

# A bejelentőrendszer szerepe az integritás erősítésében, a bejelentések vizsgálata és bejelentővédelem

**2015.**

## **Szerzők:**

**Dobos Csaba** I. fejezet; II. fejezet II.1-II.4.; IV. fejezet IV.2-IV.4-és IV.6.;

**dr. Gulyás Attila** II. fejezet II.5.; III. fejezet; IV. fejezet IV.1. és IV.5.;

Bevezetés.....	2
I. Fejezet: Fogalmi bevezetés, eljárástípusok elhatárolása .....	3
I.1. Korrupció és integritás .....	3
I.2. Közérdekű bejelentés és panasz .....	7
I.3. Szabálytalanság és bűncselekmény.....	8
I.4. Etikai vétség és fegyelmi vétség .....	11
II. Fejezet: A bejelentőrendszer nemzetközi mintái és hazai szabályozása.....	12
II.1. Amerikai Egyesült Államok .....	12
II.2. Franciaország.....	15
II.3. Dél-Korea .....	17
II.4. Egyesült-Királyság .....	20
II.5. Magyarország .....	22
III. Alapvető Jogok Biztosának valamint Hivatalának szerepe a közérdekű bejelentések kezelése során .....	30
III.1. Az Alapvető Jogok Biztosának antikorrupciós szerepvállalása és helye a közérdekű bejelentések szabályozási rendszerében.....	30
III.2. A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer kialakítása és üzemeltetése .....	32
III.3. A közérdekű bejelentések eljáró szervek általi intézésének kérelemre történő vizsgálata .....	35
III.4. Hivatalbéli vizsgálat, a közérdekű bejelentések, eljáró hatóságok általi kezelésének gyakorlatával összefüggésben .....	46
III.5. Az elektronikus bejelentő-védelmi rendszer használata és a biztosi vizsgálatok kapcsán adódó gyakorlati tapasztalatok elemzése, a fejlesztési lehetőségek bemutatása.....	47
IV. Fejezet: A bejelentés vizsgálata és bejelentővédelmi garanciák, az eljárásrend tartalmi elemei .....	52
IV.1. Közérdekű bejelentés fogadása, dokumentálása .....	52
IV.2. Vizsgálati terv készítése .....	53
IV.3. Vizsgálati módszerek, bizonyítási lehetőségek .....	55
IV.4. Jegyzőkönyv és összefoglaló jelentés készítése .....	59
IV.5. Bejelentővédelmi garanciák .....	63
IV.6. Eljárásrend tartalmi elemei.....	65
Felhasznált irodalom.....	69

## Bevezetés

A korrupció visszaszorításának egyik legfőbb akadálya a korrupciós cselekményeknek a potenciális bejelentők retorzióktól való félelmére visszavezethető nagyfokú látenciája. Ennek megszüntetése érdekében a Kormány Korrupció-megelőzési Programjának keretében megerősítésre kerül, került a közérdekű bejelentők védelme.

Az Országgyűlés, elkötelezetten az állami szervek működésébe vetett közbizalom növelése iránt, elismerve a panasz és a közérdekű bejelentés jelentőségét az állam működésének jobbá tételében, tekintettel Magyarország korrupció elleni fellépéssel összefüggésben vállalt nemzetközi kötelezettségeire és a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott ajánlásokra, elismerve a közösségi érdekek érvényesülése érdekében a közérdekű bejelentők által vállalt erőfeszítéseket, valamint biztosítva a közérdekű bejelentők minél teljesebb védelme érdekében szükséges intézkedéseket, megalkotta a 2013. évi CLXV. törvényt a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről. A törvény 2014. január 1-től lépett hatályba.<sup>1</sup>

A bejelentő-védelem intézményének lényege, hogy megfelelő felületet és védelmet nyújtson azok számára, akik felhívják a figyelmet valamely szerv működése során tapasztalt visszaélésekre, hiányosságokra. A közérdekű bejelentők nem saját, hanem a közösség, mindannyiunk érdekében cselekednek, így joggal kell számítaniuk az esetleges retorziókkal szemben a kiemelt védelemre. A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja alapján a bejelentések fogadásának és kivizsgálásának, valamint a bejelentők védelmének eljárás- és intézményrendszerét központi, ágazati és szervezeti szinten is ki kell alakítani.

A szervezeten belül létre kell hozni olyan mechanizmusokat, amelyek képesek a korrupciós kockázatokra vagy eseményekre irányuló közvetlen bejelentések, valamint a központi bejelentő védelmi rendszerbe érkezett bejelentések alapján történő hivatalos megkeresések fogadására, feldolgozására és belső kivizsgálására, valamint a bejelentőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés megelőzésére. A kormányzat korrupcióellenes elkötelezettsége hitelességének növelése érdekében szükséges, hogy saját maga is rendelkezzen bejelentés-kezelési infrastruktúrával. Mivel bizonyos

---

<sup>1</sup> 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről preambuluma

külföldi tapasztalatok alapján a bejelentők előnyben részesítik a szervezeten belüli bejelentési lehetőségeket, ez az intézkedés a korrupciós cselekményekről való tudomásszerzés arányát is érdemben javíthatja.

A korrupció rendkívül nehezen tetten érhető jelenség, mivel általában valamennyi részt vevő fél érdekelt abban, hogy titokban maradjon. Ezt az igazságügyi statisztika a látencia, a lappangás, a fel nem derítettség fogalmával próbálja megragadni. Bár nemzetközi statisztikák készülnek arról, hogy melyik ország hol helyezkedik el a korrupció elterjedtségét jelző listán, mégis sokan kételkednek az adatokat illetően.

A korrupció mérése különböző nehézségekbe ütközik, így a teljesség igénye nélkül:

- Eltérő korrupciós fogalomhasználat. A mérést végzőknek egzakt korrupció-fogalommal kellene dolgozniuk.
- Mennél kiterjedtebb kutatások folynak, annál több ügy kerül felszínre, mely által az ország megítélése akár jelentősen romolhat. Ez elbizonytalaníthatja a döntéshozókat. Ezt tekinthetjük a korrupció elleni küzdelem paradoxonjának.
- Esetenként jelentős lehet a válaszadók torzítása: a megkérdezettek saját környezetükben alacsony korrupciós fertőzöttségről számolnak be. A média olyan ügyeket is korrupcióként állít be, amelyek eredetileg nem tartoznak ebbe a fogalmi körbe.
- Végül, de nem utolsósorban - ahogy arra már utalás történt - a korrupció rejtett társadalmi jelenség, az érintettek érdekei azt kívánják, hogy a korrupciós ügyletek titokban maradjanak.

## **I. Fejezet: Fogalmi bevezetés, eljárástípusok elhatárolása**

### **I.1. Korrupció és integritás**

A korrupció a latin corruptio, romlás, romlottság, rontás, fonákság, megvesztegetés szóból ered. Niccolò Machiavelli Polübiosztól vette át a fogalmat: a corruzione nála a kormányzás romlását jelenti, még az okoktól teljesen függetlenül. Ebben az átfogó értelemben használták a 18. századi Angliában is, de ekkor már a megvesztegetés is, a szó jelentési körébe tartozott. Egyöntetűen elfogadott definíciója nincsen, mint ahogy a korruptnak tekintett tevékenység határai is kultúráról kultúrára és korszakról

korszakra változnak. Egyes definíciós kísérletek a közérdek vagy a társadalmi feladat fogalmán alapulnak, mások a piaci folyamatok elnyomásán.

Szűk értelemben a kriminológiai korrupció azon korrupciós bűncselekmények összessége, melyek a közélet tisztasága ellen irányulnak, vagyis rombolják az embereknek a társadalom, a szabad piac és a demokratikus intézmények működésébe vetett hitét, bizalmát.

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.) XXVII. Fejezetében Korrupciós bűncselekmények körében nevesíti az alábbi bűncselekményeket:

- Vesztegetés (Btk. 290. §),
- Vesztegetés elfogadása (Btk. 291.§),
- Hivatalai vesztegetés (Btk. 293. §),
- Hivatali vesztegetés elfogadása (Btk. 294. §),
- Vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban (Btk. 295. §),
- Vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (296. §),
- Vesztegetés feljelentésének elmulasztása (Btk. 297. §)
- Befolyás vásárlása (Btk.298.§)
- Befolyással üzérkedés (Btk. 299.; 300. §)

A törvényalkotói szándék a közélet tisztasága elleni cselekmények felszámolására, visszaszorítására egyértelműen megmutatkozik abban, hogy a Btk. módosításakor külön fejezetet szentelt a korrupciós bűncselekményeknek.

Tágabb, szociológiai megközelítésben a korrupció nemkívánatos társadalmi és gazdasági jelenség – egyfajta „közrossz”. Egyben „a közérdekre káros hatással bíró és a pártatlan döntéshozatal befolyásolásának szélsőséges esete, mely aláássa a polgárok demokráciába vetett bizalmát, gyengíti a jogállamiságot, akadályozza és gátolja a gazdasági, társadalmi fejlődést, a stabilitást és a fenntartható fejlődést”. (Ld.: Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (97) 24. sz. határozata a korrupció elleni küzdelem 20 irányelvéről).<sup>2</sup>

Hankiss Elemér – Társadalmi csapdák és diagnózis című könyvében olvasható a korrupcióról, mint „közrosszról”: „A javak társadalmi elosztásának torzulása” – „a javak társadalmilag rögzített elosztás-rendjét egy, az elosztásért felelős személy valaki

---

<sup>2</sup> dr. Sántha György: A hivatali korrupció visszaszorítása, Állami Számvevőszék, Elvi-fejlesztési Osztály

javára megsérti, s ezért a kedvezményezettől valamilyen ellenszolgáltatást kap vagy legalábbis vár cserébe.”<sup>3</sup>

A Transparency International által használt, némiképp leegyszerűsített fogalom meghatározás szerint a korrupció alatt azt értjük, amikor valaki visszaél a ráruházott hatalommal saját haszonszerzése céljából.

A közgazdaságtani meghatározás a korrupciót az adott jogtalan előny oldaláról közelíti meg, melynek lényege, hogy a korrupciós piacon a korrupciós kereslet, illetve kínálat találkozik egymással. „Kereslet-kínálat-csere” kontextusban a közhivatalnok a tisztségét olyan üzletnek tekinti, amelyben haszon-maximalizálásra törekszik, ahol a haszon a piaci viszonyoktól, illetve a saját ügyességétől függ. A közhivatalnokok a korlátozottan rendelkezésre álló közösségi források elosztása feletti befolyásukat egyéni érdekeik miatt pénzre vagy más személyes előnyre cserélik.

„Megbízó-ügynök-harmadik fél” szerepkört vizsgálva a harmadik fél nyeresége vagy vesztesége az ügynökön múlik. Az ügynök akkor válik korrupttá, ha a megbízója érdekeit – kötelessége megszegésével – feláldozza saját előnyéért.

A korrupció jogon túli jelentésének síkjait a nepotizmus, az érdekkijárási, a szürkegazdaság, a paraszolvencia, a rossz privatizációs gyakorlatok, a kapcsolati tőke, vagy kapcsolati háló intézményei írják le. Már Magyary Zoltán is felismerte, hogy „Magyarországon az élet azért rossz, mert az ország a hitbizományok szorításában, továbbá a személyes és a közboldogulást gátló előjogokból fakadó nyers önzésben, nepotizmusban és korrupcióban fuldoklik.”

A korrupciós rendszerek alrendszereként a szakirodalomban és a köznyelvben is gyakorta ismétlődő korrupciós alrendszerként megkülönböztetik a politikai-, gazdasági- és hivatali korrupciót.

A Kormány 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelete az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről korrupciós kockázatként definiálja a jogtalan előny nyújtásának vagy megszerzésének lehetőségét. Ebből fakadóan korrupciónak tekintendő a Korm. rendelet értelmezésében a jogtalan előny nyújtása vagy megszerzése. E definíció lényegi jelentéstartalma – és véleményem szerint a korrupció fogalomköre is – akkor kerül a helyes értelmezési tartományba, ha az integritás aspektusából vizsgáljuk, az integritás szemüvegén keresztül látjuk.

<sup>3</sup>

Hankiss Elemér: Társadalmi csapdák és diagnózisok, Osiris Kiadó, 2004.

Az integritás szó a latin in-tangere kifejezésből ered, melynek jelentése: érintetlen. Más szóval, a kifejezés olyasvalakit vagy valamit jelöl, aki, vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá az erényre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is utal.

Az integritás értékvezérelt magatartást jelent. A magánéletben akkor mondjuk, hogy valaki integritással rendelkezik, ha tudatos és konzisztens értékrendje van, és a döntéseit és cselekedeteit ezen értékek vezetik.

Az integritás nem csak személyes, hanem szervezeti szinten is értelmezhető, vagy akár az egész közigazgatási rendszerre is. Ebben az esetben is azt jelenti, hogy az adott szervezet a kinyilvánított értékei és elvei szerint működik. A közigazgatás egésze a demokrácia alapelvei szerint. A közigazgatási szervezetek esetében az integritás az alapító által meghatározott szervezeti célokhoz és elvekhez köthető.<sup>4</sup>

„Szervezetekre és intézményekre vonatkoztatva a fogalom lényege, hogy az integritás-alapon működtetett szervezet a rendeltetésének megfelelően látja el feladatait; működése átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus, feddhetetlen, sebezhetetlen. A követett értékek, célok és az egyes személyek viselkedése összhangban áll, a szervezetek és munkatársaik minden szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék munkájukat.

A közigazgatási szervek esetében az integritás azt jelenti, hogy az adott intézmény működése megfelel a szervet létrehozó jogszabályban meghatározott közérdekű céloknak (közfeladatok ellátása). A közigazgatási szerveket tehát döntő módon megkülönbözteti más piaci szereplőktől, hogy működtetésük esetében az alapvető kérdés a társadalmi rendeltetésüknek való megfelelés, és csak ezt követően mérlegelhetők a gazdaságossági és hatékonysági szempontok.”<sup>5</sup>

A már hivatkozott 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletben foglalt fogalom-meghatározás szerint az integritás az államigazgatási szerv működésének a rá vonatkozó szabályoknak, valamint a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése.

A korrupció tágabb értelmezésével összhangban korrupciónak tekinthető azon cselekmény, tevékenység is, amely nem felel meg a szervezeti integritásnak, azzal ellentétes, illetve veszélyt jelent a szervezeti integritásra.

---

<sup>4</sup> Pallai Katalin: Integritás és integritásmenedzsment  
<sup>5</sup> Klotz-Sántha, 2013:16

## I.2. Közérdekű bejelentés és panasz

A közérdekű bejelentés – törvény szerinti definíciója szerint - olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.<sup>6</sup>

Mivel a szervezeti integritás lényegében az adott szervezet érdekét, s ezzel általánosan az egész társadalom integritását, a közjót szolgálja, ezért lényegében a szervezeti integritással ellentétes, arra veszélyt jelentő események azok, melyek a közérdekű bejelentések tárgyát képezhetik.

Épp ez a lényegi eleme, amely a közérdekű bejelentést a panasztól megkülönbözteti. A panasz ugyanis olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá.<sup>7</sup> A panasz esetében a kiváltó ok az egyéni jog- vagy érdeksérelem, míg a közérdekű bejelentés esetében a motiváció a közösség, vagy az egész társadalom érdekének szolgálata.

A bejelentő személyéről és a vele kapcsolatban megfogalmazott legalapvetőbb elvárásokról Glazer és Glazer gyakran idézett definíciója ad átfogó képet:

- (1) annak érdekében lép fel, hogy másokat érintő kárt előzzön meg, azaz nem saját előnyére cselekszik;
- (2) a helyzetet elsősorban a szervezeten belül biztosított keretek között próbálja megoldani;
- (3) olyan bizonyítékok birtokában, amelyek alkalmasak a meggyőzésre<sup>8</sup>

Mivel a közérdekű bejelentés számos országban már évtizedek óta elismert és hosszú ideje szabályozott jelenség, több kutatás is tanulmányozta, hogy milyen személyiségi jegyekkel rendelkeztek a bejelentők. Fontos megjegyezni, hogy bár a túlzott általánosítás könnyen félrevezető lehet, ezek a megállapítások lényegesek, mivel a bejelentők többségének jellemzői és motivációi nem azokat erősítették meg, akik a közérdekű bejelentést vagy az információk közzétételét árulásnak tekintik. A szervezeten belül a bejelentők kezében általában jelentős hatalom összpontosul, amely a szervezeti értékek feletti rendelkezésből ered. Etikai szempontból többnyire merev,

---

<sup>6</sup> 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről

<sup>7</sup> 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről

<sup>8</sup> Glazer, M. P. és Glazer, P. M. (1989) The Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry

hagyománytisztelő, magas színvonalon teljesítő, elhivatott és önzetlen alkalmazottak, akik nehezen tolerálják a bizonytalanságot.<sup>9</sup>

A bejelentés olykor súlyos következményekkel járhat, a bejelentő legtöbbször az állását, szélsőséges esetekben akár a saját életét is veszélybe sodorhatja ezzel a lépésével. Ez is jól jelzi, hogy a bejelentő a legtöbbször nagyon nehéz helyzetben van. Nem csupán erkölcsileg kell elkötelezettnek lennie, de elegendő bátorsággal kell rendelkeznie a cselekvéshez is.

A közérdekű bejelentéshez nem csupán a bejelentőnek kell erkölcsi tartással rendelkeznie, hanem az őt körülvevő szűkebb és tágabb környezetben, azaz a szervezetben és a társadalomban is a megfelelő etikai értékeknek kell érvényesülniük. Másképpen, ahol az átláthatóság és az elszámoltathatóság általános érték, ott működhet sikeresen a közérdekű bejelentések rendszere.

Az integritás és a bejelentőrendszer kapcsolata vitathatatlan. A személyes integritás a közérdekű bejelentő motivációjának alapja, míg a szervezeti integritás biztosítja a bejelentő személyének védelmére, valamint a bejelentés kellő súlyú kezelésére, a bejelentésben foglaltak kivizsgálására és a szükséges intézkedések foganatosítására.

### **I.3. Szabálytalanság és bűncselekmény**

A szabálytalanságok fogalmkörébe, a korrigálható mulasztások vagy hiányosságok, illetve a fegyelmi-, büntető-, szabálysértési-, illetve kártérítési eljárás megindítására okot adó cselekmények egyaránt beletartoznak.

