

Közérdekű bejelentők a korrupció ellen

A K-Monitor Közpénzfigyelő Iroda és a Transparency
International Magyarország kiadványa

2011



Az emberek többsége nem csak a sajtóban találkozik a korrupció különböző formáival. Aligha létezik olyan hétköznapi helyzet, legyen szó hivatali ügyintézésről, közszolgáltatásokról vagy éppen a munkánkról, amelyet elkerült volna e káros társadalmi jelenség. A korrupció a felbecsülhetetlen anyagi károk mellett a társadalom, a politika és a gazdaság integritását is súlyosan veszélyezteti: gyengíti az emberek közötti szolidaritást, a demokratikus rendbe és a jogállamba vetett hitet, akadályozza a piac és a verseny szabályos működését.

Mi a korrupció?

A Transparency International szerint „ráruházott hatalommal visszaélés magánhaszon céljából.” Ez az elsöre bonyolultnak tűnő meghatározás a legkülönbözőbb kétes viszonyokra, visszaélésekre vagy bűncselekményekre jól alkalmazható, ez alapján könnyen eldönthető, hogy korrupcióval találkoztam-e vagy valamilyen más szabálytalansággal, törvénysértéssel. A büntető törvénykönyv számos olyan magatartást sorol fel, amelyek korrupciós vagy korrupcióval összefüggő bűncselekmények. Ha mégis kétségei támadnak, végezze el a merjtenni.hu oldalon található **5 lépcsős korrupciós** tesztet!

A korrupció egyik jellemzője, hogy a résztvevő felek mindegyike az elhallgatásban érdekelt. Ez nehezíti leginkább az esetek felderítését és az elkövetők felelősségre vonását. Ahhoz, hogy a hatóságok vagy sajtó foglalkozzon egy ügyvel, elengedhetetlen a lakosság illetve az áldozatok közreműködése.

Mit tehetek, ha a környezetemben korrupciót gyanítok?

Nehéz döntés mindenkinek, hogy milyen kockázatot és nehézségeket mer vállalni, ha nem akarja a korrupciót tétlenül nézni. Vállalja-e a kockázatot, hogy egy hatósági engedélyt csak nagyon későn vagy egyáltalán nem kap meg, ha nem fizet kenőpénzt? Meri-e az állását veszélyeztetni, ha munkatár-

sa vagy éppen a felettese etikátlan vagy törvénytelen módon próbál előnyhöz jutni? Belefér-e az életébe, hogy a korrupció sikeres leleplezése után akár évekig tanúként hatósági eljárásokban legyen részt? Ilyen döntéseket meghozni nem mindig egyszerű. A következőkben arról lesz szó, hogy mégis mivel jár, ha úgy dönt, hallgatásával nem kíván mások visszaéléseihez segédkezni. Összeállításunkkal azoknak szeretnénk segíteni, akik elindulnának ezen a nem ritkán göröngyös úton. Általában az első lépés megtétele a legnehezebb: kihez forduljak, milyen következményei lesznek a lépésemnek?

Az idejefeledni.hu oldalon olyan hétköznapi hősökről olvashat, akik mertek tenni egy tisztább, átláthatóbb közélet érdekében. A kmonitor.hu/bejelento oldalon olyan korrupciós történeteket talál, amelyeket a sajtó képviselőihez próbáltak eljuttatni a bejelentők.

Kitől kaphatok tanácsot?

Állami szervek közül a tanácstalan bejelentő jogi útmutatásért a közelében levő igazságügyi hivatalhoz (**Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat**) fordulhat. Az igazságügyi hivatalok munkatársai a hatósági feladatukon túlmenően, ügyfélszolgálatukon az egyszerűbb megítélésű ügyekben díjmentesen jogi tanácsot, illetve hatásköri, illetékességi útmutatást adnak bárki számára, azaz elmondják, hogy az adott helyen pontosan melyik hatóság foglalkozik ilyen ügygel. Rászorulók részére a hivatal jogi segítségnyújtó szolgálatot („a nép ügyvédje”) is működtet.

Korrupció gyanúja esetén segítséget nyújt a **Transparency International Magyarország jogsegély** szolgálat. Munkajogi kérdésekben a **Jogpont hálózat** ad ingyenes tanácsot. Információs szabadság és más szabadságjogok sérelme esetén a **Társaság a Szabadságjogokért** szakemberei nyújthatnak segítséget. Ha pedig újságírókkal szeretné felvenni a kapcsolatot, a **K-Monitor Középnyelvi Iroda** munkatársait keresse fel!

