

**KONCEPCIÓ A KÖZÉRDEKŰ BEJELENTÉSEK (WHISTLEBLOWING)  
TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSÁHOZ**

2008. október

## Tartalomjegyzék

I.	A WHISTLEBLOWING-JELENSÉG: FOGALOM-MEGHATÁROZÁS .....	3
II.	NEMZETKÖZI SZABÁLYOK – A KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEM .....	5
III.	KÜLFÖLDI PÉLDÁK .....	6
III:1.	Bejelentések a magánszektorban .....	6
III.2	Közérdekű bejelentések az Amerikai Egyesült Államokban .....	7
III.3.	Közérdekű bejelentések az Egyesült Királyságban .....	9
III.4	Közérdekű bejelentések Németországban .....	10
IV.	A KÖZÉRDEKŰ BEJELENTŐK HELYZETE MAGYARORSZÁGON .....	11
V.	A KÖZÉRDEKŰ BEJELENTŐK HELYZETÉNEK SZABÁLYOZÁSI LEHETŐSÉGEI .....	14
V.1	Mire terjedjen ki a törvényi szabályozás? Ki részesülhet törvényi védelemben? .....	14
V.2.	Milyen esetekben részesíthető a közérdekvédő védelemben? .....	14
V.3.	Az információk bejelentését követő eljárás .....	16
V.4.	Hová/kihez forduljanak a közérdekvédők? .....	16
V.5.	Fordulhat-e a közérdekvédő a médiához? .....	17
V.6.	A vizsgálat lezárását követő jogkövetkezmények .....	17
V.7	Kapcsolódó kérdések .....	17
VI.	SZERZŐK .....	18

## **I. A WHISTLEBLOWING-JELENSÉG: FOGALOM-MEGHATÁROZÁS**

A whistleblowing, azaz a „vészharangok megkongatása” nem újdonság a különböző szervezetek, illetve munkahelyek működésében. A meglehetősen összetett jelenséggel kapcsolatban számos meghatározás született a szakirodalomban, amelyek más-más fontos jellemzőt emelnek ki. *Bower* definíciója szerint a whistleblowing egy munkavállaló vagy a munkavállalók egy csoportjának lépése, amelynek keretében egy lehetséges szabályszegés, mulasztás vagy közveszély megelőzése érdekében emelnek hangot.<sup>1</sup> *Miceli* és *Near* a bejelentést tárgyát képező cselekményre koncentrálnak meghatározásukban: jogellenes, erkölcstelen vagy szabálytalan cselekmények korábbi vagy jelenlegi szervezeti tagok általi felfedése olyan személyek vagy szervezetek előtt, akik vagy amelyek képesek azt befolyásolni.<sup>2</sup> A következő lépéseket kizárják a whistleblowing fogalmából: a szabályszegés pusztán észlelése; az elkövető felkérése, hogy fejezze be tevékenységét; a kollégákkal folytatott beszélgetés a történésről ellenlépés nélkül; a szervezet elhagyása ellenvélemény kifejtése nélkül. Felhívják a figyelmet arra is, hogy a whistleblowing nem egy egyéni lépés, hanem egy komplex folyamat, ami számos részfolyamatból áll.

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>3</sup>

Ezek a feltételek nem csupán fogódzót biztosítanak a bejelentők számára, de teljesítésük elfogadhatóvá teszi tettüket szűkebb környezetük és a társadalom számára is. A whistleblowing alapvető jellemzője, hogy a köz érdekében fellépők pozitív értékelését egy igen vékony vonal választja el a saját hasznukra cselekvő „árulókétől”. Éppen ezért általános kíváncsi, hogy a bejelentők „megfelelő erkölcsi motiváció” alapján tegyék közzé információikat<sup>4</sup>, elsőként az arra kijelölt szervekhez fordulva. Ezzel szemben a média számára történő kiszivároztatás, illetve egy nyilvános

---

<sup>1</sup> Bowers, J., Mitchell, J. és Lewis, J. (1999) *Whistleblowing: the new law*. London: Sweet & Maxwell. 1.o.