A szabálytalanság valamely létező, írásban lefektetett szabálynak (törvény, rendelet, belső rendelkezés, belső szabályzat stb.) szándékos vagy gondatlan megszegésével elkövetett tevékenység vagy mulasztás, amely az államháztartás működési rendjét, a költségvetést, illetve vagyongazdálkodást, a szabályszerű feladatellátást sérti vagy veszélyezteti.

A szabálytalanságok alapesetei:

Szándékos a szabálytalanság, ha azt a munkavállaló tudatosan, többnyire valamilyen előny saját részre való megszerzése céljából követi el (csalás, sikkasztás, partnerrel, ügyféllel való összejátszás, megvesztegetés, szándékosan szabálytalan kifizetés, a

---

<sup>9</sup> Transparency International: Konceptió a közérdekű bejelentések (whistleblowing) törvényi szabályozásához, 2008.

nyilvántartások tudatosan meghamisított vezetése, amelyek a szabálytalanságok minősített esetei).

Gondatlanságból elkövetett szabálytalanság, ha azt a munkatárs véletlenül, figyelmetlenségből, hanyagul végzett munka során követi el és emiatt határidő késedelembe esik, vagy számszaki hibát vét, vagy helytelenül vezeti a nyilvántartást.

Szabályozatlanságból, hiányos szabályozásból eredő szabálytalanságok.

A szabálytalanság formáinak elkövetéséhez a következő három feltétel együttes meglétének kell fennállnia:

- lehetőség;
- hozzáállás/önigazolás;
- kényszer/motiváció.

Amennyiben mindhárom feltétel fennáll, nagy a valószínűsége a szabálytalanság elkövetésének.

A szabálytalanságok köre igen széles, amelyek különböző szempontok szerint csoportosíthatók:

A szabálytalanság súlyossága alapján:

- fegyelmi eljárásra okot adó;
- kártérítési eljárásra okot adó;
- szabálysértési eljárásra okot adó;
- büntetőeljárásra okot adó.

Az előfordulás helye szerint:

- tranzakcióban, műveletben elkövetett;
- feladat ellátásában bekövetkezett;
- pénzügyi elszámolásban okozott.

A következményei alapján:

- kis jelentőségű, azonnal korrigálható;
- kis jelentőségű, hosszabb időszak után korrigálható;

- kis jelentőségű, nem korrigálható;
- nagy jelentőségű, azonnal korrigálható;
- nagy jelentőségű, hosszabb időszak után korrigálható;
- nagy jelentőségű, nem korrigálható.

A szervezeti szintek szerint:

- végrehajtás szintjén (beosztott dolgozók);
- középvezetői szinten;
- vezetői szinten;
- felsővezetői szinten.

Az államháztartásról szóló a 2011. évi CXCV. törvény, az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XI. 31.) Korm. rendelet rendelkezései szerint a szabálytalanságok kezelésére a hivatali szervnél szabálytalanságok kezelésével kapcsolatos eljárásrendet kell kialakítani. Az eljárásrend általános célja, hogy a különböző jogszabályokban, a szervezet belső szabályzataiban meghatározott előírások megsértése esetén a hibák, hiányosságok, tévedések korrigálása, a felelősség megállapítása, az intézkedések meghozatala és végrehajtása egységes elvek, előírások alapján történjen, valamint megelőzze a szabálytalanság kialakulását.

A bűncselekmény a hatályos büntető törvénykönyv szerint az a szándékos vagy - ha a törvény a gondatlan elkövetést is bünteti - gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre a törvény büntetés kiszabását rendeli. Törvényi fogalma az 1804-es francia büntetőtörvénykönyvet, a Code Civilt követően alakult ki, alapvető elvként leszögezve azt, hogy az számít bűncselekménynek, amit a törvény, még elkövetése előtt annak nyilvánít (*nullum crimen sine lege elve*), amely jogállami garanciát nyújt az állam polgárainak. A bűncselekmények meghatározása mellett fontos volt azt is kikötni, hogy ezeket csak a törvényben meghatározott módon lehet büntetni (*nulla poena sine lege elve*).

A bűncselekmények Magyarországon súlyukat tekintve lehetnek büntettek és vétségek. Bűncselekményt lehet szándékosan, illetve gondatlanságból elkövetni, a büntetés mértéke pedig – más egyéb szempontok mellett - ehhez mérten alakul,

bizonyos esetekben pedig a törvény nem rendeli büntetni a gondatlanságot. A felelősségre vonás fontos kritériuma az, hogy az elkövető 14 évnél idősebb legyen, illetve ne álljon fenn semmilyen büntethetőséget kizáró ok.

Egy bűncselekmény megvalósítása több szakaszból áll, amelyeket stádiumokként nevez a büntetőjog-tudomány.

Minden szándékos bűncselekmény felosztható előkészületre, kísérletre és befejezett cselekményre, míg gondatlanság esetén befejezett bűncselekményre és a büntetőjog ezeknek tulajdonít jelentőséget.

Az előkészület a bűncselekménynek azon stádiuma, amikor az már a külvilágban is érzékelhetővé válik, ám még nem valósít meg tényállási elemet. Ekkor az elkövető csak akkor büntethető, ha a törvény az adott bűncselekmény előkészületének büntetését elrendelte.

A kísérlet során az elkövető szándékos cselekménye már megvalósítja a törvényi tényállás valamely elemét, megkezdte a bűncselekmény megvalósítását, ám nem fejezi be. Ezen feltételek valamelyikének hiánya esetén nem beszélhetünk kísérletről. A kísérlet az előkészülettel ellentétben már minden esetben büntetendő. A befejezett bűncselekmény a Btk. Különös Részében található törvényi tényállás minden elemét megvalósítja.

#### **I.4. Etikai vétség és fegyelmi vétség**

Általában Etikai Kódex a magatartási normák olyan összessége, amely tartalmazza - a törvényes kereteken belül - a hazai és európai gazdasági, társadalmi környezet által etikailag elfogadhatónak ítélt szakmai viselkedési normarendszert, valamint a meghatározott normáktól való magatartásbeli eltérés várható következményeit.

A Kódex magában foglalja a betartandó alapelveket, továbbá azokat az iránymutatásokat, amelyek szem előtt tartásával annak címzettjei elkerülhetik az adott gazdasági és társadalmi környezet által negatívnak ítélt magatartást. Az irányelvek megsértése az adott tevékenységet végzők közösségének együttes érdekei ellen hat, így a szakmai közösség - érdekeinek védelmében - az etikai normák megsértőit etikai vétség miatt elmarasztalásban részesíti.

A hivatásetikai alapelvek – így különösen a hűség a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az elkötelezettség, a felelősségtudat és szakszerűség, a hatékonyság, a

tisztesség és méltóság, a pártatlanság, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, az arányosság és védelem, az előítéletektől mentes, átlátható, együttműködő és lelkiismeretes feladatellátás - megsértése esetén a Kódexben kijelölt módon etikai eljárás folytatható le az etikai vétség megvalósítójával szemben. Az etikai eljárás eredménye alapján - annak eredményétől függően - fegyelmi eljárás megindítása is kezdeményezhető.

Fegyelmi vétség a foglalkoztatási jogviszonyból eredő kötelezettség vétkes megszegése. A magatartást akkor kell vétkesnek tekinteni, ha a munkavállaló nem úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben elvárható. A vétkesség nem más, mint egy tudati állapot, amely azt jelenti, hogy az adott esetben a kötelezettségszegéshez milyen tudati viszony társul, és ez a tudati viszony átfogja-e a kötelezettségszegést és annak következményeit. A vétkességnek két fajtáját ismerjük, a szándékos és a gondatlan kötelezettségszegést.

Kötelezettségszegésnek minősül a munkavállaló részéről a foglalkoztatási jogviszony tartalmát képező kötelezettségek - így különösen a pártatlan, igazságos, kulturált ügyintézési kötelezettség, a szakmai lojalitás, a személyes munkavégzés, a munkaképes állapot megőrzése, az utasítások végrehajtása - megsértése.

Vannak olyan okok és helyzetek, amikor látszólag megvalósul a jogellenes magatartás, vagyis a kötelezettségszegés, fegyelmi vétség azonban mégsem állapítható meg. Az ilyen okokat (vagy helyzeteket) fegyelmi felelősségre vonást kizáró okoknak nevezzük. Ilyen ok lehet például: a jogos védelemben és sürgősségi helyzetben elkövetett kötelezettségszegés, vagy ha a munkáltató joggal való visszaélést követ el, és így ró kötelezettséget a munkavállalóra.

## **II. Fejezet: A bejelentőrendszer nemzetközi mintái és hazai szabályozása**

### **II.1. Amerikai Egyesült Államok**

Amerikában már a 19. században létrejött az első bejelentést szabályozó törvény. A False Claims Act 1863-ban lépett életbe, amelynek révén az állampolgárok bejelenthetik, ha a tudomásukra jutott, bármely az állami beszerzéseket érintő törvénytelenység.

A törvény létrehozását az indokolta, hogy az amerikai polgárháború ideje alatt jelentősen megnövekedett a hadsereg ellátásával kapcsolatos, kétes és pazarló állami beszerzések száma. A belső ellenőrzés hiányosságait ezért polgári segítséggel kívánták pótolni. Az állampolgárokat azzal ösztönözték a részvételre, hogy a "visszaszerzett" pénz 15%-át a bejelentőnek ajánlották fel sikerdíjként.

A korrupciós ügyek bejelentésének vannak más, hivatalosan kiépített csatornái is. Mind a köz és magánszférában dolgozók számára létrehoztak ingyenesen hívható bejelentő vonalakat. A közszférában az első forródrót 1979-ben jött létre, s mára majdnem az összes állami szervezet rendelkezik ilyen lehetőséggel. A magánszférában pedig a forródrótok a "corporate disclosure program" keretén belül működnek a 70-es évek óta. Ugyan nem minden cég rendelkezik ezzel a programmal, de a gyakorlat elég elterjedtnek számít. Ezek, az adott szervezet belső ellenőrzésének részét képező vonalak, az anonimitás biztosítása mellett fogadják a dolgozók bejelentéseit. Működésük, főként a közszférában, meghatározott, egységes szabályok mentén történik. Eszerint a bejelentést tenni kívánó dolgozó felhívhatja az ingyenes forródrótot, és bejelentést tehet bármilyen csalásról, pazarlásról vagy gondatlanságról, amit tapasztalt. A bejelentést ezután kivizsgálják, s ha további nyomozás indokolt, akkor az ügy a belső nyomozóhoz kerül, aki felülvizsgálja az ügyet, és megteszi a szükséges lépéseket.

A forródrótok működésével kapcsolatban azonban sok kritika fogalmazódott meg. A GAP (Governmental Accountability Project) bejelentők számára készített tájékoztatója szerint nem tanácsos a forródrótot használni, mivel sok esetben a bejelentő nem marad anonim, aminek következtében veszélybe kerülhet, vagy számos kellemetlenség érheti. A zaklatáson és kiközösítésen kívül a bejelentés az adott egyén fizetésének csökkentését vagy állása elvesztését is maga után vonhatja.

A bejelentő személyét érintő problémákon kívül az ügyek megfelelő kivizsgálása is kérdéses. Mivel a forródrót az adott szervezet belső ellenőrzésének részét képezi, előfordul, hogy a kivizsgálás során a cég gazdasági érdekei kerülnek előtérbe, ami sok esetben az ügy eltusolásához vezet. Ez esetben a belső ellenőrzés tényleges függetlensége is megkérdőjelezhető.

Összességében a GAP tanácsa a bejelentők számára az, hogy biztonságuk megőrzése és a kérdéses ügy megfelelő kivizsgálása érdekében, inkább forduljanak egy megbízható képviselőhöz, vagy újságíróhoz, akinek addigi munkásságáról előre

tájékoztak. A megfelelő védelmet és a kivizsgálás garanciáit a nyilvánosság bevonásában látják.

Az Egyesült Államokban 2002-ig csak a közzsférában dolgozók számára biztosították a törvényi védelmet. Először 1978-ban, a köztisztviselőkre vonatkozó törvény részeként jelent meg ez a törekvés, majd ennek kiegészítéseként 1989-ben lépett életbe a Whistleblower Protection Act (WPA). A törvény által biztosított védelem a köztisztviselőkre, a szövetségi dolgozókra terjed ki. A bejelentés tárgyaként olyan információkat határoz meg, amelyek az alkalmazott megalapozott véleménye szerint:

- valamely törvény vagy rendelet megsértésével
- a javak/források nagymértékű pazarlásával
- hivatali visszaéléssel
- a közbiztonság vagy közegészség jelentős mértékű veszélyeztetésével kapcsolatosak.

A törvény védi a bejelentő anonimitását és az információ közzétételének módjától függetlenül (beleértve a médiát) védelmet biztosít a bejelentőnek.

A törvények nyomán 1979-ben létrejött az Office of Special Counsel (OSC), amely szervezet nyomoz és fellép a bejelentőkkel szemben elkövetett megtorlások esetében. A szervezet működését azonban meglehetősen sok kritika érte. A tapasztalat azt mutatja ugyanis, hogy a beadványok nagy részét nem vizsgálják ki megfelelő módon, vagy egyszerűen figyelmen kívül hagyják.

A WPA által biztosított védelem egyáltalán nem terjedt ki a magánszférában dolgozókra. Ez a helyzet 2002-ben a Sarbanes-Oxley Act (SOX, más néven Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act) beiktatása után megváltozott. A törvény létrehozásának apropója az Enron összeomlása, és annak tanulságai voltak.

2002-ben a Time magazin év embere Sherron Watkins az Enron Corporate Development alelnöke lett. Ő az, aki elsőként szóvá tette a vállalaton belüli visszaosságokat, a helytelen könyvelési gyakorlatokat. A belső levelezőrendszeren keresztül küldött egy e-mailt az Enron igazgatójának, Kenneth Laynek, amelyben beszámolt az általa felfedezett problémákról. A beszámoló azonban csak 5 hónappal később került nyilvánosságra.

Watkins alapvetően helyesen járt volna el, hiszen a problémákat megpróbálta vállalaton belül bejelenteni, de ezt olyasvalakinek tette, aki maga is érintett volt az ügyben. Ez a megfelelő belső ellenőrzési rendszer hiányára vezethető vissza. Észrevételeit nehezebb lett volna semmibe venni, ha több alkalmazott is jelenti a

visszasságokat, vagy ha nem csak a vezérigazgatóhoz, hanem az igazgatótanácshoz is eljut a bejelentés. A cég vezéreinek nem volt érdeke a könyvelés meghamisításán változtatni, hiszen a cég vagyoni helyzete nagyban függött ettől. Ezzel tisztában kellett volna lennie Watkinsnak, mielőtt bejelentést tett, ezért valamilyen külső, vállalaton kívüli eljárást is kezdeményezhetett volna. Aggodalmait jelenthette volna az Értékpapír- és Tőzsdefelügyeletnek (Security and Exchange Commission), a Kincstárnak (Department of the Treasury) vagy bármely más kormányhivatalnak. A SOX célja többek között, hogy a magánszektorban alkalmazottak ne legyenek védtelenek, ha bejelentésükkel a cégvezetéshez, a részvényesekhez, vagy más külső intézményekhez fordulnak. A SOX-törvénynek minden olyan nem amerikai vállalatnak is meg kell felelnie, amelynek részvényeit jegyzi a new yorki-i tőzsdén. Ezen kívül a közszféra alkalmazottait védő WPA-val kapcsolatban is felmerültek problémák. 2007-ben az amerikai legfelső bíróság egy peres ügyben (Garcetti v. Ceballos) azt a döntést hozta, hogy a kormány dolgozóit nem védi az alkotmányos szólásszabadság joga a munkáltatói megtorlással szemben, ha a munkájukkal kapcsolatos állításokat tesznek közzé. Pedig sokáig ez az alkotmányos jog biztosított védelmet a bejelentők számára. A döntésre reagálva, a képviselőház elfogadta a H.R. 985 Whistleblower Protection Act of 2007 törvényjavaslatot, ami a mai napig a szenátus jóváhagyására vár.<sup>10</sup>

## II.2. Franciaország

A francia adatvédelmi bizottság (CNIL, Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) az adatvédelmi törvényre hivatkozva éveken át visszautasította a whistleblowing típusú rendszerek működésének engedélyezését. A vállalatok nyomására a CNIL 2005-ben újraértelmezte whistleblowing politikáját, és megfogalmazta azokat a feltételeket, amelyek teljesítése alapján az egyes vállalatoknak egyedi engedély adható whistleblowing rendszerek bevezetésére.

A CNIL álláspontja szerint a vállalati whistleblowing célja a nemzetközi pénzügyi piacok pénzügyi biztonságának garantálása, valamint a korrupció, a banki és pénzügyi bűnözés, a bennfentes kereskedelem elleni küzdelem kell legyen, és elkerülendő, hogy egy alkalmazotti besúgóhálózattá váljon, ahol a munkavállalók egy a cég érdekei szerint megfogalmazott etikai kódex alapján jelentenek egymásról.

<sup>10</sup>

A előírások szerint az adott vállalat minden alkalmazottját tájékoztatni kell, hogy mely szervezeti egység a bejelentővonal felelőse, annak mi a célja és hatásköre, milyen következményei vannak a bejelentés elmulasztásának, mi a bejelentések kezelőinek szerepe és beosztása, milyen jogokkal bír a feljelentett egyén a róla közölt információk megismeréséhez és pontosításához, mik a rosszhiszemű bejelentés fegyelmi következményei.

A bejelentő rendszer szigorúan csak a pénzügyi területeken működhet, azzal az egyetlen céllal, hogy törvénytelen tranzakciókat fedjen fel.

A bejelentő rendszer alapvetően nem anonim, de lehetőséget kell biztosítani névtelen bejelentésre is.

A bejelentő személyes adatait körültekintően kell kezelni és a megvádolt személyek előtt titokban tartani.

A bejelentett adatokat a pontos idő és dátum feljegyzésével, szakszerűen kell rögzíteni. Csak olyan adatok rögzíthetők, amelyek a hatékony nyomozáshoz feltétlenül szükségesek.

A bejelentéseket olyan szakemberek fogadhatják, akik alkalmasak titkos információk kezelésére. Őket megfelelően ki kell képezni és számukat szigorúan korlátozni.

Bejelentő vonalak kezelői közötti információcsere megengedett, amennyiben feltétlenül szükséges a nyomozás érdekében. Az Európai Unió határain kívülre csak megfelelő adatvédelmi egyezségek felállításával lehet titkos adatokat átadni.

A bejelentő vonalakra vonatkozó statisztikai adatok közölhetők. A megalapozatlan adatokat késedelem nélkül törölni kell. A nyomozást segítő adatokat a bejelentést követő két hónapon belül meg kell semmisíteni, ha nem szükséges további fegyelmi vagy törvényi eljárások lefolytatásához.

