjedt el a körlevél.

Ehhez kapcsolódó másik gyakorlati probléma pedig az, amikor e szervek alkalmazottainak engedélyt kell kérniük a felettes szervüktől, hogy megnyilvánulhassanak a hozzájuk intézett kérdésekben, melyet még inkább súlyosít, ha azt nem kapják meg. Mindezek következménye az lehet, hogy olyan dermesztő hatás alakul ki ebben a szférában, hogy az ott dolgozók inkább semmilyen körülmények között nem osztanak meg információt a közigazgatás működéséről vagy a munkájukhoz kapcsolódó bármilyen témáról. A mindennapjainkban tehát inkább a „Ne szólj szám, nem fáj fejem” hozzáállást tapasztalhatjuk. Ezzel pedig az általam kifejtett célok – átláthatóság, a közügyek megvitatásának minél szélesebb körben való lehetővé tétele, az egyének kiteljesedése – nem tudnak megvalósulni.

¹¹ A szótárhoz való hozzáférés korlátozott, a kormányzati portálokon nem, de az alábbi oldalon fellelhető: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10206367306560594&set=a.10206367300880452.1073741826.1205490625&type=1&theater> (2015. július 1.)