<sup>2</sup> Miceli M. P. és Near, J. P. (1992) *Blowing the Whistle: The Organizational and Legal Implications for Companies and Employees*. New York: Lexington Books. 15. o.

<sup>3</sup> Glazer, M. P. és Glazer, P. M. (1989) *The Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry*. New York, NY: Basic Books. 4. o.

<sup>4</sup> Vinten, G. (1994) 'Whistleblowing – fact and fiction: An introductory discussion' in Vinten, G. (szerk.) *Whistleblowing: subversion or corporate citizenship?* London: Paul Chapman, 3-20. o.;

botrány kirobbantása csak végső esetben lehet indokolt, mivel sokszor adatvédelmi és egyéb jogszabályokba ütközhet<sup>5</sup>.

*A fenti definíciók alapján javasolható, hogy mivel a magyar nyelvben nem létezik pontos szó szerinti fordítás, a whistleblowing kifejezésre a „közérdekű bejelentés” a whistleblower személyére pedig a „közérdekvédő” elnevezés<sup>6</sup> kerüljön bevezetésre, amely tartalmilag tükrözi az eredeti kifejezések lényegét. Ezen koncepció a továbbiakban az utóbbi magyar szavakat alkalmazza.*

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 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, hagyománytisztelő, magas színvonalon teljesítő, elhivatott és önzetlen alkalmazottak, akik nehezen tolerálják a bizonytalanságot.<sup>7</sup> Emellett a közérdekű bejelentők többsége olyan felsőfokú végzettséggel rendelkező családosi férfi volt, akik már több mint három éve dolgoztak munkáltatójuknál, így magasabb pozíciókat töltöttek be, ennélfogva lehetőségük nyílt, hogy fellépjenek a szabályszegések ellen.<sup>8</sup>

Ha egy munkahelyen szabálytalanság történik, az elsők, akik erről értesülést szereznek, mindig a „tűzhöz közeli” munkatársak, emiatt ők vannak a legjobb helyzetben, hogy erről értesítsék az érintetteket. A bejelentéssel együtt viszont a hitelességüket, előmenetelüket, sok esetben állásukat, valamint a legdrámaibb esetekben az életüket kockáztatják. Így azokban a szervezetekben, amelyekben nem teszik nyilvánvalóvá, hogy a bejelentés biztonságos és jogszerű, az alkalmazottak magától értetődőnek fogják venni az áldozati szerepet, illetve a karrierjükben bekövetkező

---

<sup>5</sup> Calland, R. és Dehn, G. (2004) 'Introduction: Whistleblowing around the world: The state of the art' in Calland, R. és Dehn, G. (szerk.) *Whistleblowing around the world: law, culture and practice*. Cape Town: Open Democracy Advice Centre (ODAC), London: Public Concern at Work (PCaW), 2-20. o.

<sup>6</sup> A 'közérdekvédő' kifejezés ötletgazdája Mong Attila volt.

<sup>7</sup> Miceli és Near (1992); Brower, R. S. és Yang, K. (2004) 'Context, Process, and Interaction: Missing elements in common conceptions of whistleblowing' in Holzer, M., Mengzhong, Z. és Dong, K. (szerk.) *Frontiers of public administration: Proceedings of the second Sino-U.S. International Conference: Public Administration in the changing world*,

[http://www.aspanet.org/scriptcontent/PDFs/Sino-usCONFBOOK\\_3-271.pdf#page=360](http://www.aspanet.org/scriptcontent/PDFs/Sino-usCONFBOOK_3-271.pdf#page=360); Jos, H. P., Tompkins, M. E. és Hays, S. W. (1989) 'In praise of difficult people: a portrait of the committed whistleblower', *Public Administration Review*, vol. 49, no. 6, 552-561. o.

<sup>8</sup> Az utóbbi adat természetesen függhet attól is, hogy általánosságban kevesebb nő kerül vezető szerepbe a munkahelyeken. Jos et al. (1989)

problémákat.<sup>9</sup> A bejelentők rendszerint négy lehetőség közül választhatnak, ha visszásságot tapasztalnak:

- (1) elhallgatják;
- (2) szervezeten belül tesznek bejelentést;
- (3) szervezeten kívül tesznek bejelentést;
- (4) nevük vállalása nélkül szivároztatják ki az információt.