A bejelentett adatokat késedelem nélkül közölni kell a megvádolttal, ha nem áll fenn a veszélye, hogy megvádolt személy ezt követően bizonyítékokat semmisít meg.

Minden lehetőséget biztosítani kell, hogy a megvádolt hozzáférhessen a rá vonatkozó adatokhoz (kivéve azokat, amelyekkel a bejelentő beazonosítható) és kifejtse saját álláspontját, amennyiben rá vonatkozó adatok véleménye szerint pontatlanok vagy nem igazak.

A vállalatoknak minden szükséges lépést meg kell tenniük, hogy biztosítsák, hogy a bejelentő vonalakat ne használják hamis, aránytalan, sértő vádakhoz.

Pénzügyi rendellenességek feltárására korlátozott whistleblowing rendszerek Franciaországban kizárólag a CNIL egyedi engedélyével működtethetőek.

A szigorú adatkezelési szabályok a bejelentők által megvádoltak védelmét szolgálják, azonban a bejelentő védelme is fontos, többek között ezért a Nemzetgyűlés 2007. november 13-án fogadott el egy törvényt a korrupció elleni küzdelem jegyében. A törvény 9. cikkelye, amely a whistleblowinggal foglalkozik, kiegészíti a Munka törvénykönyve első könyvének bevezető rendelkezéseit egy bekezdéssel.

Az 1161-1. törvénycikk azon alkalmazottak védelméről szól, akik munkájuk során történt korrupciót jelentettek és ezért bármilyen diszkrimináció érte őket.<sup>11</sup>

A törvény szerint minden olyan negatív intézkedés vagy szankció, amely a jóhiszemű bejelentő ellen irányul érvénytelen. Ilyen ügyekben folyó jogvita esetén, amikor az alkalmazott korrupciós ügyekkel kapcsolatos tényeket tár fel, vagy abban tanúskodik, a munkaadó kötelessége, hogy döntése jogosságát objektív tényezőkkel bizonyítsa.

A vállalatok belső rendszerein túl a francia rendőrség D.N.I.F. (Division Nationale des Investigations Financières ) nyomozóosztálya és az azon belül külön létrehozott Brigade Centrale de Lutte contre la Corruption csoport foglalkozik a korrupciós bűncselekményekkel. Itt fogadják az állampolgárok korrupcióval kapcsolatos bejelentéseit is.

Egyes cégek saját honlapjukon teszik lehetővé az alkalmazottaknak, hogy közérdekű bejelentést tegyenek. Ilyen pl. az EDF.

Az ETHIC Intelligence France egy etikai minőségbiztosítási cég. A korrupció ellen tenni akaró vállalatoknak a vállalattól független közbenjáró tanácsadót biztosít, akihez a közérdekű bejelentésekkel fordulni lehet. Ezenkívül anti-korrupciós tanúsítványokat ad az erre jogosult vállalatoknak.

### II.3. Dél-Korea

Dél-Koreában 2001 júliusában szavaztak meg egy antikorrupciós törvényt. Ennek előírásaként megalakult a Független Koreai Korrupcióellenes Bizottság (KICAC, Korea Independent Commission Against Corruption), amely közvetlenül a köztársasági elnöknek alárendelve működik. A Bizottság feladatait a törvény 8 pontban határozta meg:

---

<sup>11</sup> Loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption, NOR: JUSX0751922L, Version consolidée au 14 novembre 2007

1. Eljárásmódok és intézményes javító intézkedések megfogalmazása és ajánlása a közszférában történő korrupció megelőzésére.
2. Az aktuális korrupciós helyzet felmérése és a bevezetett eljárás módok hatásának kiértékelése.
3. Ütemterv kidolgozása és végrehajtása a korrupció megelőzése érdekében az oktatás és nyilvánosság terén.
4. Nonprofit civil szervezetek korrupció ellenes tevékenységének támogatása.
5. Nemzetközi együttműködés elősegítése a korrupció ellen.
6. Bejelentések feldolgozása.
7. Bejelentők védelme és jutalmazása.
8. Az elnök által korrupció megelőzés céljából a Bizottság elé tűzött ügyek megvitatása.<sup>12</sup>

A bejelentőkkel, bejelentésekkel részletesen foglalkozik az antikorrupciós törvény harmadik fejezete. Az eljárás a következő elvek mentén valósul meg:

- Bárki, akinek tudomására jut korrupciós eset, cselekmény, azt bejelentheti a Bizottságnak.
- Közhivatalnokok késedelem nélkül kötelesek bármely nyomozó hatóságnak vagy Bizottságnak vagy a Vizsgálati és Ellenőrző Tanácsnak (Board of Audit and Inspection) jelentést tenni, ha kísérletet tettek korrumpálásukra, vagy ha tudomásukra jutott más közhivatalnok által elkövetett korrupció.
- A törvény nem védi azokat, akik tudatosan vagy gondatlanságból téves bejelentést tettek, azaz rosszhiszeműen jártak el.
- A bejelentést írásban kell megtenni, amely tartalmazza a bejelentő személyes adatait, a bejelentés célját és okát, a bejelentés tárgyát és a bizonyítékokat.
- Ha a bejelentést követően nyomozásra van szükség, akkor a Bizottság az ügyet a megfelelő hatósághoz utalja. Ha a bejelentéssel meggyanúsított személy magas rangú köztisztviselő (miniszterhelyettes vagy magasabb beosztású, nagyvárosi

---

<sup>12</sup> <http://www.kicac.go.kr/> Korean Independent Commission Against Corruption

polgármester, főfelügyelő vagy magasabb beosztású rendőrtiszt, bíró vagy ügyész, katonai tábornok, parlamenti képviselő), akkor a Vizsgálati és Ellenőrző Tanács helyett a Bizottság emel vádat.

- A nyomozóhatóságnak 60 napon belül le kell zárnia a bejelentett esettel kapcsolatos nyomozást, ez a határidő megfelelő indokkal meghosszabbítható. A nyomozás lezárását követő 10 napon belül a nyomozóhatóságnak közölnie kell a Bizottsággal a vizsgálat eredményét, amelyről a Bizottság értesítést ad a bejelentőnek. Ha a Bizottság a vizsgálat eredményét nem találja megfelelőnek, akkor 14 napon belül új bizonyítékok bemutatásával kérheti a nyomozás újraindítását, amelynek 7 napon belül el kell kezdődnie.

A bejelentők állásának védelme:

- A bejelentő nem hozható hátrányos helyzetbe, nem diszkriminálható az őt foglalkoztató hivatal, szervezet, vállalat, stb. által.
- A diszkriminált bejelentő kérvényezheti a Bizottságtól, hogy tegyen lépéseket a neki okozott hátrány ellen. Ilyen esetben a Bizottságnak nyomozást is kell indítania.
- Ha a kérvényező közhivatalnok, és a Bizottság megalapozottnak tartja a gyanút, akkor utasíthatja a hivatal vezetőjét, hogy hozza meg a megfelelő intézkedéseket.
- Ha a kérvényező nem közhivatalnok, és a Bizottság megalapozottnak tartja a gyanút, akkor ajánlást ad a szervezet- vagy vállalatvezetőnek a megfelelő intézkedések meghozatalára.
- Ha a kérvényező közhivatalnok áthelyezését kéri, és ezt a Bizottság megalapozottnak tartja, akkor a közhivatal vezetőjét vagy a Bel- és Kormányügyi Minisztert az áthelyezés végrehajtását fogja indítványozni.
- A bejelentőt hátrányos helyzetbe hozó személy ellen fegyelmi eljárás kezdeményezhető.

A bejelentő személyének védelme:

- Tilos a bejelentő beleegyezése nélkül felfedni a bejelentő személyazonosságát mind a Bizottság, mind a nyomozóhatóság alkalmazottai részéről.

- A bejelentő védelmet kérhet a Bizottságtól, ha a bejelentése veszélybe sodorhatja saját magát, rokonait vagy a vele együtt lakókat, melyet az illetékes rendőr kapitányság azonnal biztosít.

A munkahelyi és fizikai védelem nem csak a bejelentőkre, de a nyomozóhatóságokkal együttműködő személyekre is alkalmazandó.

Ha a bejelentő is részese a bejelentett korrupciós cselekedetnek, büntetése mérsékelhető vagy elengedhető.

Díjazás és kompenzáció:

- Ha a bejelentés hasznot hoz a közhivataloknak, megelőz károkat vagy a közérdek javára válik, akkor a Bizottság jutalmat ajánlhat a bejelentőnek.
- Ha a bejelentés közvetlenül növeli a közhivatalok bevételeit vagy csökkenti kiadásait, a Bizottság fizettséget adhat ezért, ennek nagyságát egy tanács mérlegeli (Díjazás Mérlegelő Tanács, Reward Deliberation Board). Amennyiben, a bejelentő közhivatalnok és a kötelességével, munkájával kapcsolatos a bejelentés, akkor a díjazás csökkenthető vagy elhagyható.<sup>13</sup>

A Bizottság munkájának köszönhetően (díjazás, oktatás) a bejelentésre egyre kevésbé tekintenek úgy, mint árulásra. 2002-ben a Bizottsághoz beérkezett ügyek 27,7%-át, 2003-ban már 34,2%-át jelentették whistleblowerok.<sup>14</sup>

## II.4. Egyesült-Királyság

Az Egyesült Királyságban a bejelentést és a bejelentők védelmét egyaránt az 1998-ban életbe lépett Public Interest Disclosure Act (PIDA) szabályozza. Ezt megelőzően a The Employment Rights Act (1996) nyújtott bizonyos védelmet azon alkalmazottak számára, akik bejelentést tettek az általuk tapasztalt egészségügyi és biztonsági veszélyt jelentő problémákról.

A PIDA-t az Egyesült Királyságban történt katasztrófák sorozata - a claphami vonatszerencsétlenség, az MS Herald of Free Enterprise kompszerencsétlenség és a BCCI összeomlása - után vezették be. Az utólagos vizsgálatok ugyanis megállapították, hogy az adott társaság dolgozói mindegyik esetben tisztában voltak a veszélyekkel, de nem mertek, vagy nem tudtak aggályaiknak hangot adni. Ez a

---

<sup>13</sup> ANTI-CORRUPTION ACT, Enacted by Act No.6494, Jul. 24, 2001, Korean Independent Commission Against Corruption

<sup>14</sup> K-Monitor - Whistleblowing

felismerés már önmagában is a szabályozás bevezetését sürgette, de egyéb tényezők is emellett szóltak:

A korrupció és más törvénytelenések felderítését a szigorú titoktartási kötelezettség is akadályozta, amelyre a magánszektor dolgozóit munkaszerződésben kötelezték, de a kultúrában gyökerező általános idegenkedés a nyilvánosságtól is fontos szerepet játszott. A PIDA ezekre a problémákra kívánt megoldást nyújtani.

A törvény értelmében védettséget élveznek mind a magán-, és közsférában dolgozók (a rendőrség és a titkosszolgálatok állományát kivéve). A PIDA a bejelentés tárgyaként nem csak a szigorú értelemben vett korrupciós ügyeket ismeri el. A törvény szerint bejelenthető:

- törvénysértés
- a törvényileg meghatározott köteleesség végrehajtásának elmulasztása
- bármely egyén személyi vagy egészségügyi biztonságának veszélyeztetése
- környezeti kár okozása
- az előbbieken felsoroltak, vagy erre vonatkozó gyanú szándékos elhallgatása.

A PIDA továbbá lehetővé teszi a bejelentő számára, hogy az Egyesült Királyságon kívüli ügyekben is adhasson információt. Ezen felül a már említett titoktartási kötelezettségek sem kötik jogilag a bejelentőt, amennyiben a kérdéses információk a PIDA-ban meghatározott tartalmaknak megfelelnek.

A védettség érdekében a bejelentőnek az eljárás során teljesítenie kell bizonyos előírásokat. A PIDA a belső, vagy erre a célra létrehozott hivatalos csatornák elsődleges használatát írja elő. Eszerint a bejelentő elsőként az adott szervezet, vagy cég belső ellenőrzéséhez, az illetékes miniszterhez, vagy az előírt szervezetekhez kell, hogy forduljon:

- Health and Safety Executive – Az Egyesült Királyság egy köztestülete, amely általános munkavédelemmel és annak szabályozásával foglalkozik
- The Audit Commission - A közpénzek felhasználásával kapcsolatos ügyekkel foglalkozó független testület
- Az államkincstár
- A közszolgáltatók

Más csatornák igénybevétele – ide tartozik a média, vagy képviselők felkeresése és a rendőrség értesítése is – csak abban az esetben nem jár a védettség elvesztésével, ha:

- a kérdéses ügy nagyon súlyos,

- ha a dolgozó félelme, hogy a bejelentését megtorlás követi majd, megalapozottnak mondható,
- ha a dolgozó megalapozott véleménye szerint az ügyet nem vizsgálnák ki megfelelő módon,
- az ügyet már bejelentették az előírt módon, de nem történtek megfelelő lépések.

Ha egy bejelentőt a törvény által biztosított védelem ellenére megtorlás éri, akkor a munkaügyi bíróságnál tehet feljelentést (Employment Tribune)<sup>15</sup>

## II.5. Magyarország

Magyarország Alaptörvényének XXV. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.<sup>16</sup> E rendelkezése alapján vált szükségessé, hogy a panaszok és közérdekű bejelentések – az Alaptörvény hatálybalépésekor (2012. január 1.) hatályos – szabályozása összhangba kerüljön az Alaptörvény követelményeivel, az abban megfogalmazott elvárásokkal.

Magyarországon először a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény fogalmazta meg a panaszok és közérdekű bejelentések kezelésére vonatkozó alapvető szabályokat.

E jogszabályt az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (ún. csatlakozási törvény) helyezte hatályon kívül. Ezzel egyidejűleg azonban új törvény nem került elfogadásra, így annak érdekében, hogy a panaszok és közérdekű bejelentések intézésének a továbbiakban is legyen jogszabályi alapja, a csatlakozási törvény 141-143. §-a rögzítette a témakört érintő alapvető szabályokat.

A közérdekű bejelentések kezelése érdekében, 2009-ben született új szabályozás, a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény. E jogszabály figyelembe vételével került volna felállításra a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal, mely e törvény alapján szankcionálta volna a tisztességes eljárás szempontjából kifogásolható magatartásokat,

<sup>15</sup> K-Monitor - Whistleblowing  
<sup>16</sup> Magyarország Alaptörvénye

a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szerinti eljárásban. A korábban, illetve a jelenleg hatályos szabályozástól eltérő - az amerikai szabályozást alapul vevő törvény - a közérdekvédelmi bejelentők védelméről rendelkezett, a közérdekvédelmi bejelentések körét azonban jelentősen lecsökkentette, lényegében a munkaadó-munkavállaló kapcsolatokra szűkítve. A törvény az amerikai szabályozást követte abban is, hogy a megítélt bírság esetében a közérdekvédelmi bejelentő a bírság összegének 10%-át kitevő díjazásban is részesülhetett volna. A 2009. évi CLXIII. törvényhez kapcsolódó, a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatalról szóló törvényt az Országgyűlés elfogadta, azonban a köztársasági elnök azt megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek. A törvény ismételt elfogadására a 2010. évi tavaszi ülészen - a közelgő országgyűlési választások miatt - már nem került sor, így az említett jogszabály alkalmazásához szükséges hatóság hiányában a törvény szerinti eljárások lefolytatására nem volt mód.

Az új szabályozás célja elsősorban a jogbiztonságot veszélyeztető jogi helyzet tisztázása volt, szem előtt tartva azt is, hogy az lehetőleg a már meglévő és működő jogi megoldásokból építkezzen. A közérdekvédelmi bejelentés intézménye - amellett, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság kijelölése hiányában a gyakorlatban alkalmazhatatlannak bizonyult - túlzottan szűkre szabta a köz érdekében fellépők és védelemre jogosultak körét. E kör csak a szűken vett munkáltató-munkavállaló viszonyra szorítkozott, még a volt munkavállalók, valamint a kölcsönzött munkaerő is kizorult a védelemre jogosultak közül. A jogszabály alapján tisztázatlan volt a csatlakozási törvényben szereplő közérdekű bejelentés, illetve a közérdekvédelmi bejelentés egymáshoz való viszonya is.

A fentiekre tekintettel a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény hatályon kívül helyezésre került. Ennek kapcsán azonban új jogszabály megalkotása vált szükségessé. A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 2014. január 1-jén lépett hatályba és a korábban érvényben lévő szabályozás egy részének átvétele mellett több új jogintézményt is bevezetett.

A jogalkalmazás segítése érdekében az új törvény magában foglalja a panaszokra és közérdekű bejelentésekre vonatkozó korábban hatályos szabályozást, ugyanis a rendelkezések lényegében azonosak a 2004. évi XXIX. törvény 141-143 §-ának rendelkezéseivel, elsősorban jogszabály-szerkesztési, kisebb részben a jogalkalmazást elősegítő szempontból korszerűsítik azokat.

A fentiek alapján tehát a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, közigazgatási - eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat. Ezzel szemben, illetve ezt kiegészítve a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja és szintén tartalmazhat javaslatot is.

Közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv). A közérdekű bejelentést az eljáró szervnek, a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha a vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt - az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével - tájékoztatni kell. Az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről, vagy annak mellőzéséről - az indokok megjelölésével - a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti, a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével.

Amennyiben a közérdekű bejelentés alaposnak bizonyul, az eljáró szervnek gondoskodni kell

- a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről,
- b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről,
- c) az okozott sérelem orvoslásáról és
- d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény

A törvény a közérdekű bejelentő védelme érdekében garanciális szabályokat is tartalmaz, mikor megállapítja, hogy a közérdekű bejelentést benyújtó személyeket nem érheti hátrány a bejelentés megtétele miatt.

További garanciális szabály, miszerint a közérdekű bejelentő személyes adatai csak a közérdekű bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatóak át, ha e szerv annak kezelésére törvény alapján jogosult, vagy az adatai továbbításához a közérdekű bejelentő egyértelműen hozzájárult. A közérdekű bejelentő személyes adatai enélkül nem hozhatóak nyilvánosságra.

