



Dr. Áder János úrnak
Magyarország köztársasági elnöke

Budapest

Tisztelt Köztársasági Elnök Úr!

A korrupció ellen elkötelezett civil szervezetként súlyos aggályainknak kell hangot adjunk a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló T/11657. számú, az Országgyűlés által 2013. október 14-én megszavazott és jelenleg a köztársasági elnök aláírására váró [törvényjavaslattal](#) (a továbbiakban: [törvényjavaslat](#)) kapcsolatban.

A Transparency International Magyarország (TI) már a [törvényjavaslat közigazgatási egyeztetésre bocsátott első változata](#) kapcsán is kritikus [véleményt](#) fogalmazott meg. Ekkor a hatékonyan működő bejelentő-védelmi intézményrendszerre vonatkozó javaslatainkat is előterjesztettük, ám a törvényalkotó ezek egyikét sem fogadta meg. A törvényjavaslat nem hoz létre olyan új korrupció elleni hatóságot, amelynek elsődleges feladata a közérdekű bejelentések kivizsgálása és a bejelentők megvédése lenne. A TI ezt a koncepcionális megoldást akkor tartaná elfogadhatónak, ha a törvényjavaslat a meglévő hatóságokat – például a rendőrséget, az adóhatóságot, az ügyészséget, a számvevőszéket, a KEHI-t, a fogyasztóvédelmi hatóságot, stb. – ténylegesen kötelezné a közérdekű bejelentések kivizsgálására és a bejelentők megvédésére. A törvényjavaslat azonban nemcsak a jelenlegi intézményrendszert hagyja érintetlenül, de olyan új eljárási megoldásokat sem vezet be, amelyek a korrupció és a visszaélések eddigieknél hatékonyabb felderítését és szankcionálását vetítenék előre. Márpedig a meglévő intézményrendszer és a jelenleg alkalmazott eljárások mellett a korrupció Magyarországon igen elterjedt jelenség, amely az elkövetőknek kis kockázattal és nagy haszonnal jár, miközben a társadalom alig felbecsülhető veszteségeket kénytelen elkönyvelni.

Korrupció ellen küzdő szervezetként bőséges tapasztalattal rendelkezünk a hatósági tétlenség természetéről és következményeiről. Meggyőződésünk, hogy a törvényalkotó nem számíthat alappal arra, hogy a most tétlenséges hatóságok, pusztán azért, mert újabb törvény utasítja őket cselekvésre, érdemben foglalkozni fognak a korrupció eddig következmények nélkül hagyott megnyilvánulásaival.

A 2012-ben és 2013-ban végzett korrupciós felméréseink kimutatták, hogy Magyarországon az emberek 70%-a nem jelentené a hatóságoknak, ha korrupciót észlelné, ami nemzetközi összehasonlításban is megdöbbentően rossz arány. Az emberek zöme közömbös a korrupciós esetek iránt vagy fél. Amikor a korrupcióval szembeni társadalmi közöny ilyen méreteket ölt, kizárólag az újszerű és hatékony megoldások hozhatnak áttörést. Ehhez arra mindenképpen szükség van, hogy valamely állami hatóság elsődleges felelősséget viseljen a közérdekű bejelentők védelméért és a korrupcióra

vonatkozó jelzések felderítéséért. Ha a törvényalkotó nem hoz létre új korrupció elleni hatóságot, utalja e feladatok ellátását valamely meglévő szerv hatáskörébe. Az ún. „közérdekvédelmi feladatokat ellátó szerv” pedig sajátos, különleges megoldásokat sem nélkülöző „közérdekvédelmi eljárás” lefolytatásával vizsgálja ki a közérdekű bejelentéseket. A közérdekvédelmi feladatokat ellátó szerv működésének hatékonyságát álláspontunk szerint az alábbi intézkedésekkel kellene megteremteni:

1. A közérdekvédelmi feladatokat ellátó szerv bármely hozzá intézett, illetve hozzá eljutó közérdekű bejelentést legyen köteles kivizsgálni. A sajtó útján nyilvánosságra került olyan információkat, adatokat, amelyek korrupcióra vagy a hatalommal való visszaélésre utalnak, közérdekű bejelentésként legyen köteles hivatalból vizsgálni (az újságírói forrásvédelmet értelemszerűen tiszteletben kell tartania).
2. Ha a közérdekű bejelentés vagy az egyéb korrupcióra, hatalommal való visszaélésre vonatkozó jelzés tartalma alapján más szerv eljárásának (például büntetőeljárás, fegyelmi eljárás, szabálysértési eljárás, szerződés megtámadása, stb.) a megindítását teszi szükségessé, a közérdekvédelmi feladatot ellátó szerv ezt haladéktalanul köteles kezdeményezni. A megkeresett szerv a kezdeményezés mikénti elbírálásáról indokolt döntést hoz, erről tájékoztatja a közérdekvédelmi feladatokat ellátó szervet. A közérdekvédelmi feladatokat ellátó szerv dönthet úgy, hogy a megkereséssel kezdeményezett eljárással párhuzamosan saját közérdekvédelmi eljárást is indít, illetve lefolytat.
3. A közérdekvédelmi feladatokat ellátó szerv a más hatóság vagy a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben született bármely lényeges megállapításra figyelemmel is megindíthatja a saját közérdekvédelmi eljárását.
4. A közérdekvédelmi eljárás alapvetően a korrupció, illetve a hatalommal való visszaélés kialakulását, megvalósulását lehetővé tévő helyzet feltárására irányul, de az ehhez vezető egyéni felelősséget is vizsgálja. Tehát nem elsődleges feladata a személyi felelősség megállapítása, hiszen ha ilyen intézkedésre szükség van, azt úgy is valamely már létező szankcionálási mechanizmus (büntetőjogi, fegyelmi, munkajogi, szabálysértési stb. felelősség) útján lehet érvényesíteni. A közérdekvédelmi eljárás célja az, hogy a szervezeti felelőtlenség okait, forrását és az újbóli kialakulása megakadályozásának a módját feltárja. Ha ennek során kiderül, hogy a felelőtlenül és ezért korrupcióra és/vagy visszaélésre való működő szervezetben személyi felelősséget is megalapozó események zajlottak, ezek további vizsgálatát kezdeményezni kell. Lényeges, hogy a közérdekvédelmi eljárás a szervezeti felelőtlenséget akkor is megállapíthassa, ha a személyi felelősség megállapítása eredménytelen volt.