Hova fordulhatok bejelentéssel, hol tehetek feljelentést?

Ha a korrupció eléri a bűncselekmény szintjét, akkor az ilyen gyanúval a **rendőrség**hez, az **ügyészség**hez és bizonyos esetekben a **Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz** lehet fordulni. A bejelentő egyszerűen információt adhat valamilyen ügygel kapcsolatban, de telefonon névtelenül is tehet bejelentést. Feljelentést elvben bármely ügyészségen, nyomozó hatóságnál lehet tenni, és amennyiben az nem rendelkezik megfelelő hatáskörrel vagy nem illetékes, köteles a feljelentést a megfelelő helyre továbbítani.

Büntetőeljárás kezdeményezése előtt fontos tisztáznunk, hogy ez csak legvégső esetben alkalmazott eszköz lehet. A büntetőeljárás súlyos következményekkel jár, és előfordulhat, hogy ártatlan embereknek okoz helyreállíthatatlan anyagi vagy személyi (pl.: becsületbeli, mentális) hátrányt. Érdemes ezért alaposan megfontolni, hogy tényleg a büntetőeljárás a legalkalmasabb eszköz, amivel a korrupció ellen felléphetünk az adott ügyben, vagy más eljárás kezdeményezésével esetleg gyorsabb, jelentősebb vagy éppen rendszerszintű változást tudunk elérni.

A feljelentés írásban és szóban is megtehető, a szóbeli feljelentést jegyzőkönyvbe kell foglalni. Mind az írásbeli, mind a szóbeli feljelentés megtehető anonim módon. Az anonimitás azok számára jó lehetőség, akik félelmek miatt nem mernek a rendőrséghez fordulni személyesen, vagy nem kívánják vállalni a büntetőeljárás során a tanú szereppel együtt járó kötelezettségeket. Ez azzal a hátránnyal jár, hogy később a hatóság nem tudja felvenni a kapcsolatot a feljelentővel, ami nagymértékben megnehezítheti, vagy megghiúsíthatja az eredményes nyomozást, és így a feljelentés sokszor nem éri el a célját.

A munkahelyen tapasztalt visszaélések

Az egyik legösszetettebb probléma a munkahelyen tapasztalt korrupció elleni fellépés. Ezen a területen különösen nehéz a bejelentők dolga, ugyanis számos veszélynek, kockázatnak teszik ki magukat, amikor lépéseket tesznek

különféle belső visszaélések felszámolására. Jó néhány országban ezért külön törvényi szabályozás készült a vállalaton, szervezeten belüli bejelentések kezelésére. Külön említést nem igényelnek a törvény által megnevezett bűncselekmények, hiszen ezek szervezettől függetlenül büntetendők. A Munka Törvénykönyve szerint „nem köteles a munkavállaló teljesíteni az utasítást, ha annak végrehajtása jogszabályba vagy munkaviszonyra vonatkozó szabályba ütközik. Ha az utasítás végrehajtása kárt idézhet elő, és a munkavállaló ezzel számolhat, köteles erre az utasítást adó figyelmét felhívni. Utóbbi esetben az utasítás teljesítését azonban nem tagadhatja meg”. A munkavállalók akkor kötelesek megtagadni az utasítások teljesítését, ha azok végrehajtása más személy életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné. A köztisztviselőkre még ennél is szigorúbb szabályok vonatkoznak a jogsértések esetén, ők akkor is kötelesek megtagadni felettesük utasításának végrehajtását, ha annak teljesítésével bűncselekményt, illetve szabálysértést valósítanak meg.

Probléma abból adódhat, amikor nem állapítható meg egyértelműen, hogy az utasítás végrehajtása jogszabályba ütközik-e és járhat-e a fenti következményekkel. Ilyenkor érdemes jogsegélyszolgálathoz fordulnunk, vagy kitöltenünk a merjtenni.hu oldalon található **5 lépésös korrupciós** tesztet!

A bejelentés/feljelentés megtételére mindig két lehetőség nyílik: egyfelől meg lehet próbálni szervezeten belüli csatornákon keresztül megoldást találni a felmerült korrupciós helyzetre, másfelől szervezeten kívüli segítség igénybevételével, azaz a hatóságok vagy pl. a sajtó közreműködésével. A külső segítség viszont jogi következményekkel járhat (pl. gazdasági titok vagy jó hírnév megsértése, rágalmozás, stb.), és ugyancsak retorziókat vonhat maga után, ha a korrupció gyanúja alaptalannak bizonyul.