A döntést több tényező is befolyásolhatja, így az egyes esetek körülményei, az alkalmazottnak a munkáltató szervezethez fűződő viszonya, az ő személyes tulajdonságai, értékei és motivációi. Mivel a potenciális bejelentő sokszor ellenséges környezetben találja magát, a „nem szólj szám, nem fáj fejem” hozzáállás jegyében inkább elhallgatja a tudomására jutott információt. A negatív hangulatot a munkáltató viszonylag könnyen ki tudja alakítani, ha ahelyett, hogy segítséget nyújtana a probléma alapos kivizsgálásához, a bizonyítási kötelezettséget ellehetetleníti a gyakorlatban.<sup>10</sup> Ez a rövidtávú gondolkodás viszont káros lehet a szervezet számára, hiszen a szabálytalanság nem csupán megbéníthatja a működését, de egy esetleges botrány kipattanása árthat a hírnevének és elismertségének. Az elhallgatás a társadalomnak is ártalmas, mivel az üzleti szféra és a közigazgatási szervek átlátható működését, felelősségre vonhatóságát, illetve az állampolgároknak a jogállamiságba vetett hitét teszi kockára.

## **II. NEMZETKÖZI SZABÁLYOK – A KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEM**

A közérdekű bejelentések tehát nagyban hozzájárulnak az intézmények átlátható működéséhez, ezért fontos szerephez jutnak a korrupció elleni küzdelemben is – amint ezt számos nemzetközi példa is tükrözi. Az ENSZ számos korrupciós botrány után és közepette 2005-ben alakította ki belső jelentési rendszerét a szervezet működésének javítása érdekében. Az új belső szabályzatot Governmental Accountability Project, a közérdekű bejelentésekkel foglalkozó egyik legnagyobb amerikai civil szervezet segítségével dolgozta ki.<sup>11</sup> 2007-ben, miután bebizonyosodott, hogy vezetőjének, Paul Wolfowitz-nak korrupcióban való érintettsége, a Világbank kényszerült bejelentési rendszerének felülvizsgálatára.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Calland és Dehn (2004)

<sup>10</sup> Calland és Dehn (2004)

<sup>11</sup> *To strengthen UN integrity, Annan signs new whistleblower protection policy* (2005) United Nations, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=16993&Cr=reform&Cr1>

<sup>12</sup> *Wolfowitz quits – multiple GAP documents lead to bank president’s resignation; new whistleblower policy crucial next step* (2007) Government Accountability Project, [http://www.whistleblower.org/content/press\\_detail.cfm?press\\_id=1016](http://www.whistleblower.org/content/press_detail.cfm?press_id=1016)

Nemzetközi jogszabályok szintén tartalmazzák a közérdekű bejelentők védelmére vonatkozó rendelkezéseket. Az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének – amely a magyar jogrendszerben a 2005. évi CXXXIV. törvénnyel került elfogadásra – 33. cikke kimondja, hogy a részes államok fontolóra veszik, hogy hazai jogrendszerükbe megfelelő intézkedéseket illesztenek azon személyek hátrányos bánásmódban való részesítésével szemben, akik jóhiszeműen és megalapozottan az illetékes hatóságoknál az egyezmény szerinti bűncselekménnyel kapcsolatos tényről bejelentést tesznek. Az egyezmény 13. cikkében pedig felhívja az országokat, hogy hozzanak megfelelő intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy az egyezményben említett jelentősebb korrupcióellenes testületeket a közvélemény megismerje, és szükség szerint biztosítják a hozzáférést ezekhez a testületekhez bármilyen olyan esemény – akár névtelenül történő – bejelentése érdekében, amely az egyezménynek megfelelően meghatározott bűncselekménynek minősülhet.