A jogalkotó különböző előírásokat állapít meg annak érdekében, hogy a benyújtott közérdekű bejelentés társadalmi funkciójának megfelelően hasznosuljon, és ne válhasson egyes rosszhiszemű személyek érdekérvényesítésének eszközévé. E szerint amennyiben nyilvánvalóvá válik, hogy a közérdekű bejelentő rosszhiszeműen döntő jelentőségű valótlan információt közölt és

*a)* ezzel bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merül fel, személyes adatait az eljárás lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére át kell adni,

*b)* alappal valószínűsíthető, hogy másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, személyes adatait az eljárás kezdeményezésére, illetve lefolytatására jogosult szervnek vagy személynek kérelmére át kell adni.

A rendszer új eleme az is, hogy az alapvető jogok biztosa is szerepet kapott a közérdekű bejelentések kezelésében, ugyanis gondoskodni köteles a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről. Emellett további jogosítványokkal is rendelkezik, az egyes közérdekű bejelentéseknek a Pkbt. szerinti eljárásra jogosult szerv általi megfelelő intézését vizsgálhatja, valamint az állami szervek közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatát.

Az új szabályozás további újdonsága, hogy - a közszféra mellett - támogatja a magánszféra antikorrupciós intézkedéseit is. Előírta azt, hogy az érintett szervezetek külön, a bejelentések kezelésére szolgáló eljárásrendet alakíthatnak ki, illetve a

bejelentések fogadására ügyvédekkel megbízási szerződéseket köthetnek (bejelentővédelmi ügyvéd).

E szerint a munkáltató, valamint annak gazdasági társasági formában működő tulajdonosa, a munkáltató munkavállalóira a közérdeket, vagy nyomós magánérdeket védő magatartási szabályokat állapíthat meg, amelyet a munkáltató a kapcsolódó eljárás leírásával együtt bárki számára elérhető módon köteles nyilvánosságra hozni. A munkáltató a fentiekben említett magatartási szabályok megsértésének bejelentésére visszaélés-bejelentési rendszert hozhat létre, ebben a bejelentőnek, valamint a bejelentésben érintett személynek a bejelentésben megadott személyes adatait a bejelentés kivizsgálása céljából kezelheti és a bejelentés kivizsgálásában közreműködő külső szervezet részére továbbíthatja. Garanciális okokból a bejelentési rendszerhez kapcsolódó adatkezelést az adatkezelő bejelenti a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság által vezetett adatvédelmi nyilvántartásba. A bejelentési rendszerben különleges adatok kezelése tilos.

A munkáltató munkavállalói, valamint a vele szerződéses viszonyban állók, illetve olyan személyek, akiknek a bejelentés megtételéhez, vagy a bejelentés tárgyát képező magatartás orvoslásához méltányolható jogos érdekük fűződik, bejelentést tehetnek a bejelentési rendszerbe. A bejelentő nevét és lakcímét, valamint a jogi személy bejelentő székhelyét és a bejelentést benyújtó képviselőjének nevét köteles megadni, továbbá nyilatkozni szükséges arról, hogy a bejelentést jóhiszeműen teszi olyan körülményekről, amelyekről tudomása van, vagy kellő alappal feltételezi, hogy azok valósak. A munkáltatót - a bejelentés megtételekor – tájékoztatási kötelezettség terheli, ugyanis a bejelentő figyelmét fel kell hívni a bejelentés kivizsgálására irányadó eljárási szabályokra, a rosszhiszemű bejelentés következményeire, és arra, hogy személyazonosságát a vizsgálat valamennyi szakaszában bizalmasan kezelik.

A munkáltató köteles a bejelentést kivizsgálni és a bejelentőt a kivizsgálás eredményéről, valamint a megtett intézkedésekről tájékoztatni.

A munkáltató a következő esetekben mellőzheti a vizsgálatot:

- a korábbival azonos tartalmú, ugyanazon bejelentő által tett ismételt bejelentésnél

- a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított hat hónap után bejelentett esemény esetén
- a név nélküli vagy azonosíthatatlan bejelentő által megtett bejelentés kapcsán
- abban az esetben is, ha a közérdek vagy a nyomós magánérdek sérelme a bejelentésben érintett személy jogainak korlátozásával nem áll arányban

Garanciális szabályként került meghatározásra a bejelentési rendszer kialakítása kapcsán az a követelmény, hogy a nem névtelen bejelentő személyét a bejelentést kivizsgálókon kívül más ne ismerhesse meg. A bejelentést kivizsgálók a vizsgálat lezárásáig, vagy a kivizsgálás eredményeképpen történő felelősségre vonás kezdeményezéséig a bejelentés tartalmára, valamint a bejelentésben érintett személyekre vonatkozó információkat kötelesek titokban tartani, és azokat - a bejelentésben érintett személy tájékoztatása kivételével - nem oszthatják meg a munkáltató más szervezeti egységeivel, munkatársaival.

A bejelentésben érintett személyt a vizsgálat megkezdésekor tájékoztatni kell az adatai kezelésére vonatkozó szabályokról. Az adatok külföldre történő továbbítására akkor kerülhet sor, ha az adatkezelő vagy adatfeldolgozó szerződés keretében kötelezettséget vállal a bejelentésre vonatkozó magyar törvényi szabályok betartására és a továbbított vagy harmadik országban adatfeldolgozást végző adatfeldolgozó részére feldolgozásra átadott személyes adatok megfelelő szintű védelme biztosított.

A vizsgálat megkezdésekor a bejelentésben érintett személyt részletesen tájékoztatni kell a rá vonatkozó bejelentés tartalmáról, jogairól. A tisztességes eljárás követelményének megfelelően biztosítani kell, hogy álláspontját akár jogi képviselője útján is kifejtse, és azt bizonyítékokkal támassza alá. A munkáltató a lehető legrövidebb időn belül köteles a bejelentésben foglaltak megvizsgálására. A bejelentés kivizsgálására annak beérkezésétől számított 30 nap áll rendelkezésre, amely határidőtől - név nélküli vagy azonosíthatatlan bejelentő által megtett bejelentés kivételével - csak különösen indokolt esetben, a bejelentő egyidejű tájékoztatása mellett lehet eltérni, de a vizsgálat időtartama a 3 hónapot így sem haladhatja meg. Ha a bejelentésben foglalt magatartás miatt a vizsgálat alapján büntetőeljárás kezdeményezése indokolt, akkor intézkedni kell a feljelentés megtételéről. Ha a bejelentésben foglalt magatartás a vizsgálat alapján nem bűncselekmény, de sérti a

foglalkoztatói szervezet által meghatározott magatartási szabályokat, a munkáltató a munkaviszonyra vonatkozó szabályoknak megfelelően a munkavállalóval szemben munkáltatói intézkedést alkalmazhat. Ha a bejelentés nem megalapozott, vagy további intézkedés megtétele nem szükséges, a bejelentésre vonatkozó adatokat a vizsgálat befejezését követő 60 napon belül törölni kell. Amennyiben a vizsgálat alapján intézkedés megtételére kerül sor - ideértve a bejelentő személlyel szemben jogi eljárás vagy fegyelmi intézkedés megtétele miatti intézkedést is - a bejelentésre vonatkozó adatokat a munkáltatói bejelentési rendszerben legfeljebb a bejelentés alapján indított eljárások jogerős lezárásáig lehet kezelni.

A bejelentések fogadásával vagy vizsgálatával szerződés keretében bejelentővédelmi ügyvéd is megbízható, alkalmazása azonban nem kötelező, az csupán lehetőség. A német példán alapuló megoldás szintén garanciális szabálynak tekinthető, lényege az, hogy az ügyvédi titoktartás védi a bejelentő személyét, aki így jogilag helytálló tájékoztatást kaphat lehetőségeiről és jogairól. Az ügyvéd segítheti a nyomozó hatóságok munkáját is azzal, hogy előszűrőként felfoghatja az érdemi információt nem tartalmazó, hamis stb. bejelentéseket, de azok pontosításával, kezelésével, közreműködhet a feltáratlan visszaélések, bűncselekmények megelőzésében és kivizsgálásában.

A magasabb szintű átláthatóság biztosítása érdekében a bejelentővédelmi ügyvédeknek szigorú összeférhetlenségi szabályoknak és képzettségi feltételeknek kell megfelelniük.

A fent említett követelményekhez igazodó garanciális szabály, hogy a bejelentővédelmi ügyvéd megbízási szerződést nem köthet olyan jogi személlyel, amellyel más megbízási jogviszonyban, munkaviszonyban, munkavégzési kötelezettséggel járó más jogviszonyban áll, vagy amellyel a megbízási szerződés megkötését megelőző öt évben ilyen jogviszonyban állt. A bejelentővédelmi ügyvéd e tevékenységével összefüggésben javadalmazást vagy más előnyt a megbízó kivételével mástól nem kérhet és nem fogadhat el.

A bejelentővédelmi ügyvédi megbízási létrejöttét az ügyvédnek 15 napon belül írásban be kell jelentenie a területi ügyvédi kamarának. A bejelentővédelmi ügyvéd nevét,

címét, telefonszámát, elektronikus levélcímét, valamint honlapjának elérhetőségét a területi ügyvédi kamara honlapján közzé kell tenni.

A bejelentővédelmi ügyvéd tevékenysége szempontjából minden olyan jelzés bejelentésnek tekintendő, amely olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a jogi személy jogi vagy jogszabályba nem ütköző üzleti érdekét, vagy a jogi személy tevékenységével kapcsolatos jogszabálysértés, a közbiztonság, a közegészség vagy a környezet veszélyeztetésének megszüntetését szolgálja. Amennyiben a bejelentés a megbízó vezető tisztségviselőjének cselekményével vagy mulasztásával függ össze, az ügyvéd a bejelentő felügyelőbizottságát, könyvvizsgálóját, a megbízó legfőbb döntéshozó szervét, vagy a tulajdonosi jogok gyakorlóját köteles haladéktalanul értesíteni.

A bejelentővédelmi ügyvéd

- a) fogadja a megbízója tevékenységével összefüggő bejelentéseket,
- b) jogi tanácsadást nyújt a bejelentőnek a bejelentés megtételével kapcsolatban,
- c) kapcsolatot tart a bejelentővel, tőle a bejelentés kivizsgálása érdekében szükség esetén tájékoztatást, felvilágosítást kérhet,
- d) a megbízó rendelkezése szerint közreműködhet a bejelentés alapján indult vizsgálat lefolytatásában,
- e) kérésére írásban tájékoztatja a bejelentőt a bejelentéssel kapcsolatos eseményekről, különösen a bejelentés alapján indult vizsgálat eredményéről, a megbízó jogi személy által megtett intézkedéséről vagy a vizsgálat lefolytatásának elutasításáról.

A közszférában alkalmazott garanciális szabályokhoz hasonló, hogy a bejelentővédelmi ügyvéd a bejelentést az őt megbízó jogi személyhez továbbítja, de a bejelentő személyének megállapítását lehetővé tevő adatok tekintetében titoktartásra köteles, ezért a bejelentésnek a bejelentő azonosítását lehetővé tevő adatot nem tartalmazó kivonatát küldi meg a megbízónak, kivéve, ha titoktartási kötelezettsége alól a bejelentő előzetesen, írásban felmentést adott. A bejelentővédelmi ügyvéd az ilyen minőségében kapott bejelentéseket és az okiratanyagát köteles más tevékenységétől elkülönítve kezelni és nyilvántartani.

A tisztességes, befolyásolástól mentes eljárást próbálja biztosítani az a jogszabályi rendelkezés is, miszerint a bejelentővédelmi ügyvéd megbízása csak indokolással mondható fel és törvényes eljárása nem alapozhatja meg a megbízó általi felmondást, vagy a bejelentővédelmi ügyvédet megillető megbízási díj teljesítésének megbízó általi megtagadását.<sup>18</sup>

### **III. Alapvető Jogok Biztosának valamint Hivatalának szerepe a közérdekű bejelentések kezelése során**

#### **III.1. Az Alapvető Jogok Biztosának antikorrupciós szerepvállalása és helye a közérdekű bejelentések szabályozási rendszerében**

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény, valamint a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 2014. január 1-jétől új feladatokat határozott meg az alapvető jogok biztosa számára, a közérdekű bejelentések (tehát azon bejelentések, melyek olyan körülményre hívják fel a figyelmet, amelyek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja) kezelésével kapcsolatban.

Az új szabályozás célja a közérdekű bejelentők támogatása, személyes adataik védelme, adott esetben azok zárt kezelése, valamint tényleges védelmük biztosítása volt. E tényezők megteremtése közelebb vezethet a korrupció visszaszorításához, ugyanis amennyiben a bejelentők kellő biztosítékot éreznek arra, hogy nem éri őket retorzió, és bejelentett ügyeiket érdemben kivizsgálják, bátrabban hívják fel a figyelmet a társadalmat veszélyeztető korrupciós tevékenységekre. Az antikorrupciós társadalmi részvétel növekedése, a felderítési arány javulásán keresztül, jelentősen növelheti a korrupciós cselekmények jogkövetkezményeinek visszatartó hatását. A rendszer központi elemeként a mindenkori kormányzathoz közvetlenül nem kapcsolódó, az állampolgárok közbizalmát élvező, alapvető jogaikat védő alapvető jogok biztosa lett. Az ombudsman e tevékenységével közvetítő szerepet vállal a közérdekű bejelentések kezelésében, a bejelentő, valamint a bejelentést kivizsgáló, annak kapcsán eljáró szerv között. Emellett az alapvető jogok biztosa új jogköre

---

<sup>18</sup>

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény indokolása

keretei közt egyéni bejelentésre vizsgálhatja a bejelentő által benyújtott, az eljárásra jogosult, illetve azt lefolytató közigazgatási szerv eljárását, ügyintézését, valamint hivatalból vizsgálatot indíthat az állami szervek közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatával összefüggésben is.

Általánosságban tehát az alapvető jogok biztosának, a közérdekű bejelentésekkel összefüggésben keletkezett feladatai a következőkben sorolhatók fel:

- Az alapvető jogok biztosa gondoskodik a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről. (A III.2 fejezetben kerül részletesen kifejtésre e terület)
- Az alapvető jogok biztosa kérelemre vizsgálja az egyes közérdekű bejelentéseknek a Pkbt. szerinti eljárásra jogosult szerv általi megfelelő intézését. (A III.3 fejezetben kerül részletesen kifejtésre e terület)
- Az alapvető jogok biztosa hivatalból vizsgálja a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentéseknek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok (közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság, vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó) általi kezelésének gyakorlatát. (A III.4 fejezetben kerül részletesen kifejtésre e terület)
- Az alapvető jogok biztosa az éves beszámolóban tájékoztat az alapjogvédelmi tevékenységéről, külön fejezetekben bemutatva a közérdekű bejelentések vizsgálatával kapcsolatos tevékenységét is.

A közérdekű bejelentések vizsgálatával kapcsolatos tapasztalatok az éves beszámoló részét képezik.

Az elektronikus rendszeren keresztül tett bejelentések és azok vizsgálatával kapcsolatban rendelkezésre álló adatok alapján statisztikai kimutatás készíthető,

többek között a közérdekű bejelentések számáról, érintett szerv és tárgykör szerinti megoszlásáról, a kivizsgálások eredményéről, az intézkedések fajtáiról, eredményességéről, hatékonyságáról.

Emellett a beszámolóban lehetőség van kitérni a közérdekű bejelentések intézésével kapcsolatos panaszok alapján indult vizsgálatokra, a biztos által tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatására és eredményeire.

### **III.2. A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer kialakítása és üzemeltetése**

Az alapvető jogok biztosa – az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (továbbiakban AJBH) útján - gondoskodik a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről. A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer költségvetési támogatás nélkül, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem – mint Konzorcium – által kezelt, az Új Széchenyi Terv Államreform Operatív Programjának a Korruptió megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése tárgyú ÁROP-1.1.-21-2012-2012-0001 azonosító számon regisztrált projektből valósult meg. A költségvetési támogatás hiánya, valamint a projektből lehívható eszközök korlátozott volta és a műveletre rendelkezésre álló rövid idő komoly nehézségeket okozott a rendszer elindítása során és jelentős erőfeszítést kívánt meg az abban résztvevőktől. A kezdeti problémák leküzdését követően azonban a bejelentővédelmi rendszer komolyabb hibák nélkül, a jogszabályi előírásoknak megfelelő, sőt azon is túlmutató módon látja el feladatát.

A közérdekű bejelentést személyesen az ügyfélszolgálaton, vagy az elektronikus rendszer útján lehet megtenni. A törvény a bejelentő védelmét, valamint az ahhoz kapcsolódó online szolgáltatásokat kizárólag az AJBH számára azonosított bejelentők elektronikus rendszerben kezelt bejelentései esetén biztosítja. Erre tekintettel az eljárás a következőkben kifejtettek szerint alakul.

A bejelentés elektronikus benyújtására, valamint az ahhoz kapcsolódó dokumentumok feltöltésére az AJBH honlapján biztosított felületen keresztül ügyfélkapus azonosítással, vagy anélkül, az erre a célra kialakított űrlapon van lehetőség.

Ügyfélkapun keresztül történő bejelentkezés esetén, tekintettel arra, hogy az okmányirodán az ügyfélkapu rendszerébe történő regisztráció során az érintettek azonosítása már megtörtént, újabb azonosításra nincs szükség, az automatikusan megtörténik a bejelentéssel egyidejűleg. Az elektronikus rendszer, a bejelentő részére az ügy követéséhez szükséges ügyazonosítót (token) generál. Emellett az ügyfél saját maga rögzít a rendszerben egy nyolc karakterből álló tetszőleges jelszót. Ezt követően a folyamat elektronikusan követhető nyomon, illetve kérés esetén a papír alapú kiértékelés is biztosításra kerül.

Az Ügyfélkapun történő benyújtás hiányában, a honlapon található űrlapon keresztül lehetséges a közérdekű bejelentés benyújtása, illetve a kapcsolódó dokumentumok csatolása. Ez esetben azonban a bejelentő azonosítása is szükséges a következőképpen. A bejelentő részére tértivevényes „címzett kezébe” megjelölésű, az elektronikus rendszer használatát ismertető tájékoztató levél kerül megküldésre, mely tartalmazza a rendszer által generált, az ügy követéséhez szükséges ügyazonosítót (token) is. E levél átvétele (amit az aláírt tértivevény visszaérkezése bizonyít), és a megküldött token, valamint az ügyfél által megadott jelszó segítségével, a rendszerbe történő első belépés együttesen azonosítja a bejelentőt.