Noha a szervezeten belüli út sokkal kellemetlenebbnek tűnik, hiszen a bejelentő minden bizonnyal valamelyik kollégájával, illetve előljárójával kapcsolatban tesz lépéseket, mégis érdemes első lépésként megpróbálni a szervezeten belül orvosolni a felmerült problémát. Mindenek előtt célszerű felhívni az érintett kollégák figyelmét az általuk folytatott jogszerűtlen, vagy erkölcsileg vitatható magatartásra, illetve megosztani vele/ük a felmerült aggályokat. Ezzel elkerülhető, hogy a bejelentő esetleges későbbi lépései rosszindulatú feljelentetésnek, vagy szándékos lejáratásnak tűnjenek.

Ahogy mindenféle bejelentés megtétele előtt, a munkahelyen is a legelső lépés, hogy tisztázni kell, milyen szervezeti- vagy jogszabályba ütközik a korrupciónak vélt cselekedet. Nyilvánvalóan nem tekinthető visszaélésnek minden olyan helyzet, amely az ember igazságérzetét sérti. Sok esetben a szervezet etikai kódexe tételesen felsorolja azokat a visszaéléseket, amelyekkel szemben elvárható a munkatársak fellépése.

Bejelentőrendszereket leginkább multinacionális vállalatok magyarországi vállalati működtetnek. Leginkább olyan cégekről van szó, amelyeknek az amerikai tőzsdéken jegyzett vagy az Egyesült Királyságban székhellyel rendelkező anyavállalataik vannak. E rendszerek felállítására e cégeket, illetve anyavállalataikat az amerikai és a brit törvények kötelezik. Itt belső bejelentő vonalokról vagy e-mail címekről van szó, ahol a vállalat egy alkalmazottja fogadja a bejelentéseket. Mivel az alkalmazott a vállalat vezetőségének felelős, és függ tőle, így ezek a megoldások nem mindig működnek kifogástalanul. Különböző belső szabályzatok, etikai kódexek kidolgozásával azonban elősegíthető a közérdekű bejelentők védelme. Ezek a szabályzatok általában tartalmazzák azt a kitétel, hogy amennyiben az alkalmazott bejelentést tesz, semmilyen hátrány nem érheti a bejelentésével kapcsolatban.

Olyan kisebb cégeknél, szervezeteknél, ahol etikai kódex vagy bejelentő rendszer nem létezik, értelemszerűen a szervezeti hierarchia szerint kell megoldást keresni. Amennyiben az érintett munkatársak nem képesek eloszlatni a korrupció gyanúját, vagy retorziókkal fenyegetnek, úgy tovább kell lépni a következő irányítási/felügyeleti szintre. Tehát az első olyan felettséssel, illetve az osztály/részleg vezetőjével célszerű konzultálni, aki vélhetően nem érintettje a feltételezett korrupciós esetnek, ez adott esetben akár az országon kívül eső regionális központ is lehet, ha pl. a felső vezetés is részese lehet a visszaéléseknek.

A bejelentő saját hitelességét leginkább úgy őrizheti meg, ha eljárása során végig egyenesen és jó szándékkal lép fel. Későbbi lehetséges retorziók esetén is akkor számíthat mások segítségére, ha világossá tudja tenni, hogy bejelentését nem önérdékből, hanem a szervezet integritásának megőrzéséért, helyreállításáért tette. Kevésbé plasztikusan fogalmazva: egy jó ügy érdekében cselekedett.

Kis- és középvállalkozások esetében a cégek kevésbé tagoltak, a tulajdonosok közelebbről látják rá a napi ügyekre. Ilyenkor, ha a tulajdonos maga nem érintett, akkor megfelelő célpontja lehet a bejelentéseknek, ha pedig a tulajdonos is részt vesz a visszaélésekben, akkor csak a külső szervek, hatóságok és végső soron a sajtó marad.