A közérdekű bejelentés egyúttal a korrupció elleni küzdelem egyik fontos mérőfoka is. Az Európa Tanács keretében működő Korrupció elleni Államok csoportja (GRECO) kiemelt szempontként vizsgálta értékelésében az egyes országokban a bejelentők helyzetének javítása érdekében tett intézkedéseket avagy, ahogyan Magyarországon esetében is, azok hiányát.<sup>13</sup> A Nemzetközi Gazdasági és Fejlesztési Szervezet (OECD) korrupcióról szóló jelentéseiben jelentős szerepet kapott a bejelentési rendszerek bemutatása.<sup>14</sup> A Transparency International nemzetközi és magyar szervezete szintén a közérdekű bejelentések fontosságára hívja fel a figyelmet elemzéseiben.<sup>15</sup>

### **III. KÜLFÖLDI PÉLDÁK**

A bejelentési rendszerek bemutatása előtt fontos néhány megjegyzést tenni. Immáron számos állam fogadott el a bejelentésekkel kapcsolatban jogszabályi rendelkezéseket – így többek között Ausztrália, Dánia, Dél-Korea, Japán, Franciaország és nemrégiben Románia is.<sup>16</sup> Az egyes országokban eltérő modellek születtek, más-más történelmi és jogszabályi környezetben. A különböző bejelentési rendszerek sokasága miatt a bemutatandó amerikai, brit és német példák a tipikusnak tekinthető, valamint Magyarország szempontjából leginkább figyelembe veendő megoldásokra térnek ki röviden. A helyzetet bonyolítja továbbá, hogy a bejelentési rendszerek az egyes országokon belül is sokrétűek, a törvények pedig etikai szabályzatokkal egészülnek ki.

#### *III:1. Bejelentések a magánszektorban*

---

<sup>13</sup> [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)4\\_Hungary\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)4_Hungary_EN.pdf)

<sup>14</sup> Lásd például: Measures for Promoting Integrity and Preventing Corruption in the Public Service: How to Assess? (2004) OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/40/47/34406951.pdf>

<sup>15</sup> *Whistleblowers* (2007) Transparency International, [http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2007/whistleblowers#links](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/whistleblowers#links); Alexa, N. és Kósa, E. (szerk.) *Korrupciós kockázatok Magyarországon*. Budapest: Nyitott Könyvműhely.

<sup>16</sup> Lásd a K-Monitor Független Korrupciófigyelő Iroda áttekintését a témában. <http://k-monitor.hu/node/5960>

Elsőként az magánszektor ismerte fel, hogy az üzleti etika javítása hozzájárulhat a vállalkozások sikeréhez. Az 1980-as évektől kezdve szervezeti etikai kódexek sorában igyekeztek a bejelentők helyzetét rendezni, elsősorban az Amerikai Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban. A kódexeket elsősorban a munkáltatók és a munkavállalók között létrejött, a szervezet működésének alapvető szabályairól szóló megegyezésnek tekintették.<sup>17</sup> Ma már szinte minden jelentősebb gazdasági társaság rendelkezik ilyen belső szabályzattal, így ezek létjogosultságát a közsféra is fokozatosan is elfogadta.

### *III.2 Közérdekű bejelentések az Amerikai Egyesült Államokban*

Az USA-ban a közérdekű bejelentések fontos hagyományokkal rendelkeznek, az idők során pedig egy igen összetett jogszabályi, etikai és eljárási rendszer jött létre a köz- és a magánszférában illet egyaránt. A bejelentésekhez fűződő alapvető viszony elsősorban a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos jogával függ össze. A szövetségi közigazgatásban dolgozókkal kapcsolatban *Pickering v. Board of Education* ügyben a Legfelsőbb Bíróság elutasította azt az álláspontot, miszerint az állam által foglalkoztatott munkavállalók a közszolgálati jogviszonyba belépésükkel egyidejűleg lemondtak volna a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó jogukról, amelyek állampolgárként megilletik őket, és lehetővé teszik a munkahelyüket vagy annak működését érintő közérdekű kérdésekkel kapcsolatos vélemény kifejtését.<sup>18</sup> Ugyanakkor elsőként a közszerületben dolgozónak kell bizonyítania, hogy a védendő véleménynyilvánítás vagy magatartás („lényeges és ösztönző tényezőként”) szerepet játszott felettesének az őt érintő, illetőleg sértő döntésében (például ennek okán bocsátották el vagy helyezték más munkakörbe). Ezután, ha a bíróság indokoltnak látja, megfordul a bizonyítási teher, és a munkaadónak kell meggyőző hitelességű bizonyítékokkal igazolnia, hogy a védett véleménynyilvánítás hiányában is ugyanígy cselekedett volna.<sup>19</sup> Ugyanakkor 2006-ban a Legfelsőbb Bíróság korlátozta a munkahelyi véleménynyilvánítás jogát a *Garcetti v. Ceballos* ügyben, amikor is kimondta, hogy a szövetségi alkalmazottak nem részesülnek védelemben, ha kijelentéseik a hivatali kötelezettségeikkel kapcsolatosak.<sup>20</sup>