5. Ha a közérdekvédelmi feladatokat ellátó szerv megállapítja, hogy valamely szervezet felelőtlenül működik, rá közérdekvédelmi bírságot szabhat ki.
6. A közérdekvédelmi feladatokat ellátó szerv maga gondoskodik a közérdekű bejelentők védelméről. Például biztosítsa anonimitását, helyette, mintegy a tanúvédelmi szolgálat mintájára, járjon el az ügyvel összefüggő más hatósági, bírósági eljárások során, lássa el a kézbesítés feladatait. Például a bejelentés miatt a munkájától jogtalanul megfosztott bejelentő helyett kezdeményezze a szükséges munkaügyi eljárást, vagy gondoskodik a bejelentéssel felfedett államtitok, minősített adat miatt büntetőjogi felelősségre vonással szembesülő bejelentő jogi védelméről.

A törvényjavaslat e követelményeknek nem felel meg. Bár a 11. §-a kimondja, hogy a közérdekű bejelentő számára hátrányos intézkedés, amelyre a közérdekű bejelentés miatt kerül sor, jogellenes, konkrét intézkedések hiányában ez pusztán deklaráció marad. Így a törvényjavaslat elmulaszt rendelkezni arról, hogy a munkáltatót terheli annak bizonyítása, hogy korábbi munkavállalójának nem a közérdekű bejelentés miatt mondott fel. A bizonyítási teher megfordítása hiányában a közérdekű bejelentő kénytelen saját maga elégtételt keresni a bíróságon, ha munkajogi hátrányok érik a bejelentése miatt, ráadásul a bizonyítás minden nehézségével is neki kell megküzdenie. Ehhez hasonlóan a törvényjavaslat arról sem rendelkezik, hogy a közérdekű bejelentést jóhiszeműen megtevő személy ellen nem indítható eljárás a közérdekű bejelentéssel feltárt üzleti titok, gazdasági titok vagy minősített adat (államtitok) megsértése miatt. Ilyen büntetési akadály hiányában a súlyos korrupció továbbra is rejtve marad, hiszen a közérdekű bejelentőket büntetés fenyegeti, ha jelzik az észlelt visszaélést.

A törvényjavaslatnak az is komoly hibája, hogy a közérdekű bejelentők védelmét tisztán pénzügyi támogatásként szabályozza, azonban még ennek minimális összegéről sem rendelkezik. A magas szintű korrupciót feltáró személyek adott esetben jól jövedelmező állásban dolgoznak, és ennek a kockázatát nem várható el tőlük, ha cserébe csak csekély mértékű állami segélyre számíthatnak. Ezért a közérdekű bejelentők anyagi támogatásának arányban kell állania a bejelentést megelőző jövedelmükkel. De a védelem más formáira is szükségük van, például a zaklatással, támadásokkal szembeni fizikai, személyi védelemre, aminek szabályozásával a törvényjavaslat teljes mértékben adós marad. Ahogyan a 12. § (1) bekezdése azt sem veszi észre, hogy a közérdekű bejelentés miatt nem kizárólag a közérdekű bejelentő, hanem rá tekintettel más személy (pl.: hozzátartozó, együtt élő más személy, stb.) védelmére is szükség lehet.

A törvényjavaslat a közérdekű bejelentő jutalmazásáról is hallgat. Ez koncepcionálisan elfogadható lehet, azonban érdemes megjegyezni, hogy a közérdekű bejelentő korrupciót vagy más visszaélést tár fel, amivel általában a pazarló gazdálkodás, az indokolatlan közpénzköltés megakadályozásához is hozzájárul. Ezért a megtakarított összeg méltányos hányadára igényt tarthat.

Az eddig írtakra figyelemmel arról vagyunk meggyőződve, hogy a törvényjavaslat, ha életbe lép, nem fogja meghozni a korrupció elleni küzdelemben a tőle remélt áttörést. Ezért arra kérjük Köztársasági Elnök Urat, hogy az Alaptörvény 6. cikkének (5) bekezdésében foglalt jogkörét gyakorolva, a fentiekben összefoglalt észrevételek megfogalmazásával, megfontolásra küldje vissza az Országgyűlésnek a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló T/11657. számú törvényjavaslatot.

Budapest, 2013. október 16.

Tisztelettel:

Martin József Péter
ügyvezető igazgató