Tisztességes eljárás védelme, részleges bejelentővédelem

A kormány 2009-ben kísérletet tett arra, hogy szabályozza a közérdekű bejelentők védelmét, az ügyben megkezdett törvényhozás azonban elakadt, az elfogadott rendelkezések hatása elhanyagolható, valós védelmet az állam a mai napig nem nyújt. A jogrendnek azonban része a tisztességes eljárás védelme: az eljárás alapja, hogy a tisztességes eljárás követelménye alapján az eljáró személy, illetve döntéshozó testület a jogszabályban meghatározott eljárása során előítélet-mentesen és elfogulatlanul, a mérlegelési jog gyakorlása során az eljárás résztvevőinek jogos érdekeit, ésszerűen méltányolható körülményeit is szem előtt tartva, az előírt határidőn belül köteles eljárni. A vizsgálati eljárásban hatóságként a közbeszerzési és közérdekvédelmi feladatok ellátására elvben külön törvényben kijelölt szerv (a továbbiakban: Hivatal) – az ország egész területére kiterjedő illetékességgel – jár el.

Megjegyzendő, hogy a törvény által meghatározott hivatal sajnos nem jött létre, így a törvény azon rendelkezései, amelyek az eljárást szabályozzák, úgy is, mint, hogy hogyan indul meg az eljárás, mennyi az eljárási bírság, hogyan jár el a hivatal, nem végrehajthatóak. Azonban van egy-két olyan rendelkezés, amely a végrehajtástól független, így például a törvény szerint, ha a munkavállalónak tudomására jutott, vagy kellő alappal feltételezi, hogy a munkáltatónál a közérdek bármilyen sérelme következett vagy következhet be, bejelentéssel fordulhat a munkáltatóhoz, továbbá a munkáltató tevékenységének felügyeletére jogosult munkáltatói szervhez, vagy ha a munkáltatónál e bejelentésekre eljárásrendet alakítottak ki, az eljárásrendben meghatározott szervhez.

A közérdekű bejelentés

A közérdekű bejelentés egy igen régi jogintézménye a magyar jogrendszernek, még 1977-ben hozták róla törvényt, melynek egyes rendelkezései egy 2004-es törvényben élnek tovább. A közigazgatás logikája szerint a hatósági ügyeinket közigazgatási eljárásokban tudjuk elintézni, amelyeknek közös eljárási szabályait egy törvény tartalmazza (2004. évi CXL. törvény). Vannak azonban olyan ügyeink, amelyek nem tartoznak semmiféle bevett közigazgatási eljárásba, ám mégis hivataloktól várjuk, hogy intézkedjenek, erre szolgál a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárás. Ha valamilyen korrupciós eseményre gyanakszik, és egy hatósághoz erről szeretne bejelentést tenni (de nem büntető feljelentést), akkor a közérdekű bejelentés megfelelő forma lehet. Gyakran az egyes állami szerveknek nincs is kidolgozott eljárásrendjük az ilyen korrupcióval kapcsolatos bejelentések elintézésére és automatikusan ezt az eljárást alkalmazzák. Panasszal és a közérdekű bejelentéssel bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – fordulhat bármilyen állami szervhez.

Ha bejelentését nem az eljárásra jogosult szervnél tette meg, azt nyolc napon belül átteszik a megfelelő helyre. Az eljárás keretében az illetékes szervek kivizsgálják a panaszt, és ha az alaposnak bizonyul, gondoskodnak a jogszerű állapot helyreállításáról, a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, az okozott sérelem orvoslásáról, továbbá indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről is.

Nem kell tartania attól, hogy személyével kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülnek, ugyanis azokat az ügyiratai között elkülönítve, zártan kezelik – ezeket csak akkor tehetik más számára megismerhetővé, ha ehhez Ön kifejezetten hozzájárult. Amennyiben jóhiszeműen cselekedett, semmilyen hátrány nem érheti a panasz, illetőleg a közérdekű bejelentés megtétele miatt!

EU-s forrásokkal kapcsolatos korrupció

Ez az egyetlen terület, amely Magyarországon saját bejelentő rendszerrel rendelkezik. A www.anti-lop.hu című kormányzati bejelentő oldalt 2007 novemberében hozta létre a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ). Célja az európai uniós pénzek szabályos és átlátható felhasználásának elősegítése. A kormányzat számára azért is fontos, hogy az EU-s pénzekkel kapcsolatos visszaéléseket a magyar fél tárja fel, mert az így visszavont támogatásokat egy másik projektre lehet fordítani.