Ezt az alkotmányos védelmet egészíti ki az 1978-ban elfogadott és 1994-ben módosított *Whistleblower Protection Act* (WPA). Alapelve, hogy a bejelentő munkavállaló védelemben részesül, amennyiben alapos okkal feltételezi, hogy a tudomására jutott információ bizonyítékul szolgál bármely jogszabály megsértésével, jelentős mértékű hanyag kezeléssel vagy pazarlással, hatáskörrel való visszaéléssel, illetve a közbiztonság vagy –egészség veszélyeztetésével kapcsolatban<sup>21</sup>. A WPA személyi hatálya

<sup>17</sup> Benson, G. C. S. (1994) ‘Codes of ethics and whistleblowing’ in Vinten, G. (szerk.) *Whistleblowing: subversion or corporate citizenship?* London: Paul Chapman, 53-60. o.

<sup>18</sup> *Pickering v. Board of Education*, 391 U.S. 563, 510/1968.

<sup>19</sup> *Mt. Healthy City Board of Education v. Doyle*, 429 U.S. 274, 75-1278/1977.

<sup>20</sup> *Garcetti v. Ceballos*, 547 U.S. 410, 2006.

<sup>21</sup> 5 U.S.C. § 2302 (b)(8)(A)

minden szövetségi alkalmazottra kiterjed, a bejelentők egy külön erre a célra létrehozott szervhez, az *Office of Special Counsel*-hez fordulhatnak. Ez a szerv jogosult a bejelentő munkáltatójának vizsgálatára, jelentéstételre való kötelezésére, valamint dönt arról, hogy a bejelentő speciális védelemben részesül-e, azaz személye titokban marad-e az eljárás során. A tagállamok eltérő módon rendelkeznek alkalmazottaik bejelentéseiről. Dél-Karolinában a bejelentők, ha ügyük sikerrel végződik és bejelentésük következtében közpénzt mentenek meg, akár pénzjutalomban is részesülhetnek.<sup>22</sup> Texas államban pedig megdönthető törvényi vélelem szól amellett, hogy amennyiben a munkáltató a törvényben meghatározott 90 napon belül a bejelentő számára hátrányos intézkedést tesz, lépése törvényellenesnek minősül.<sup>23</sup>

A jutalom garantálása, mint fontos ösztönző tényező az amerikai bejelentési rendszerben az egyik legrégebbi, az amerikai polgárháború idejére visszanyúló közérdekű bejelentési szabályozásra nyúlik vissza. Az 1863-ban elfogadott False Claims Act (FCA) alapján bárki, aki nem áll kapcsolatban a kormánnyal, eljárást indíthat olyan állami szerződésekben részes felekkel szemben, akik csalást követtek el<sup>24</sup>. Mai terminológiával élve, ha egy állampolgár tudomást szerez egy közbeszerzési eljárásban részt vevő vagy már szerződött cég csalásáról, ezen információ alapján bírósághoz fordulhat az állam nevében (ún. Qui Tam eljárás). Ha az ügy sikeres, a törvény alapján jutalma a díjnak vagy a megállapodás összegének a 15-25%-a, valamint ügyvédi költségeinek megtérítése.<sup>25</sup> Ez a megoldás nem csupán a közérdekű bejelentők számára jelent ösztönző erőt, hanem egyúttal növeli az állampolgárok éberségét és elősegíti a közbeszerzési rendszer átláthatóságát, mivel a gazdasági társaságoknak inkább áll érdekében a csalások megelőzése, mint a szóban forgó többnyire hatalmas összegek kifizetése. Az üzleti szféra átláthatóságát és az ezzel kapcsolatos közérdekű bejelentéseket a már korábban említett belső etikai kódexek és a FCA mellett természetesen számos más jogszabály védi. Ezek közül kiemelkedik az ENRON és az MCI Worldcom korrupciós botrányának hatására elfogadott Sarbanes-Oxley Act, amely védetté nyilvánítja az amerikai tőzsdén bejegyzett gazdasági társaságokról szóló információk közzétételét, amelyek befolyásolhatják a részvényárak alakulását.