Az ügyfelek bejelentésüket személyesen is előadhatják az ügyfélszolgálaton. Ebben az esetben az ügyfélszolgálat munkatársa elvégzi az ügyfél azonosítását és rögzíti az elektronikus rendszerben a bejelentést és a kapcsolódó iratokat, valamint a meghallgatás során átadja a bejelentő részére az ügy követéséhez szükséges elektronikusan generált ügyazonosítót. A belépéshez szükséges jelszavát az ügyfél az eljárás során saját maga rögzíti a rendszerben. Ezt követően a folyamat elektronikusan követhető nyomon, illetve kérés esetén papír alapú kiértékelés is biztosítható. Emellett az AJBH azon ügyfelek részére, akik személyesen nyújtották be közérdekű bejelentésüket, lehetőséget biztosít arra, hogy egy külön e célra rendelkezésre álló, internetkapcsolattal rendelkező számítógépen – amennyiben szükséges, valamely ügyfélkapcsolati munkatárs segítségével – nyomon követhesse ügyét.

A bejelentőnek minden esetben kötelezően meg kell adnia a nevét és a lakcímét, kérhet azonban anonimitást, azaz, hogy személyes adatai kizárólag az alapvető jogok

biztosa és az AJBH számára legyenek hozzáférhetőek. Ebben az esetben a bejelentést és mellékleteit, illetve annak személyes adatok nélküli kivonatát (ún. anonimizált kivonat) – az alapvető jogok biztosa 8 napon belül teszi hozzáférhetővé az elektronikus rendszerben az annak vizsgálatára hatáskörrel rendelkező szerv (eljáró szerv) részére.

A bejelentés rövid, személyes és egyedi intézményi adatok nélküli tartalmi kivonata (ún. publikus kivonat) és elintézésének állása, továbbá az ügy lezárását követően a bejelentésben érintett és az eljárásra jogosult szerv elnevezése az AJBH honlapján mindenki számára hozzáférhető módon szerepel.

A közérdekű bejelentés kapcsán érintett eljáró szerv, az elektronikus rendszerbe történő regisztrációját követően tudja megismerni azon bejelentést, mellyel összefüggésben eljárási kötelezettsége áll fenn, emellett az intézkedéseiről (közbenső és érdemi) szóló tájékoztatás is szintén csak ezt követően rögzíthető a rendszerben. A regisztráció érdekében – az eljáró szervet érintő első közérdekű bejelentés beérkezését követően - először az AJBH rögzíti a rendszerben a szervet, valamint hozzárendeli a beérkezett ügyet. Ezt követően a Hivatal postai úton regisztrációs levelet küld az eljáró szerv részére, mely rövid ismertetést tartalmaz a közérdekű bejelentés kezeléséről, és a regisztráció menetéről, emellett tartalmazza a regisztrációs kódot. A kóddal tud az érintett eljáró szervként regisztrálni, majd a felhasználónevet és minimum 8 karakterből álló jelszót választani és azok segítségével bejelentkezni. A regisztráció során célszerű olyan felhasználónevet, jelszót és e-mail címet megadni, melyhez az eljáró szerv által kapcsolattartóként kijelölt, illetve távolléte esetén az őt helyettesítő személy folyamatos hozzáférése biztosított, tekintettel arra, hogy a továbbiakban a szervezet hatáskörébe tartozó közérdekű bejelentések benyújtásáról kizárólag elektronikus úton érkezik értesítés, és azok elintézése is ezen a felületen, a megadott felhasználónév és jelszó használatával történhet.

Bejelentkezéskor – a benyújtás dátuma és az iktatószám feltüntetésével – az aktuálisan elintézendő, folyamatban lévő ügy látható, a kereső mező használatával azonban a későbbiekben valamennyi, a szervezet hatáskörébe tartozó folyamatban lévő, illetve lezárt ügy megtekinthető. Az egyes ügyekhez tartozó dokumentumok a „Részletek”

mezőre történő kattintás útján érhetőek el, úgyszintén az így megjelenő felületen tölthető fel az eljáró szerv intézkedéseiről szóló dokumentum is.

A közérdekű bejelentés kivizsgálása az eljáró szerv, vizsgálatról készült tájékoztató levelének, elektronikus rendszerbe történő feltöltésével zárul.

Postai úton, vagy a [panasz@ajbh.hu](mailto:panasz@ajbh.hu) email címre küldött bejelentés esetén tájékoztató levél kerül kiküldésre a bejelentő részére arról, hogy a törvény a bejelentő védelmét, valamint az ahhoz kapcsolódó online szolgáltatásokat kizárólag az AJBH számára azonosított bejelentők elektronikus rendszerben megtett bejelentései esetén biztosítja. Erre tekintettel az AJBH tájékoztatja arról, hogy bejelentését rögzítenie kell a Hivatal honlapján kialakított elektronikus felületen, vagy az AJBH ügyfélszolgálati munkatársa segítségével az ügyfélszolgálaton. Amennyiben az ügyfél követi a Hivatal által nyújtott tájékoztatást, az azonosítás és ügyintézés a fentebb kifejtettek szerint folyik tovább.

### **III.3. A közérdekű bejelentések eljáró szervek általi intézésének kérelemre történő vizsgálata**

Az alapvető jogok biztosa további jogosítványokkal is rendelkezik. A közérdekű bejelentés – arra jogosult által történt – kivizsgálását követően a bejelentő – az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében – beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha véleménye szerint bejelentését az eljáró szerv nem vizsgálta ki teljes körűen, illetve ha a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy a bejelentését megalapozatlannak tartották. A kérelem alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálja a közérdekű bejelentés megfelelő intézését.

Az alapvető jogok biztosának vizsgálatára az Ajbt., valamint az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012 (I.20) AJB utasítás rendelkezik.

A vizsgálat megkezdésekor a bejelentőt tájékoztatni kell a vizsgálat megindításáról, és fel kell hívni a figyelmét arra, hogy az eljárás lefolytatása nincs határidőhöz kötve. A vizsgálat során felkérhető beadványának pontosítására, kiegészítésére, az ahhoz kapcsolódó dokumentumok megküldésére.

A vizsgálati módszert a biztos választja meg. A biztos a vizsgálat során az Ajbtv.-ben meghatározott általános vizsgálati módszereken túl igénybe vehet minden olyan törvényes eszközt, amely szükséges az ügy ténybeli és jogi körülményeinek feltárásához. Egy eljárás keretében több vizsgálati módszer alkalmazására is lehetőség van, az általános és az egyéb vizsgálati cselekmények indokolt esetben több alkalommal is megismételhetők.

E szerint a biztos vizsgálat során különösen az alábbi vizsgálati módszerekkel élhet:

- 1) A vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti.

Adatkérésre a biztos, illetve általános vagy egyedi utasítás alapján az erre feljogosított munkahelyi vezető jogosult.

Az írásbeli megkeresésnek tartalmaznia kell:

- a) a tájékoztatást a vizsgálat megindításáról;
- b) vizsgálat jogalapjának és a biztos hatáskörének megjelölését;
- c) a tájékoztatást arról, hogy a vizsgálat panasz alapján, vagy hivatalból indult;
- d) szükség szerint a panaszos személyére való utalást vagy azt, hogy nevének elhallgatását kérte;
- e) a feltett kérdéseket, a beszerezni kívánt dokumentumokat;
- f) a válaszadási kötelezettségre való felhívást, valamint a válaszadásra megállapított határidőt;
- g) szükség szerint arra vonatkozó törvényi szabály ismertetését, hogy a bejelentőt a Biztoshoz fordulás miatt nem érheti hátrány;

A biztos megkeresésének határidőn belül eleget kell tenni, de a határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

2) Vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét.

Vizsgálat tartására a biztos kérheti fel a hatóságot Az adatkérés, illetve a vizsgálat tartására való felkérés írásban, kivételesen rövid úton (telefonon, szóban vagy elektronikus levélben) történhet. A vizsgálat menetével kapcsolatban rövid úton beszerzett információkat írásban rögzíteni kell.

3)-4) Közmeghallgatáson vehet részt és helyszíni ellenőrzést folytathat.

A helyszíni ellenőrzésről, valamint a közmeghallgatáson való részvételről a biztos dönt. Az ügyintéző indokolt javaslata alapján a főosztályvezető is engedélyezheti a helyszíni ellenőrzés folytatását és a közmeghallgatáson való részvételt a biztos egyidejű tájékoztatása mellett. A biztos döntése alapján a helyszíni ellenőrzés előzetes bejelentés alapján vagy anélkül is lefolytatható. A helyszíni ellenőrzés lefolytatásával és a közmeghallgatáson való részvétellel az eljárás objektivitása, és a feltárt tények bizonyíthatósága érdekében legalább két munkatársat kell megbízni. Kivételesen indokolt esetben a biztos jóváhagyásával egy munkatárs is megbízható. Egyes hatóságok esetében – így különösen nemzetbiztonsági, illetve honvédelmi érdekek miatt – a helyszíni ellenőrzést megfelelő szintű személyi biztonsági tanúsítvánnyal rendelkező munkatárs végezheti.

A helyszíni vizsgálati módszerek alkalmazása esetén szükséges a biztos, illetve a biztos által aláírt megbízólevél kiállítása. A megbízólevél kiállításának mellőzésére csak kivételesen indokolt esetben kerülhet sor, ha a visszásság feltárása, vagy az azzal szembeni fellépés azonnali vizsgálatot igényel. Ebben az esetben a megbízólevelet az Alapvető Jogok Biztosa Hivatala által kiállított fényképes vizsgálói igazolvány pótolja. A megbízólevélnek tartalmaznia kell az ügyszámot, a helyszíni vizsgálati módszert alkalmazó munkatárs nevét, a hivatali igazolványának számát, az ügy rövid megjelölését, a vizsgálat, illetve a részvétel dátumát és általános jelleggel fel lehet tüntetni a biztos vizsgálati jogosultságát. A megbízólevelet – amennyiben erre mód van – át kell adni a vizsgálattal érintett szerv képviselőjének. A megbízólevél átadásának időpontját úgy kell megválasztani, hogy a vizsgálatot ne akadályozza. A vizsgálatban résztvevő munkatárs e minősége felfedéséig nem gyakorolhatja a

helyszíni ellenőrzésre vonatkozó törvényi jogosultságokat. A vizsgálat során azok a tények is felhasználhatók, amelyeket a megbízólevelének bemutatása előtt ismert meg az ellenőrzést végző, illetve a közmeghallgatáson résztvevő munkatárs.

A helyszíni ellenőrzés során a vizsgálatban résztvevő munkatárs gyakorolhatja az Ajbtv.-ben meghatározott jogosultságokat, valamint a helyszínen – az adatvédelmi szabályok betartásával – kép és videofelvétel készíthet. A hatóság munkatársának meghallgatását megelőzően tájékoztatni kell a válaszadás megtagadásának az Ajbtv.-ben meghatározott eseteiről.

A helyszíni ellenőrzésről készült feljegyzésben megfelelően dokumentálni kell annak lefolyását, azonosítható módon fel kell sorolni a meghallgatott személyeket, rögzíteni kell a válaszadás fenti esetben történő megtagadását, valamint össze kell foglalni a tapasztaltakat.

A vizsgált hatóság a vizsgálat során együttműködésre köteles, és elő kell segítenie a vizsgálók intézkedéseit.

A helyszíni ellenőrzés során az alapvető jogok biztosja vagy a felhatalmazása alapján a vizsgálatot végző munkatársa a vizsgált hatóság helyiségeibe beléphet, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes iratba betekinthez, azokról másolatot, kivonatot készíthet, és a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja.

A helyszíni ellenőrzésnek vannak azonban korlátjai is, ugyanis a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámhatósági feladatokat ellátó szervei, valamint bünyügyi főigazgatósága és annak alsó- és középfokú szervei működésére szolgáló területekre történő belépésének, tartózkodásnak és kilépésének rendjét a honvédelemért felelős miniszter, a rendvédelmi szerv irányításáért felelős miniszter, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal felügyeletére kijelölt miniszter határozza meg.

Az Ajbt. a helyszíni ellenőrzés lebonyolításával összefüggésben további korlátozásokat is tartalmaz, mikor egyes közigazgatási szervek vonatkozásában

meghatározza azon dokumentumok körét, melyekbe a biztos, illetve munkatársai sem tekinthetnek be.

A Magyar Honvédséget érintő vizsgálata során többek közt nincs betekintési lehetőség a honvédség hadrendi kivonatát seregtetszintig bezárólag tartalmazó, valamint a hadászati anyagi készletek megalakítására, fenntartására és széttelepítésére vonatkozó összesített adatokat tartalmazó iratba, a Magyar Honvédség különleges jogrend időszakában történő alkalmazására vonatkozó terveket tartalmazó iratba, a harcászati, riasztási és értékesítési rendszerrel kapcsolatos iratba, a mozgósítási készségről, a hadrafoghatóság szintjéről szóló összesített iratba, valamint a katonai területek, a velük azonos, vagy magasabb szintű katonai szervezetek összesített harcászati terveibe és az ehhez kapcsolódó, az egész szervezetre vonatkozó iratba, a nemzetközi együttműködési megállapodásokba és azok terveibe, valamint a haditechnikai eszközök adataiba sem.

Az alapvető jogok biztosa a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő vizsgálata során nem tekinthet be a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködő magánszemélyek azonosítására szolgáló nyilvántartásba, a nemzetbiztonsági szolgálatok által titkos információgyűjtésre használt eszközök és módszerek működésének és működtetésének műszaki-technikai adatait tartalmazó, vagy az azokat alkalmazó személyek azonosítását lehetővé tevő iratba, a rejtjeltevékenységgel és kódolással kapcsolatos iratba, a nemzetbiztonsági szolgálatok objektumaival és állományával kapcsolatos biztonsági dokumentumokba.

A rendőrséget érintő vizsgálatok során többek közt nincs betekintési lehetőség a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a rendőrséggel történő együttműködésével kapcsolatos, és az abból származó vagy arra vonatkozó iratokba, a rendőrséggel titkosan együttműködő magánszemélyek azonosítását lehetővé tevő iratokba, a rendőrség által védett objektumok, valamint a rendőrség által védett személyek őrzés-védelmi terveibe, a védelmi berendezésekre, őrsegekre, őrhelyekre vonatkozó dokumentációkba, leírásokba, a rendőrség által titkos információgyűjtésre használt eszközök és módszerek működésének és működtetésének műszaki-technikai adatait tartalmazó dokumentumokba.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál nem vizsgálhatóak a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a NAV-al történő együttműködésével kapcsolatos iratok, a NAV által védett objektumok és személyek őrzésvédelmi tervei, a védelmi berendezései, őrségekre, őrhelyekre vonatkozó dokumentációk, az adóhatósággal titkosan együttműködő magánszemélyek azonosítását lehetővé tevő iratok, a rejtjeles híradással kapcsolatos iratok, valamint a kormányzati célú frekvencia nyilvántartásával kapcsolatos összesített adatok, a NAV érintett szerve által titkos információgyűjtésre használt eszközök és módszerek működésének és működtetésének műszaki-technikai adatait tartalmazó vagy az azokat alkalmazó személyek azonosítását lehetővé tevő iratok, valamint a NAV érintett szerve által végzett felderítés eszközeire, működésére vonatkozó összesített adatokat tartalmazó irat.

Végül az alapvető jogok biztosa az ügyészség nyomozást végző szervét érintő vizsgálata során nem tekinthet be a tanú személyi adataiba, ha azok zárt kezelését a büntetőeljárásról szóló törvény alapján elrendelték, az ügyészség nyomozást végző szervének titkos információgyűjtése során keletkezett iratba, a titkos információgyűjtést végző szervekkel történő együttműködésével kapcsolatos iratokba, és a rendőrséggel titkosan együttműködő magánszemélyek azonosítását lehetővé tevő dokumentumokba.

Ha az alapvető jogok biztosa az ügy teljes körű feltárása érdekében a fentiekben meghatározott iratok megvizsgálását is szükségesnek tartja, a feladatkörrel rendelkező minisztertől kérheti azok megvizsgálását. A feladatkörrel rendelkező miniszter köteles az alapvető jogok biztosa által megkívánt vizsgálatot elvégezni vagy elvégeztetni, és a vizsgálat eredményéről az alapvető jogok biztosát az általa megállapított határidőn belül tájékoztatni.

Egyéb jogterületeken is érvényesülő szabály az, hogy a vizsgált hatóság munkatársa a meghallgatás során a válaszadást megtagadhatja, ha az a személy, akit az alapvető jogok biztosa vizsgálatának az alapját képező beadvány érint, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti hozzátartozója, és a válaszadás során magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.

Ha feltehető, hogy a biztos intézkedésének késedelme esetén természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogai súlyosan sérülnének, az alapvető jogok biztosának a felhatalmazása alapján vizsgálatot végző munkatársa a jogsérelem veszélyét a vizsgált hatóság vezetőjének jelezheti, egyidejűleg az alapvető jogok biztosának az intézkedését kezdeményezi. Továbbá, amennyiben az alapvető jogok biztosa vizsgálata során olyan körülményt észlel, amelyből a kényszerintézkedés elrendelésének jogszerűtlenségére lehet következtetni, erről a legfőbb ügyész útján haladéktalanul értesíti az illetékes ügyészt. Ha a kényszerintézkedést az ügyészség rendelte el, a biztos a bíróságot is értesíti.

Az alapvető jogok biztosa eljárására vonatkozó legfontosabb szabályok szerint a vizsgálat során, a biztos az annak lefolytatásához szükséges mértékben kezelheti mindazokat a személyes adatokat, valamint törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges. Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgálat lefolytatásához szükséges minősített adatokat megismerheti, arról kivonatot és másolatot készíthet, és a minősített adatot birtokában tarthatja. A vizsgálata során beszerzett iratok és tárgyi bizonyítási eszközök nem nyilvánosak.

Az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít. A jelentés szerkezetét és tartalmát rugalmasan, a vizsgálat sajátosságaira tekintettel kell kialakítani. A jelentés a következő szerkezeti elemekből áll:

- a) az eljárás megindítása;*
- b) az érintett alapvető jog(ok);*
- c) a tényállás megfogalmazása;*
- d) a vizsgálati megállapításai;*
- e) a megállapított visszásság orvoslása érdekében javasolt intézkedések.*

Az eljárás megindításáról szóló jelentésrészben ki kell térni arra, hogy az eljárás beadvány alapján vagy hivatalból indult-e, milyen hatóság milyen intézkedése miatt szükséges az alapvető jogok biztosának eljárása. Ismertetni kell továbbá a biztos hatáskörét megalapozó eljárási feltételeket is.

Az érintett alapvető jogokra vonatkozó jelentésrészben ismertetni kell, hogy a beadványt benyújtó személy által megjelölt vagy egyébként vélelmezett sérelem melyik alapvető jog sérelmével vagy sérelmének közvetlen veszélyével függ össze. Ehhez kapcsolódóan az Alaptörvény vonatkozó rendelkezését is idézni kell.