Az uniós forrásokkal kapcsolatos visszaélések vizsgálatáért az EU oldaláról az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) felelős. Ilyen ügyekben természetesen az OLAF-hoz is lehet bejelentést tenni, továbbá minden olyan esetben, amikor az EU alkalmazottával, illetve az EU költségvetését érintő ügygel kapcsolatban merül fel a korrupció gyanúja. Az OLAF munkáját Magyarországon a Vám és Pénzügyőrségnél működő **OLAF Koordinációs Iroda** segíti, a koordinációs iroda maga azonban nem folytat vizsgálatot.

Mi a különbség egy szokványos feljelentés, illetve egy közérdekű bejelentés (mint whistleblowing) között?

A feljelentés bűncselekményre, szabálysértésre vonatkozik, míg a közérdekű bejelentés nem feltétlenül. Közérdekű bejelentés szólhat etikátlan magatartásról, igazgatási hibákról, egy szervezet, cég ésszerűtlen intézkedéséről, ami nem feltétlenül éri el a bűncselekmény szintjét. Feljelentést nyomozóhatóságnál lehet tenni, és a büntetőeljárás törvény szabályai vonatkoznak rá, míg közérdekű bejelentést akár egy cégen belül is meg lehet tenni és a cég belső szabályzata szerint fognak majd eljárni.

Sajtó, internet

A legtöbb korrupciós ügyel az állampolgár a sajtón keresztül találkozik. A téma népszerűsége miatt a sajtó szívesen foglalkozik korrupciós ügyekkel, a nyilvánosságnak köszönhetően pedig gyakran történik elmozdulás a tárgyalt ügyekben.

Az újságírókhoz is többnyire informátorokon keresztül jutnak el a történetek. Vannak, akik pénzért, vagy valamilyen meghatározott érdekből adnak át információkat, de számos informátor a hatóságok iránti bizalmatlanságból, vagy végső elkeseredettségében fordul a sajtóhoz. Természetesen nem lesz minden kiszivároztatott történetből tévériport, vagy újságcikk. Az újságok, televíziók többnyire olyan esetekben végeznek oknyomozást, tényfeltárást, amikor az információkból felépülő történet olvasók, vagy nézők tömegét készíti az adott sajtótermék fogyasztására.

Az internet elterjedésével számos új publikációs csatorna nyílt meg a bejelentők előtt. Fórumok és blogok tucatjai foglalkoznak visszaélésekkel, jogsértésekkel. Ezeken a tereken keresztül egy-egy történet olvasók sokaságához is eljuthat, és így akár olyan olvasók érdeklődését is felkeltheti, akik képesek valamilyen módon segíteni az adott ügy feltárását vagy rendezését. Persze akár a sajtó érdeklődését is felkeltheti egy fórum vagy blog tartalma.

Noha Magyarországon egyelőre nem léteznek whistleblower- és igazán ismert tényfeltáró blogok, az internet a világ számos táján lehetőségek sokaságát nyitotta meg a whistleblowerok előtt. Jelenleg két honlap fogad ilyen témájú bejelentéseket, az atlatszo.hu és a k-monitor.hu. Az átlátszó saját újságírói segítségével közöl oknyomozó írásokat, illetve publikál kiszivároztatott dokumentumokat. A K-Monitor a dokumentumok közlése mellett abban segít, hogy egy-egy bejelentés eljusson ahhoz az újságíróhoz, sajtótermékhez, amelyik hajlandó és képes feldolgozni, illetve publikálni az elküldött történetet.

Figyeljen arra, hogy a sajtóhoz fordulás csak bizonyos esetekben tekinthető valóságos alternatívának, leginkább a nagy horderejű, híres embereket, cégeket érintő ügyeknél, és ilyen esetekben is főleg akkor, ha az informátor képes a történethez megfelelő mennyiségben bizonyítékokat, információkat szolgáltatni. Azt is érdemes észben tartania, hogy az újságírók számos esetben nem jogosultak forrásaik kilétének titokban tartásához!

Kiadta a K-Monitor Független Közpénzfigyelő Iroda
és a Transparency International Magyarország
2011.

Elérhetőségek:

K-Monitor Iroda

1071 Budapest, Damjanich u. 51. 2. em. 18.

Email: info@k-monitor.hu

Telefon: 06-1-789-5005

www.k-monitor.hu

Transparency International Magyarország

1055 Budapest, Falk Miksa u. 30. 4. em. 2/A

Email: info@transparency.hu

Telefon: 06-1-269-9534

www.transparency.hu

Készült az NCA támogatásával