Megjegyzendő, hogy az általános hatályú jogszabályok mellett számos szektorális jogszabály létezik mind szövetségi, mind pedig tagállami szinten, amelyek az egyes ágazatokban hivatottak specifikus védelmet biztosítani a közérdekű bejelentők számára. Külön szövetségi rendelkezéseket fogadtak el a környezetvédelmi szektorban többek között a levegő tisztaságáról<sup>26</sup>, a biztonságos ivóvíz védelméről<sup>27</sup>,

---

<sup>22</sup> <http://www.doc.sc.gov/Employment/Policy/ADM-11.15withChanges&disclaimer.htm>

<sup>23</sup> [http://www.tml.org/legal\\_pdf/2006Whistleblower.pdf](http://www.tml.org/legal_pdf/2006Whistleblower.pdf)

<sup>24</sup> 31 U.S.C. § 3729-3733

<sup>25</sup> 31 U.S.C. § 3730 (d)(1)

<sup>26</sup> 42 U.S.C. § 7622

<sup>27</sup> 42 U.S.C. § 300j-9(I)



valamint a vízszennyezés ellenőrzéséről szóló törvényben<sup>28</sup>. Az atomenergiáról szóló törvény szintén szabályozza a közérdekű bejelentések módját<sup>29</sup>, ahogyan számos a légi és egyéb közlekedési, illetve munkahelyi biztonságról szóló jogszabály is. Ahogyan ebből a rövid felsorolásból is kitűnik, a közérdekű bejelentési rendszerek az USA-ban kiemelt szerepet játszanak a társadalom és az ország működése szempontjából különösen fontos ágazatok átlátható működésében.

### *III.3. Közérdekű bejelentések az Egyesült Királyságban*

Az Egyesült Királyságban a bejelentési rendszer törvényi rendezésének kiindulópontját több egymást követő, nagy visszhangot kiváltott halálos baleset és tragédia jelentette. Jogszabály-alkotási szempontból ez azért volt fontos, mert az esetek kivizsgálására létrehozott vizsgálóbizottságok minden esetben megállapították, hogy ha az alkalmazottak, akik tudtak a tragédiákhoz vezető problémákról, a megfélemlítés helyett ezekről biztonságban tehettek volna jelentést, a balesetek megelőzhetőek lettek volna.<sup>30</sup> Ennek következményeként az Egyesült Királyságban átfogó, az átláthatóságot és a megelőzést elősegíteni kívánó szabályozást alakítottak ki, amelyet 1998-ban Public Interest Disclosure Act (PIDA) keretében fogadtak el. A törvény a bejelentők helyzetét egységesen kívánta rendezni, így nem tesz különbséget a köz- és a magánszektorban dolgozók között, és azokat kívánja védeni, akiket közérdekű bejelentésük miatt bocsát el vagy büntet meg munkáltatójuk. (A titkosszolgálati és rendvédelmi szervek ugyanakkor nem tartoznak a PIDA hatálya alá.) A felettes által kiszabott joghátránynak nem kell kifejezetten büntetésnek lennie, elegendő, ha lépése miatt kár éri a munkavállalót. A károkozás fogalmába számos eset beletartozik, így például az előléptetés, vagy más olyan képzési vagy egyéb lehetőség megtagadása, amely egyébként megillette volna a munkavállalót.<sup>31</sup> A munkavállaló – a munkáltatója révén elszenvedett kár kompenzációjaként – kártérítés iránti igényét a munkaügyi bíróságon érvényesítheti.