A tényálláshoz tartoznak mindazok a tények és adatok, amelyekre a biztos a vizsgálati eljárás eredményeként tett megállapításait és intézkedéseit alapozza. A tényállás része a beadványt benyújtó személy által megjelölt, vagy az ügyből egyébként kiolvasható sérelem, vagy a sérelem veszélyének leírása, illetve más szervektől, valamint a közreműködőtől beszerzett, a szakszerű és objektív megállapítások megalapozásához szükséges adatok ismertetése. Ebben a részben a tényállási elemek nem értékelhetők, az alkalmazott vizsgálati módszereket azonban meg kell jelölni.

A vizsgálat megállapításai körében fel kell tárni az összefüggést a tényállás, a jogszabályi háttér és az érintett alapvető jog vagy jogok között. A feltárt összefüggés alapján rögzíteni kell, hogy a vizsgált hatóság vagy szerv alapvető joggal összefüggő intézkedése vagy mulasztása megvalósított-e alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot vagy nem.

Az intézkedéseket tartalmazó jelentésrészben meg kell fogalmazni az Ajbtv. rendelkezéseinek megfelelő javaslatokat a vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság orvoslása érdekében. Az egyes intézkedéseket úgy kell megfogalmazni, hogy egyértelmű legyen, melyik alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságra vonatkoznak. Minden intézkedésnek vagy intézkedéscsoportnak tartalmaznia kell az Ajbtv. azon rendelkezésére vonatkozó utalást, amely az intézkedést lehetővé teszi. Ennek az intézkedés elnevezésében is tükröződnie kell. Az intézkedést úgy kell megfogalmazni, hogy a különböző címzetteknek szóló intézkedések, illetve az egy címzettnek szóló különböző intézkedések elkülönüljenek. Abban az esetben, ha a vizsgálat nem tár fel az alapvető jogokkal összefüggő visszásságot, lehetőség van egyszerűsített jelentés készítésére. Az egyszerűsített jelentésből egyértelműen ki kell tűnnie, hogy a visszásság megállapítására miért nem került sor. Az egyszerűsített jelentés követi a jelentés szerkezetét, azonban a vizsgálat sajátosságaira figyelemmel az egyes jelentésrészek összevonhatóak, illetve elhagyhatóak.

Ha a vizsgálat végleges befejezése előtt szükséges, részjelentés készíthető, amely tartalmazhatja a már megvizsgált ügyrészekre vonatkozó megállapítást, de készíthető

az alapjogi sérelmek orvoslása érdekében is. A részjelentés tartalmi elemei megegyeznek a jelentésével, azzal a megkötéssel, hogy utalni kell a további ügyrészekre vonatkozóan várható végleges jelentésre. Ha az ügyben részjelentés készült, a vizsgálat befejezésekor készített jelentésben erre utalni kell.

Ha a jelentés kiadása után a vizsgálat továbbfolytatása vagy kiegészítése vált szükségessé, ennek eredményéről kiegészítő jelentés készíthető. A kiegészítő jelentés egyszerűsített jelentés formájában is elkészíthető, de az előzményekre, illetve a kiegészítő jelentés kiadását szükségessé tevő körülményekre ebben az esetben is utalni kell. Az utóelemzés során a biztos, a vizsgálat során feltárt alkotmányos visszásság orvoslására tett intézkedés teljesítését, annak eredményeit, illetve további eljárásuk szükségességét vizsgálhatja. Utóelemzést lehet tartani, ha az intézkedés címzettje a rendelkezésére álló határidőben nem válaszol.

A jelentés nyilvános, az AJBH honlapján digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetővé kell tenni, de nem tartalmazhat személyes adatot, minősített adatot, a törvény által védett titkot és hivatás gyakorlásához kötött titkot. A titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazására jogosult szervek e tevékenységével kapcsolatos vizsgálatáról készült jelentés nem tartalmazhat olyan adatot, amelyből a szerv adott ügyben folytatott titkos információgyűjtő tevékenységére lehetne következtetni. Az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat eredményéről, illetve esetleges intézkedéséről a beadványtevőt értesíti. A beadványt elutasító döntéssel, valamint a jelentéssel szemben jogorvoslatnak nincs helye.

Ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem, vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tény jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli.

Ha az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására - a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett - ajánlást tehet a vizsgált hatóság felügyeleti szervének. A felügyeleti szerv az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az ajánlás kézhezvételétől számított

harminc napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát. Ha a felügyeleti szerv az ajánlásban foglaltakkal nem értett egyet, az erre vonatkozó közlés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül az alapvető jogok biztosa tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról. Ha a vizsgált hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az alapvető jogok biztosa a vizsgált hatóság számára tesz ajánlást.

Ha a rendelkezésre álló adatok szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot a vizsgált hatóság saját hatáskörben meg tudja szüntetni, az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a vizsgált hatóság vezetőjénél a visszásság orvoslását. Az ilyen kezdeményezés rövid úton - távbeszélőn, szóban vagy elektronikus levélben - is történhet, ez esetben a kezdeményezés időpontját, módját és lényegét az ügyiraton kell rögzíteni.

A vizsgált hatóság a kezdeményezés tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül, környezetet károsító tevékenység esetén haladéktalanul tájékoztatja az alapvető jogok biztosát. Ha a vizsgált hatóság a kezdeményezéssel nem ért egyet, a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles azt véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az alapvető jogok biztosát értesíteni.

Az alapvető jogok biztosa a feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében a legfőbb ügyész útján kezdeményezheti az ügyész fellépését. Az ügyész a fellépés kezdeményezésével kapcsolatos álláspontjáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapít meg, de jogszabálysértésre utaló körülményt észlel, a beadványt a legfőbb ügyész útján megküldheti az illetékes ügyésznek.

Az alapvető jogok biztosa a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozóként részt vehet.

Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

Ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

Az indítvány tartalmazza

- a) a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet,
- b) az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését,
- c) azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért,
- d) annak okát, hogy az alapvető jogok biztosa az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúját észleli, büntetőeljárást kezdeményez az annak megindítására jogosult szervnél. Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, szabálysértési, illetve fegyelmi eljárást kezdeményez a szabálysértési, illetve a fegyelmi eljárás lefolytatására jogosult szervnél.

Az érintett szerv az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról harminc napon belül, az eljárás eredményéről pedig az annak befejezését követő harminc napon belül tájékoztatja az alapvető jogok biztosát.

Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

Ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy

hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

Ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását, és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az alapvető jogok biztosa az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti, és kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre. A napirendre tűzés kérdésében az Országgyűlés dönt.

Ha a visszásság feltárása minősített adatot érintene, az ügyet az alapvető jogok biztosa éves beszámolójával egyidejűleg, vagy - ha a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti - az éves beszámolót megelőzően, a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott minősítési szintű jelentésben az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező bizottsága elé terjeszti. A napirendre tűzés kérdéséről a bizottság zárt ülésen dönt.

A fenti esetekben az alapvető jogok biztosa az intézkedését, illetve a megkeresett szerv intézkedését vagy annak elmulasztását az éves beszámolóban jelzi.<sup>1920</sup>

### **III.4. Hivatalbóli vizsgálat, a közérdekű bejelentések, eljáró hatóságok általi kezelésének gyakorlatával összefüggésben**

A biztos hivatalból is vizsgálhatja a közérdekű bejelentések eljáró szervek általi kezelésének gyakorlatát. Az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű

<sup>19</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

<sup>20</sup> Az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012 (I.20) AJB utasítás

bejelentések, valamint az azt kivizsgáló szervek eljárásához kapcsolódó vizsgálatok legfontosabb adatai, jellemzői nyomon követhetők. Az adatok elemzése alapján következtetések vonhatók le azzal kapcsolatban, hogy az adott szervek által lefolytatott eljárások megfelelnek-e a vonatkozó jogszabályoknak, szabályzatoknak.

A vizsgálat a III.3 fejezetben ismertetettek szerint zajlik az Ajbt., valamint az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012 (I.20) AJB utasítás alapján azzal, hogy az eljárást nem a bejelentő kezdeményezi – az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében – az alapvető jogok biztosánál, hanem hivatalból indul, a közérdekű bejelentések eljáró szervek általi kezelése gyakorlatának vizsgálata érdekében. Így természetesen azok az elemek hiányoznak a vizsgálatból, melyek a bejelentő tájékoztatására, értesítésére vonatkoznak. Alapjogi visszásság megállapítása esetén a biztos szintén az előző fejezetben leírtak szerint jár el.

### **III.5. Az elektronikus bejelentő-védelmi rendszer használata és a biztosi vizsgálatok kapcsán adódó gyakorlati tapasztalatok elemzése, a fejlesztési lehetőségek bemutatása.**

A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetésének tapasztalatai:

Az elektronikus rendszer üzembe állításától, tehát 2014. január 1-jétől kezdődően az év végéig 309 bejelentés érkezett az AJBH-hoz. 219 az elektronikus rendszeren keresztül, 21-et személyesen adtak elő az ügyfélszolgálaton, a többi esetben pedig postai úton, illetve e-mailben nyújtották be az ügyfelek a beadványaikat. A bejelentők közel 68%-a kérte, hogy személyes adataik kizárólag az AJBH részére legyenek hozzáférhetőek. Anonimitás kérése mellett papír alapon történő ügyintézésre nincs törvényi lehetőség, ezért ez utóbbi esetekben érdemi ügyintézésre csak akkor van mód, ha a bejelentő, az AJBH felhívását követően igénybe veszi az elektronikus rendszert. Ezen ügyek csupán 20%-ában nem éltek a bejelentők a felkínált lehetőséggel.

A közérdekű bejelentések tárgya, valamint a megkeresett eljáró szervek köre rendkívül szerteágazó. A közérdekű bejelentések tárgya szerint – a teljesség igénye nélkül –

fogyasztóvédelmi, zajhatással kapcsolatos, az adóhatóság eljárását, kórházak felszereltségét kifogásoló, építésügyi, környezetvédelmi, közlekedési táblák megrongálódását jelző, a vasút színvonalát kifogásoló, ÁFA és más adócsalással, parkolással, közétkeztetéssel, tömegközlekedéssel kapcsolatos, önkormányzati rendeletet, rendőrség ügyeleti rendszerének működését, parlagfü bejelentő rendszert, közbeszerzési eljárást kifogásoló, korrupciós jellegű bejelentések fordulnak elő. A leggyakrabban megkeresett eljáró szervek az adóhatóság, a különböző kormányhivatalok és polgármesteri hivatalok, a rendőrkapitányságok, a környezetvédelmi hatóságok, fogyasztóvédelmi hatóságok, közlekedési hatóságok, népegészségügyi szakigazgatási szervek, munkaügyi felügyelőségek, minisztériumok.

Az eddigi tapasztalatok szerint, a bejelentések kivizsgálását követően megállapítható, hogy a bejelentések körülbelül az esetek 40%-ban megalapozottak. Ezen esetekben az eljáró szervek gondoskodnak az adott, rendellenes körülmény orvoslásáról, a veszélyeztetett társadalmi érdek érvényesítése érdekében.

Az AJBH-hoz benyújtott közérdekű bejelentések eredményes kivizsgálása kapcsán, a tejjesség igénye nélkül említhetőek a következő esetek.

Több olyan bejelentés is érkezett, melyek egyes magánszemélyek, vagy társaságok, adófizetési kötelezettség megkerülésével kapcsolatos magatartását kifogásolták. A bejelentések kapcsán az adóhatóság több esetben is intézkedett és a kiesett adó behajtása érdekében a szükséges intézkedéseket megtette.

Több esetben érkezett bejelentés korrupciós tárgyú ügyben is. Az érintettek a felmerült eseteket megvizsgálták és a gyanú beigazolódása esetén a szükséges lépéseket megtették.

Környezetvédelmi területen, illegális hulladéklerakással kapcsolatosan is több beadványt kapott a biztos. A megkeresett önkormányzatok, az értesítést követően a bejelentéseket kivizsgálták és az érintetteket felszólították a hulladék elszállítására, majd a terület rendbe tételére.

Egy bejelentő szomszédja állattartási tevékenységet kifogásolta, melynek következtében a trágya és trágyalé a csapadékvízzel együtt belefolyt az elvezető árokba, vagy beszívódott a talajba. Elviselhetetlen volt a környéken lakók számára a bűz, és sérelmezték a talaj és felszín alatti vizek elszennyezését is. Az ügyben érintett

környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség a helyszíni vízvédelmi ellenőrzésen megállapította, hogy az előírásoknak nem megfelelően folytatott állattartási tevékenység következtében, csapadékos időjárás esetén nem zárható ki a csapadékvíz-elvezető árok szennyezése, ezért a felügyelőség felszólította a tevékenység folytatóját a jogellenes állapot megszüntetésére.

Kiemelést érdemelnek azok a közlekedési ügyek is, melyek különböző rendellenes helyzetekre hívták fel az érintettek figyelmét, melyek a beadványokban foglaltak tartalmának megismerését követően, eljártak a kifogásolt helyzet rendbehozatala érdekében.

Társasházi közös képviselő tevékenységével kapcsolatban érkezett olyan bejelentés, miszerint nem a jogszabályoknak megfelelően végzi a munkáját, ezzel a tulajdonosokat és a korábbi tisztségviselőket megkárosítja. Az ügyben eljáró polgármesteri hivatal törvényességi felügyeleti eljárást indított.

Egy anonim bejelentő a – véleménye szerint – szándékosan veszteséggel üzemelő gazdasági társaság kapcsán kifogásolta a tevékenység végzésének egyes körülményeit, valamint annak a politikai pártok finanszírozásához jogszabályba ütköző módon nyújtott segítségét. Sérelmezte továbbá, hogy a társaság működésének következtében kisvállalkozások lehetetlenülnek el, és károsul a nemzeti vagyon. A bejelentés alapján az adóhatóság megtette a szükséges intézkedéseket az ügyben.

Egy városi televíziónál tapasztalt visszaélések kivizsgálására is érkezett bejelentés. Az új vezető fellépésével számos olyan körülményre derült fény az elmúlt időszakban, amelyben a közpénzek tisztességes felhasználása megkérdőjeleződött. A bejelentő kifogásolta a városi televízió vezetői állására kiírt pályázat elbírálásának módját, valamint az összefonódásokat az önkormányzat képviselő testülete és a televízió alkalmazottai között. Az ügyben eljárásra jogosult kormányhivatal a közérdekű bejelentésben foglaltakat megvizsgálta. Megállapította, hogy a Televízió magasabb vezetőjének kinevezésére vonatkozó képviselő-testületi határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz, melyre tekintettel törvényességi felhívás benyújtására került sor.

Egy munkáltató, illetőleg munkaerő-kölcsönző munkaszerződést, munkaidő-beosztást és kommunikációját érintő sérelmes gyakorlatát kifogásolta egy bejelentő. Az érintett munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv a bejelentés alapján, több érintett helyen kezdett munkaügyi ellenőrzést. Az eljárást egy esetben munkaviszony fennállását megállapító, szabálytalanság megszüntetésére kötelező, valamint

munkaügyi bírságot kiszabó egybefoglalt munkaügyi határozattal; egy esetben munkaviszonyt megállapító, munkaügyi szabálytalanság megszüntetésére kötelező, valamint munkaügyi bírságot helyettesítő figyelmeztetést tartalmazó és egy esetben munkaügyi szabálytalanságot megállapító határozattal zárta.

A kérelemre, valamint a hivatalból indult vizsgálatok tapasztalatai:

A közérdekű bejelentéseket kivizsgáló szervek eljárásának felülvizsgálatára irányuló kérelem 31 esetben érkezett az AJBH részére. Eddig két alkalommal fordult elő, hogy a vizsgált hatóság eljárása nem felelt meg mindenben a vonatkozó jogszabályok előírásainak, a többi lezárt vizsgálat nem mutatott ki jogszabálysértést.

Az egyik ügyben, az eljáró adóhatóság a vizsgált ügygel összefüggésben az eljárási határidőket többször is túllépte, illetve a hatóságot terhelő tájékoztatási kötelezettsége is több esetben elmaradt, illetve hiányos volt. A vonatkozó jelentésben a feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, a szervezet legfőbb vezetője a biztos által felkérésre került, hogy intézkedjen annak érdekében, miszerint a szervezet eljárásra jogosult szervei a közérdekű bejelentések intézése során, a jövőben fokozottan ügyeljenek a vonatkozó törvényi és belső eljárásrendi szabályok megtartására. Az adóhatóság legfőbb vezetője a jelentésre adott válaszában tájékoztatta az ombudsmant, hogy körlevélben hívta fel az irányítása alá tartozó szervezeti egységek munkatársainak figyelmét a jogszabályi rendelkezések pontos betartására, valamint arra, hogy a közérdekű bejelentéssel érintett személy vagy szervezet ne szerezhessen tudomást a bejelentő kilétéről és arról se, hogy a vizsgálat közérdekű bejelentés alapján indult.

A másik felülvizsgálati ügyben megállapításra került, hogy az érintett fogyasztóvédelmi hatóság nem tisztázta teljes körűen a tényállást a vizsgált ügyben és a hatáskör, illetékesség és az eljárási kötelezettség vizsgálatát érintő kötelezettségének sem tett eleget. Emellett a bejelentő kötelezettségévé tette a kérelem jogszabályokkal történő alátámasztását és az irányadó eljárási határidőt is túllépte. Az ombudsman megállapította, hogy az eljáró szerv a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog sérelmének megvalósításával visszasságot idézett elő. Egyúttal, a hatósági eljárás folyamatban léteire tekintettel felkérte a szerv vezetőjét, hogy a

vizsgált ügyben, az ügyféli minőség megállapításától függően adja meg a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő tájékoztatást a bejelentő részére; a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében pedig intézkedjen annak érdekében, hogy hivatala a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályok betartására.

A biztos eddig egy alkalommal indított hivatalból eljárást, a közérdekű bejelentések eljáró szerv általi kezelése gyakorlatának vizsgálatára. A vizsgálat még folyamatban van. A kivizsgálás során beszerzett adatok elemzése alapján következtetések vonhatók le azzal kapcsolatban, hogy az adóhatóság által lefolytatott eljárások megfelelnek-e a vonatkozó jogszabályoknak, szabályzatoknak.

Összességében megállapítható, hogy az alapvető jogok biztosához telepített új feladatkörök ellátása a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően zajlik, az új rendszer beváltotta a hozzá fűzött reményeket. E tevékenységével a biztos, valamint az AJBH hozzájárul a korrupció elleni küzdelemhez. Az eredményeket áttekintve azonban megállapítható, hogy emellett – a kezdeti terveken túllépve - a bejelentők a társadalom számos más területén fennálló problémára is felhívják a figyelmet, melyek jelentős hányadára az ismertetett bejelentővédelmi rendszer és a hozzá kapcsolódó egyéb eljárások megoldást szolgáltatnak.

A jövőre nézve fontos célkitűzés, hogy a közérdekű bejelentések megfelelő kivizsgálása érdekében, az eljáró szervek, a bejelentések vizsgálatának előírásait tartalmazó szabályzata harmonizáljon az AJBH közérdekű bejelentések fogadását, kezelését végző elektronikus rendszer szabályaival és illeszkedjen a Hivatal által a bejelentő kezdeményezésére, valamint hivatalból indított vizsgálatainak előírásaihoz. Az eddigi tapasztalatok alapján is megállapítható, hogy egyes eljáró szervek vonatkozó szabályzataik kidolgozása, valamint módosítása érdekében felvették a kapcsolatot az AJBH érintett képviselőivel, illetve e nélkül is figyelembe vették az elektronikus rendszer működési szabályait, illetve a biztos vizsgálatokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. Az ilyen feltételekkel működő eljáró szervekkel történő együttműködés egyszerűbb, eredményesebb, gyakorlatuk megfelel a vonatkozó jogszabályban előírtaknak, elvártaknak. A megfelelő gyakorlat kialakítása érdekében ezért célszerű lenne a kommunikáció szervezetté tétele az érintettek között, egyrészt a

vonatkozó szabályzatok létrehozásának, módosításának folyamatában, másrészt a mindennapi munkában, a közérdekű bejelentések kivizsgálása, kezelése kapcsán.

## **IV. Fejezet: A bejelentés vizsgálata és bejelentővédelmi garanciák, az eljárásrend tartalmi elemei**

### **IV.1. Közérdekű bejelentés fogadása, dokumentálása**

A 2013. évi CLXV. törvény csak szűken rendelkezik a közérdekű bejelentések fogadásáról, valamint dokumentálásáról. A törvény szerint panasszal, illetve közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat az azzal összefüggésben eljárásra jogosult szervhez. Emellett a jogszabály arra vonatkozóan tartalmaz rendelkezést, hogy a szóbeli közérdekű bejelentést két példányban írásba kell foglalni és a másodpéldányt át kell adni a közérdekű bejelentő részére.

A fenti rendelkezésekből az következik, hogy közérdekű bejelentést szóban és írásban lehet tenni. Célszerű ezek módjáról – mind a bejelentők segítése, mind az eljáró szerv eljárásának könnyebbé, hatékonyabbá tétele érdekében – tájékoztatást nyújtani az ügyfelek részére, a közigazgatási szerv honlapján, a sajtóban, vagy más egyéb módon.

Az írásbeli bejelentés alapvetően kétféle formában tehető meg. Egyrészt levélpostai, másrészt elektronikus úton. Az elektronikus formában benyújtott bejelentések fogadására, egy külön erre kialakított elektronikus cím is létrehozható. Az írásbeli beadványokat a beérkezés, illetve az átvétel időpontjában érkeztetni, illetve iktatni szükséges.

A szóbeli bejelentéseknek szintén két fő formája van, egyrészt személyesen, másrészt telefonon tehető meg. Amennyiben lehetőség van rá, a telefonon történő bejelentések fogadására üzenetrögzítés is biztosítható. A szóbeli bejelentéseket – a jogszabályi előírásoknak megfelelően – jegyzőkönyvbe kell foglalni, mely tárgyalására a későbbiekben kerül sor. Az elkészült jegyzőkönyveket, az írásbeli beadványokhoz hasonlóan érkeztetni és iktatni szükséges.

Az iktatott beadványokat a közérdekű bejelentések intézésével megbízott személyhez (amennyiben a szervezet rendelkezik integritás tanácsadóval, elsősorban részére), vagy szervezeti egységhez kell továbbítani. Az illetékes személy, illetve szervezeti egység feladata a beadvány minősítése, valamint a további intézkedések megtétele. A jegyzetben ismertetett garanciális szabályok érvényesülése érdekében meghatározó, hogy az ügyintézésre köteles személyen, illetve személyeken kívül, csak az érintett, eljáró szervezet legfőbb vezetője rendelkezzen hozzáféréssel a beadványhoz, illetve tudjon az annak alapján megtett intézkedésekről.

## **IV.2. Vizsgálati terv készítése**

A közérdekű bejelentés fogadását követően első lépés a bejelentésben foglalt információk értékelése, elemzése. Az elsődleges értékelés során meg kell vizsgálni, hogy a közérdekű bejelentést fogadó hivatali szerv rendelkezik-e hatáskörrel és illetékességgel a bejelentésben foglaltak kivizsgálására. Ha a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.<sup>21</sup>

Az elsődleges értékelés során azt is meg kell vizsgálni, hogy mellőzhető-e a közérdekű bejelentés vizsgálata, illetve el kell-e utasítani a panaszt.

A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt, továbbá az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető.

A panasz vizsgálata mellőzhető a fent meghatározott eseteken kívül akkor is, ha a panaszos a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomás szerzéstől számított hat hónap után terjesztette elő panaszát. A sérelmezett tevékenység vagy

---

<sup>21</sup>

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1.§ (5). pontja

mulasztás bekövetkeztétől számított az egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.<sup>22</sup>

Amennyiben a bejelentésben foglalt, rendelkezésre álló adatok megalapozzák a vizsgálat lefolytatását, úgy meg kell tervezni annak menetét. Célszerű minden esetben vizsgálati tervet készíteni.

A vizsgálati terv elkészítésénél számba kell venni a lehetséges bizonyítási eszközöket, fel kell mérni a rendelkezésre álló eszközöket, erőforrásokat, kapacitást. Meg kell tervezni az egyes vizsgálati lépéseket, a végrehajtásukhoz szükséges feltételeket és időkeretet. A vizsgálati terv elkészítésénél elsősorban arra kell figyelemmel lenni, hogy a közérdekű bejelentésben foglaltak elbírálása érdekében milyen adatokat, kitől és milyen formában kell, illetve lehet beszerezni.

A vizsgálati terv tehát magába foglalja az elkészítése alapjául szolgáló adatokat, a kitűzött célt, valamint az e cél érdekében végrehajtandó feladatokat és a hozzájuk kapcsolódó szervezeti-szervezési kérdéseket, a személyi, technikai, anyagi szükségleteket. Mindent összevetve a vizsgálati terv általános tartalma az alábbiakból tevődik össze:

- a vizsgálati cselekmények, intézkedések megnevezése,
- azok tartalmi összetevői,
- az egyes vizsgálati cselekmények, intézkedések sorrendje, végrehajtásuk helye, ideje, (időpontja, időtartama, határideje)
- a vizsgálati cselekményben részt vevők (értesítendők) felsorolása,
- a végrehajtásért felelős(ök) megnevezése,
- a tervben foglaltak előkészítése és végrehajtása érdekében szükséges feltételek meghatározása és e feltételek biztosításának módja,
- az esetlegesen felmerülő rendkívüli körülmények megnevezése.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1.§ (6). és (7). pontja  
<sup>23</sup> Anti Csaba - Dr. Barta Endre - Dr. Lakatos János - Dr. Romasz Árpád Krimináltaktika II.

### IV.3. Vizsgálati módszerek, bizonyítási lehetőségek

A bizonyítás az alaki jog egy olyan szerves része, amely minden jogterületen jelentőséggel bír. A bizonyítás, mint tevékenység nem szűkíthető le csupán a büntető és polgári perre, hiszen minden olyan eljárás szükségképpen velejárója, amely tények megállapítását vagy állítások igazolását tűzte ki célul. Függetlenül attól, hogy polgári, közigazgatási, szabálysértési vagy büntetőeljárásról van szó, a bizonyítás - mint összefüggő eljárási cselekmények láncolata - minden eljárás esetében arra irányul, hogy az eljárás tárgyává tett kérdés vonatkozásában valamilyen jogilag releváns ténynek, állításnak, adatnak vagy feltevésnek a valósággal egyezősége, azaz igazságtartalma kerüljön feltárára olyan tények alapján, amelyek már igazoltan valónak bizonyultak.

Tág értelemben véve, általánosságban a bizonyítás a Révai nagy lexikon definiálása szerint nem más, mint logikai értelemben valamely ítélet valóságának vagy valótlanságának kimutatása egyes okokból. Kétféle úton érhetünk célt a fogalom kialakítása érdekében. Az első esetben a bizonyítás alanyának tartalmát egy általánosabb fogalom alá helyezzük, és ennek valamely lényeges elemét vonatkoztatjuk az alanyra, vagyis az általánosból következtetünk a különösre. Ekkor a bizonyítás deduktív. A második esetben kimutatjuk, hogy az alanyfogalom körébe tartozó minden egyes fajtat külön - külön össze lehet egyeztetni az adott állítással, tehát az egész alanyt is. Ekkor a különösből következtetünk az általánosra, így a bizonyítás ez esetben induktív lesz. Ha az ítélet igazolására részben dedukciót, részben pedig indukciót használunk, a bizonyítás vegyes. Mindkét esetben szükséges egy olyan tételből kiindulnunk, amely bizonyításra nem szorul, különben a bizonyítás a végtelenségbe húzódna. Az ilyen, önmagukban is bizonyos tételeket (axióma) egy elvből kiinduló ítélet és következtetéseket - melyek szükségképpen a bizonyítandó ítéletre vezetnek - érveknek, okadatoknak nevezzük (argumentum). Az érvekben rejlik a bizonyító erő (vis probandi), melyek forrása maga az érvek tartalma, tehát a bizonyítás anyaga, vagy azoknak elrendezése és csoportosítása, mint a bizonyítás alakja. Ennek megfelelően a bizonyítási eljárás (modus probandi) is kétféle lehet. Egyenes (direkt), ha a bizonyítandó tétel igazságát közvetlenül az érvekből vezetjük le, közvetett (indirekt, apagógikus) pedig, ha a bizonyítandó tételnek az igazságát az ellenkező lehetetlenségéből következtetjük (deductio ad absurdum). Az indirekt és

induktív bizonyításnak kisebb a bizonyító ereje, mint a deduktív bizonyításnak. A deduktív bizonyítás ugyanis kimutatja, hogy miért is helyes az állítás, míg az induktív bizonyítás kimutatja ugyan hogy helyes, de nem mondja meg, hogy miért helyes az állítás, az indirekt pedig csak azt határozza meg, hogy az ellenkezője lehetetlen.<sup>24</sup>

Mivel a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény nem tartalmaz eljárásrendet a közérdekű bejelentések vizsgálatára vonatkozóan, ezért célszerű a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseit irányadónak tekinteni, annak kikényszeríthető joghatása nélkül.

A hivatkozott törvényi rendelkezés eljárási alapelvei szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.

A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos - ideértve gazdasági - érdekét szem előtt tartva jár el.

A közigazgatási hatóság e törvény alkalmazása során az eljárásban érintett kiskorú érdekeinek fokozott figyelembevételével jár el.

A közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza.

A közigazgatási hatóság védi az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait, ezek korlátait törvény határozza meg.

Az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni.

A közigazgatási hatósági eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód

megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.

A közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóságghű tényállásra alapozza.

A közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül.

Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.

A közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.<sup>25</sup>

A közérdekű bejelentés vizsgálata során a bizonyításnak a tényállás tisztázása a célja. Eljárásrend hiányában ismét csak a közigazgatási eljárásra vonatkozó szabályokat tekintjük irányadónak, melyek szerint a közigazgatási hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.

A hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani.

A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.

A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt.

A hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.<sup>26</sup>

A fentiekén túl a kriminalisztika, mint multidiszciplináris tudomány nyújthat segítséget a közérdekű bejelentések vizsgálatához.

---

<sup>25</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól Eljárási alapelvek

<sup>26</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól A tényállás tisztázása

A nyomozástan, olyan gyakorlati (alkalmazott) multidiszciplináris tudomány, amely segítségével a múltban megtörtént események felderítésére és bebizonyítására, ill. a jövőben megvalósítani tervezett események megghiúsítására vagy befolyásolására van lehetőség.<sup>27</sup>

A tágabb értelemben vett kriminalisztika fogalom lehetővé teszi a kriminalisztika és a büntetőjogon kívüli jogterületek kapcsolódási lehetőségeinek vizsgálatát is. (pl. szabálysértési jog, vagy olyan jellegű rendészeti, nemzetbiztonsági intézkedések, amelyek a felderítést szolgálják.)

A közérdekű bejelentések vizsgálata során is arra kell törekedni, hogy a kriminalisztikai alapkérdésekre választ kapjunk.

A szakirodalom nem egységes a kérdések megfogalmazásában és számában. A leginkább azonban mérvadó és a magam részéről elfogadott a klasszikus 6+1 alapkérdés: Mi, hol, mikor, hogyan, mivel, ki, kivel és miért?

A kérdések feltevése és megválaszolásának sorrendje azonban mindig az adott konkrét ügy függvénye.

A klasszikus kriminalisztikai alapkérdések (6W and 1H):

Mi történt? (What?)

Ez az alapvető kérdés. Itt kapunk választ arra, hogy mi történt valójában. Az adott esemény jogilag releváns-e, milyen jogi keretek között kell eljárni, mely jogág anyagi- és eljárásjogi rendelkezéseit kell figyelembe venni. Közérdekű bejelentés esetén, mi az a körülmény, melynek megszüntetése a közösség, vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

Hol, mikor, hogyan, mivel történt? (Where? When? How?)

Ezek a kérdések az esemény térbeli-időbeli elhelyezkedésére és a cselekmény végrehajtásának módjára vonatkoznak.

---

<sup>27</sup>

Ibolya Tibor kriminalisztika fogalma, Kriminalisztika I. óravázlat

Ki, kivel és mit csinált? (Who? With who? What?)

Az esemény személyi és tárgyi oldalának összekapcsolása. Többnyire a következő kérdésekre keresünk választ:

- kik az esemény résztvevői, mindegyikről tudunk-e (ez a kérdés gyakran a személyazonosság megállapítására is kiterjed)
- személy szerint melyikük mit tett az ügyben, milyen magatartást tanúsított, milyen releváns cselekményt hajtott végre
- milyen kapcsolatban állnak egymással
- közülük kit, milyen felelősség terhel, melyikük milyen alanya (lehet) az eljárásnak.

Miért? (Why)

A „miért” kérdéssel az egyes cselekvések okaira, motivációjára, a szándéokra, a cselekvés és az eredmény közötti, illetve az okozati összefüggésekre keressük a választ.<sup>28</sup>

#### IV.4. Jegyzőkönyv és összefoglaló jelentés készítése

A jegyzőkönyv okirat, hivatalos irat, amelynek bizonyító ereje van. A jegyzőkönyv a múltban, vagy a jelenben történeteket foglalja hitelesen úgy írásba, hogy az a jövőben valamely tény, adat, történés bizonyítására alkalmas legyen.

Feladatát azonban csak akkor tölti be, ha megfelelő szakértelemmel és gondossággal készül. A jól készített jegyzőkönyv tényhű, közérthető és áttekinthető.

Tényhű, vagy más szóval hűséges az a jegyzőkönyv, amely a történeteket, az elhangzottakat pontosan, minden ferdítés nélkül, a valóságnak megfelelően és helyes sorrendben tartalmazza. Közérthető a jegyzőkönyv, ha első olvasásra, magyarázat nélkül megérjük, ha nem tartalmaz homályos, félreérthető részleteket. Áttekinthetővé az ésszerű tagolás teszi a jegyzőkönyvet.

A jegyzőkönyv tartalmi szempontból lehet

- meghallgatási jegyzőkönyv (pl.: a bejelentő vagy a tanú(k) meghallgatásáról)
- esemény jegyzőkönyv (pl. szemle, bizonyításra alkalmas tárgy, irat bemutatása, a pillanatnyi helyzet rögzítésére szolgál)

<sup>28</sup>

Ibolya Tibor kriminalisztika fogalma, Kriminalisztika I. óravázlat

Formai szempontból lehet:

- teljes
- rövidített, ezen belül: tömörített vagy kivonatos

A jegyzőkönyvek legnagyobb része rövidített (kivonatos), amely a történéseknek, elhangzottaknak csak a lényegét tartalmazza. Életünk egyre gyorsuló ritmusa indokolja, hogy a jegyzőkönyv minél rövidebb legyen, mert így leírása is és olvasása is kevesebb időt vesz igénybe. A kivonatos jegyzőkönyvnek azonban - rövidsége ellenére - teljesítenie kell hivatását: hűen kell tükröznie a történések, elhangzottak lényegét. A lényeg megtalálása, rögzítése, a jegyzőkönyvvezető feladata.<sup>29</sup>

A jegyzőkönyvek jelentőségéből következik, hogy a jegyzőkönyvvezető felelőssége igen nagy. Tőle függ, hogy a jegyzőkönyv megfelel-e a követelményeknek: tényhű, közérthető, áttekinthető-e. A jegyzőkönyvet úgy kell fogalmazni, hogy az, mint minden írásmű feleljen meg a világosság, a szabatosság és a szép magyar stílus követelményeinek. Világos, egyértelmű, közérthető a jegyzőkönyv, ha első olvasásra megértjük, ha nem tartalmaz homályos, zavaros, félreérthető mondatokat. Ezt akkor érjük el, ha egyszerűen fogalmazunk. Kerüljük a bonyolult, körülményeskedő stílust, amely inkább eltakarja a mondanivalót ahelyett, hogy megvilágítaná. Csak olyan szakkifejezéseket használjunk, amelyeket a jegyzőkönyv olvasói megértenek. A szabatosság követelményének akkor tesz eleget a jegyzőkönyvvezető, ha fogalmazványa mind pontosságban, mind tömörségben megfelel a nyelvi és a szakmai szempontoknak. A jegyzőkönyvet az irodalmi nyelvet megközelítő szép magyar nyelven írjuk.

A jegyzőkönyv felvételére vonatkozóan ismét célszerű a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseit irányadónak tekinteni

Ha az ügyfél vagy az eljárási cselekményben érintett személy kéri vagy a hatóság az eljárás érdekében egyébként szükségesnek tartja, a hatóság jegyzőkönyvet készít

- a) a szóbeli kérelemről,
- b) az ügyfél, a tanú, a szakértő meghallgatásáról,
- c) a szemle lefolytatásáról, ha a hatóság nem alkalmaz hatósági tanút,
- d) minden más bizonyítási cselekményről.

<sup>29</sup>

Dr. Dóka Klára A jegyzőkönyvkészítés alapjai

A jegyzőkönyv tartalmazza

- a) a hatóság megnevezését, az ügyintéző nevét, az ügy tárgyát és az ügyiratszámot,
- b) az eljárási cselekményben érintett személy nevét és lakcímét, eljárásjogi helyzetét és - ha azt a hatóság tudomására hozta - egyéb elérési lehetőségét,
- c) az alkalmazott hatósági tanú nevét,
- d) az eljárási cselekményben érintett személy jogaira és kötelességeire való figyelmeztetés megtörténtét,
- e) az ügyre vonatkozó lényeges nyilatkozatokat és megállapításokat, az (1) és (2) bekezdésben felsorolt eljárási cselekmények során tapasztalt, az ügy eldöntése szempontjából lényeges körülményeket és megállapításokat, ideértve a hatósági tanú észrevételeit is,
- f) a jegyzőkönyv készítésének helyét és időpontját, valamint
- g) az eljárási cselekményben érintett személy, az eljárás képelességgel nem rendelkező személy képviselője, a hatósági tanú, az eljáró ügyintéző és a jegyzőkönyvvezető oldalankénti aláírását.

Az eljárási cselekményben érintett személy indokolt kérelmére nyilatkozatát, vallomását, szakértői véleményét vagy azok egyes részét a jegyzőkönyv szó szerint tartalmazza.

A hangfelvételre, valamint a kép- és hangfelvételre a jegyzőkönyvre vonatkozó szabályokat azzal kell alkalmazni, hogy azok az előző bekezdés a)-f) pontjában felsoroltakat tartalmazzák. A hangfelvételt, valamint a kép- és hangfelvételt hordozó eszközt az iratokhoz kell csatolni, vagy arról az eljárás befejezéséig az előző bekezdésnek megfelelő tartalmú jegyzőkönyvet kell készíteni.

A hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság követelményének megfelelően választja ki a jegyzőkönyv készítésének formáját. Az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője az ezzel járó költségek megtérítése mellett kérheti az általa megjelölt jegyzőkönyvvezési forma alkalmazását.

A hatóság egyszerűsített jegyzőkönyvet készít, ha jegyzőkönyv - az ügyfél vagy az eljárási cselekményben érintett személy erre irányuló kérelme vagy a jegyzőkönyvkészítést indokoltá tévő körülmények hiányában - nem készül. Az egyszerűsített jegyzőkönyv tartalmazza felvételének helyét és időpontját, az ügy tárgyát és az ügyiratszámot, az eljárási cselekményben érintett nevét és eljárásjogi helyzetét, a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetés megtörténtét, az eljárási cselekmény megnevezését és rövid összefoglalását, az eljáró ügyintéző nevét és

aláírását, valamint az eljárási cselekményben érintett személy aláírását. A szóbeli kérelemről készült egyszerűsített jegyzőkönyv ezen kívül tartalmazza az ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, valamint a kérelem tartalmát.

A több hatóság részvételével végzett eljárási cselekményről közös jegyzőkönyv vagy közös egyszerűsített jegyzőkönyv készíthető, amely együttesen tartalmazza az egyes eljáró hatóságok megnevezését, a képviselőjükben eljáró valamennyi ügyintéző nevét és aláírását, valamint az eljáró hatóságoknál folyamatban lévő ügyek ügyiratszámait.

A hatóság az ügy megítélése szempontjából fontos vagy egyébként az ügy természetére tekintettel lényeges minden egyéb eljárási cselekményről hivatalos feljegyzést vehet fel, vagy az eljárási cselekményt az iratra történő rávezetéssel rögzítheti. A hivatalos feljegyzés az eljárási cselekmény rövid összefoglalását, a készítés dátumát, valamint a feljegyzést készítő nevét és aláírását tartalmazza.

A hivatalos feljegyzés számítógépes programmal, automatikusan is elkészíthető, ebben az esetben a feljegyzést készítő aláírása helyett a hatóság gépi aláírása is alkalmazható. Hivatalos feljegyzés készítése alkalmazható az írásbelinek nem minősülő elektronikus kapcsolattartás során közölt információk írásba foglalására.<sup>30</sup>

A bejelentők védelmének egyik kiemelt garanciája az adatok zárt kezelése.

Erre irányuló indokolt kérelem esetén a hatóság elrendeli a tanú, a tolmács, a szemletárgy birtokosa, a támogató és a hivatalbóli eljárást kezdeményező személy természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését, ha az adatok zárt kezelése iránti kérelmet előterjesztő valószínűsíti, hogy őt az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. A végzést kizárólag a kérelmet előterjesztővel kell közölni.

A hatóság a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél, tanú, illetve a szemletárgy birtokosa védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthet a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személy adatainak zárt kezeléséről. A végzést a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személy képviselőjével is közölni kell.

A szakértő az előző bekezdésben foglaltak szerint az igazságügyi szakértői névjegyzék nyilvános adatainak kívüli természetes személyazonosító adatai és lakcíme zárt kezelését kérheti.

<sup>30</sup>

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 39.§  
Jegyzőkönyv, egyszerűsített jegyzőkönyv és hivatalos feljegyzés

A természetes személyazonosító adatokat és a lakcímet a hatóság az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli. A hatóság biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé.

A zártan kezelt adatok megismerésére csak az ügyintéző, a jegyzőkönyvvezető és a leíró, a hatóság vezetője, a felügyeleti szerv, valamint a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság erre felhatalmazott ügyintézője és vezetője, az illetékes ügyész és a bírósági felülvizsgálat során eljáró bíró jogosult.

Az iratbetekintési jog biztosítása érdekében a hatóság - a jogszabályban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek egyebekben megfelelő - kivonatot készít az eljárás során keletkezett iratról akként, hogy abból az első bekezdésben meghatározott személy kilétére vonatkozóan következtetés ne legyen levonható.<sup>31</sup>

A vizsgálat befejezéseként utolsó lépésben célszerű a vizsgálat lefolytatásáról összefoglaló jelentést készíteni. Az összefoglaló jelentés tartalmazza a vizsgálat tárgyát, a vizsgálat során lefolytatott bizonyítási cselekményeket, azok megállapításait, a vizsgálati tervben szereplő, de elmaradt feladatok meghiúsulásának okait. Az összefoglaló jelentés lényegi eleme a közérdekű bejelentés tényszerű elbírálásához szükséges megállapítások összefoglalása. Amennyiben a bejelentésben foglaltak a vizsgálat során nem bizonyulnak alaposnak, úgy az erre vonatkozó, az állítások kizárását alátámasztó bizonyítékok és okok felsorolását.

Amennyiben a közérdekű bejelentésben foglaltak alaposnak bizonyulnak, úgy az összefoglaló jelentésnek javaslatot is tartalmaznia kell a jogszerű, vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállítására, illetve az egyéb szükséges intézkedések megtételére, a feltát hibák okainak megszüntetésére, az okozott sérelem orvoslására és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezésére vonatkozóan.

## **IV.5. Bejelentővédelmi garanciák**

Jelen jegyzet bevezetőjében megfogalmazásra került, hogy a korrupció visszaszorításának egyik legfőbb akadálya az, hogy azok a személyek, akiknek lehetőségük lenne a korrupciós cselekmények bejelentésére, ettől elriadnak, a retorziótól való félelem miatt. Erre tekintettel a Kormány Korrupció-megelőzési

---

<sup>31</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 39/A.§ Adatok zárt kezelése

Programjában kiemelt helyet foglal el a közérdekű bejelentők védelme, mely a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényben több helyen megfogalmazásra is kerül.

A törvény garanciális szabályként általános érvénnyel kimondja, hogy a közérdekű bejelentést benyújtó személyeket nem érheti hátrány a bejelentés megtétele miatt.

A jogszabályban megfogalmazott garanciális szabályok több szinten érvényesülnek.

- Egyrészt érvényesülnek akkor is, mikor a közérdekű bejelentő beadványával összefüggésben közvetlenül az annak kivizsgálására jogosult szerv jár el.

Ebben az esetben a közérdekű bejelentő személyes adatai csak a közérdekű bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatóak át, ha e szerv annak kezelésére törvény alapján jogosult, vagy az adatai továbbításához a közérdekű bejelentő egyértelműen hozzájárult. A közérdekű bejelentő személyes adatai nélkül nem hozhatóak nyilvánosságra.

- A garanciális szabályok érvényesülnek akkor is, amikor a rendszer új elemeként az alapvető jogok biztosa jár el a közérdekű bejelentések intézése kapcsán. A Hivatal által működtetett védett elektronikus rendszer igénybevételével kerül a bejelentés továbbításra kivizsgálása érdekében, az eljárásra jogosult és köteles szervhez.

A bejelentőnek ez esetben is kötelezően meg kell adnia a nevét és a lakcímét, kérhet azonban anonimitást, ilyenkor személyes adatai kizárólag az alapvető jogok biztosa és az AJBH számára lesznek hozzáférhetőek. Ebben az esetben - a kérésnek eleget téve - a bejelentés és mellékleteinek személyes adatok nélküli kivonatát (ún. anonimizált kivonat) teszi hozzáférhetővé az elektronikus rendszerben az alapvető jogok biztosa, a vizsgálatra hatáskörrel rendelkező szerv (eljáró szerv) részére és a bejelentő személyazonossága mindvégig rejtve marad.

- Az új szabályozás harmadik újdonsága az, hogy - a közszféra mellett - támogatja a magánszféra antikorrupciós intézkedéseit is. Lehetővé tette ugyanis azt, hogy az érintett szervezetek külön, a bejelentések kezelésére szolgáló eljárásrendet alakítsanak ki, illetve a bejelentések fogadására ügyvédekkel megbízási szerződéseket kössenek (bejelentővédelmi ügyvéd). E megoldás azért tekinthető szintén garanciális szabálynak, mert az ügyvédi titoktartás védi a bejelentő személyét, aki így jogilag helytálló tájékoztatást kaphat lehetőségeiről és jogairól. A magasabb szintű átláthatóság biztosítása érdekében a bejelentővédelmi ügyvédeknek szigorú összeférhetlenségi szabályoknak és képzettségi feltételeknek kell megfelelniük.

Emellett a bejelentési rendszert úgy kerül kialakításra, hogy a bejelentő személyét a bejelentést vizsgálókon kívül más ne ismerhesse meg. A bejelentést vizsgálók az érintett személyekre vonatkozó információkat kötelesek titokban tartani, és azokat nem oszthatják meg a munkáltató egyetlen más szervezeti egységével vagy munkatársával sem.

Más szempontból – a jogintézmény megfelelő működése érdekében - garanciális szabálynak tekinthető az az előírás is, hogy amennyiben nyilvánvalóvá válik, miszerint a közérdekű bejelentő rosszhiszeműen döntő jelentőségű valótlan információt közölt és ezzel bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merül fel, személyes adatait az eljárás lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére át kell adni. Amennyiben valószínűsíthető, hogy másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott a bejelentő, személyes adatait az eljárás kezdeményezésére, illetve lefolytatására jogosult szervnek vagy személynek kérelmére kell átadni.<sup>32</sup>

#### **IV.6. Eljárásrend tartalmi elemei**

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet 4. § (1)-ában foglaltak szerint a hivatali szervezet vezetője köteles gondoskodni a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról és kivizsgálásáról.

<sup>32</sup>

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény

(2) pont szerint a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására általános eljárásrendet kell kialakítani, amely kiterjed a bejelentések előzetes értékelésére, a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésére, az érintettek szükség esetén történő meghallgatására, a vonatkozó dokumentumok átvizsgálására, a szükséges intézkedések megtételére, jogkövetkezmények alkalmazására, a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a számára - amennyiben elérhetősége rendelkezésre áll - a vizsgálat eredményéről való visszajelzésre.

A kormányrendelet ugyan meghatározza, hogy a hivatali szerv eljárásrendjének mire kell kiterjednie, azonban sem a kormányrendelet sem pedig a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény nem tartalmaz útmutatót a vizsgálatok lefolytatásának eljárásrendjére vonatkozóan.

Ezen túl a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdésében foglaltak szerint a költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjét.

Így a gyakorlati tapasztalatok szerint a költségvetési szervek esetében már létezik belső eljárásrend a szabálytalanságok kezelésére és kinevezésre került a szabálytalansági felelős is.

A közérdekű bejelentések eljárásrendjének kialakítása előtt ezért célszerű a hivatali szervnél már meglévő és működő rendszerek - panaszkezelés, szabálytalanságok kezelése – felmérése és szükség szerinti összehangolása, a belső szabályzatok és eljárásrendek deregulációja.

A közigazgatási szervek esetében arra is figyelemmel kell lenni, hogy az egyes szakfeladatot ellátó szervek már jól működő rendszerrel és eljárásrenddel rendelkeznek a közérdekű bejelentések fogadására, így a teljesség igénye nélkül például a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, a Munkaügyi és Munkavédelmi feladatokat ellátó szervezet, vagy a Szociális- és Gyámhivatal, de akár gondolhatunk a Nemzeti Adó- és Vámhivatalra is.

Ez esetben azt is ki kell emelni, hogy a közérdekű bejelentések esetében a törvényi definíción túl érdemes további szűkítést is bevezetni, hiszen lesznek olyan bejelentések, amelyek a törvényi definíció értelmében közérdekű bejelentésnek minősülnek, azonban a bejelentés tartalma szerinti kivizsgálásra vonatkozóan van olyan hatáskörrel rendelkező szerv, melynek szabályozott, adott esetben hatósági eljárást kiváltó vizsgálatot kell lefolytatni, külön törvényben meghatározott eljárásrend szerint. Például bejelentés érkezik arról, hogy

szabálytalanul foglalkoztatnak munkavállalókat egy építkezésen, mely esetben munkaügyi ellenőrzést fog lefolytatni a munkaügyi ellenőr, vagy épp adóelkerülésről érkezik bejelentés, mely esetében adóhatósági vizsgálatot, ellenőrzést, revíziót folytat le a hatáskörrel rendelkező Nemzeti Adó- és Vámhivatal illetékes szervezete. Azonban ha arról érkezik bejelentés, hogy az ellenőrzést lefolytató munkaügyi ellenőr vagy épp adóellenőr azért nem talált szabálytalanságot, mert őt az ellenőrzés során megvesztegették, úgy a közérdekű bejelentést, mint korrupciós kockázatot feltáró, integritást sértő cselekményt felfedő bejelentésként kell kezelni.

A közérdekű bejelentések eljárásrendjének kialakításakor az eljárásrend hatályának kiterjesztésekor tehát célszerű elkülöníteni azon eljárásrendektől, melyek esetében a közérdekű bejelentés tartalma szerint hatósági ellenőrzésnek vagy egyéb ágazati eljárás alkalmazásának van helye.

A korábbi fejezetben tárgyalt vizsgálati módszerek és bizonyítási lehetőségek tekintetében a kialakítandó eljárásrend alkalmas lehet arra, hogy a vizsgálattal érintett belső szereplők köre - munkatársak és szerződött partnerek - együttműködési, adatszolgáltatási kötelezettségét megteremtse, előírja. Ez a munkatársak - kormánytisztviselők, kormányzati ügykezelők, munkavállalók, a megbízási, vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban foglalkoztatottak - esetében biztosítható az eljárásrend, mind belső utasítás személyi hatályának meghatározásával, kiterjesztésével. A szerződött partnerek esetében pedig a meglévő szerződések ez irányú kiegészítésével.

A külső szereplők köre azonban jogállásukat tekintve lényegesen eltérő. Jogszabályi kötelezettség hiányában a vizsgálat során együttműködésre, adatszolgáltatási kötelezettségre nem kötelezhetők. Egyénenként a személyes elkötelezettségük, személyi integritásuk mértéke, a közösség érdekének, a közérdeknek előre helyezése lehet az, ami alapján eredménnyel számíthatunk aktív részvételükre egy-egy közérdekű bejelentés vizsgálata során.

A szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásának és kivizsgálásának a hivatali szerv vezetőjére rótt törvényi kötelezettség mellett fontos és üdvözlendő lenne, ha az eljárásrendek vonatkozásában összehangolt szabályzatalkotási tevékenység valósulna meg, akár a központi irányító szervek általi mintaszabályzatok, módszertani útmutatók kiadásával.

Ugyanis az egyes szervezeteken belül az eljárásrendek harmonizációján túl arra is szükség van, hogy az állami szervek azonos típusú területi szervei azonos eljárásrend szerint folytassák le a közérdekű bejelentések vizsgálatát. Fontos, hogy a közérdekű bejelentő azt tapasztalja, hogy a bejelentését az állami szervek a területi elhelyezkedésükre tekintet nélkül azonos módon fogadják és kezelik, egységesek a vizsgálati eljárások és azonosak a bejelentővédelmi garanciák. Ez elengedhetetlen feltétele a közbizalom növelésének, a potenciális közérdekű bejelentők bizalmának elnyerése és a közösségi érdekek érvényesülése érdekében vállalt erőfeszítéseik elismerése érdekében.

## Felhasznált irodalom

1. Magyarország Alaptörvénye
2. 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről
3. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
4. Az alapvető jogok biztosának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012 (I.20) AJB utasítás
5. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
6. dr. Sántha György: A hivatali korrupció visszaszorítása, Állami Számvevőszék, Elvi-fejlesztési Osztály
7. Hankiss Elemér: Társadalmi csapdák és diagnózisok, Osiris Kiadó, 2004.
8. Pallai Katalin: Integritás és integritásmenedzsment
9. Klotz-Sántha, 2013:16
10. Glazer, M. P. és Glazer, P. M. (1989) The Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry
11. Transparency International: Konceptió a közérdekű bejelentések (whistleblowing) törvényi szabályozásához, 2008.
12. K-Monitor - Whistleblowing
13. Loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption, NOR: JUSX0751922L, Version consolidée au 14 novembre 2007
14. <http://www.kicac.go.kr/> Korean Independent Commission Against Corruption
15. ANTI-CORRUPTION ACT, Enacted by Act No.6494, Jul. 24, 2001, Korean Independent Commission Against Corruption
16. K-Monitor - Whistleblowing
17. Anti Csaba - Dr. Barta Endre - Dr. Lakatos János - Dr. Romasz Árpád Krimináltaktika II.
18. Révai nagy lexikona III. kötet
19. Ibolya Tibor kriminalisztika fogalma, Kriminalisztika I. óravázlat
20. Dr. Dóka Klára A jegyzőkönyvkészítés alapjai