A PIDA védelmi rendszere két körre osztható. Az első körben az információ továbbítása *védteté minősíthető*, amennyiben a következő feltételrendszer teljesül:

- (1) A közzétett értesülés egy bűncselekménnyel, jogszabály által megszabott kötelezettség megszegésével, joggal való visszaéléssel, közegészség, közbiztonság vagy a környezet veszélyeztetésével, illetve olyan bizonyíték eltitkolásával, eltusolásával áll kapcsolatban, amely az utóbbi cselekményekkel bármilyen módon összefügg;
- (2) a bejelentő jóhiszeműen és nem saját érdekében jár el; valamint

---

<sup>28</sup> 33 U.S.C. § 1367

<sup>29</sup> 42 U.S.C. § 5851

<sup>30</sup> 1987-ben a P&O komp elsüllyedése Zeebrugge partjainál 193 ember halálát okozta, míg 1988-ban a Piper Alpha olajkút felrobbanásának 167 áldozata volt. Bowers et al. (1999)

<sup>31</sup> <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/employment/employment-legislation/employment-guidance/page16186.html>

- (3) alapos okkal feltételezi, hogy a közzétett információk összefüggenek a felsorolt cselekmények bármelyikével.

A védelem második körét a *törvény által védett bejelentések* jelentik. Ezekben az esetekben az alkalmazottak a fenti kritériumok mellett a PIDA által meghatározott fórumhoz fordulhatnak. A bejelentő a legkönnyebb feltételekkel akkor kaphat védelmet, ha a szervezeten belül teszi meg bejelentését. A jogalkotó ezzel a rendelkezéssel egyszerre kívánta az intézmények integritását védeni, valamint megfelelő belső jelentési szabályzat megalkotására ösztönözni őket. A bejelentő jogi végzettséggel rendelkező személyhez, közigazgatási szervek esetében a miniszterhez (ezáltal megadva a lehetőséget a közvetlen felettes kikerüléséhez), illetve más jogszabályban külön erre kijelölt személyhez is fordulhat. Egyéb fórumok akkor vehetőek igénybe, ha a munkavállaló sikertelenül próbált meg bejelentést tenni a szervezet belül, illetve ha tarthat attól, hogy a bejelentés után a bizonyíték eltűnhet, vagy a bejelentés miatt kár érheti. A törvény az információknak a médiához való eljuttatását kizárólag „kivételesen súlyos esetekben” teszi lehetővé.

#### *III.4 Közérdekű bejelentések Németországban*

A közérdekű bejelentések esetében számos alkalommal élnek azzal a kritikai megállapítással, hogy a bejelentések fontossága és társadalmi elfogadottsága nagyban kultúrafüggő, így amíg az angolszász országokban a munkavállalókat individualistának tekintik, addig máshol több konvenció és hagyomány köti őket, ami akadályozhatja a rendszer hatékonyságát. Közép- és Kelet-Európában a helyzetet tovább nehezíti a szocializmusban kiépített besúgó rendszer emléke, amely negatív tartalmat adhat és gyanút ébreszthet bármilyen bejelentési rendszerrel szemben, főleg, ha a bejelentések anonim módon is megtehetőek. Ezeket a kételyeket is figyelembe véve alkotta meg a német szövetségi kormány saját, az angolszász példától eltérő belső bejelentési szabályzatát.<sup>32</sup> Minden szövetségi közigazgatási szervben kapcsolattartókat neveztek ki, akikhez a visszasságokról szerzett információkkal lehet fordulni. Bármely alkalmazott a kapcsolattartóhoz fordulhat, akár anélkül is, hogy először felettesének jelezne a problémát. A kapcsolattartó értesíti a bejelentésről a vezetőséget, mivel ő nem rendelkezik hatáskörrel annak kivizsgálására. A bejelentések bizalmasan kezelendők, a kapcsolattartót pedig nem utasíthatja az intézmény vezetősége. A kapcsolattartók olyan, már korábban is a szervezeteknél dolgozó alkalmazottak közül kerültek kiválasztásra, akik rendelkeztek némi tapasztalattal a korrupció ellenes küzdelemmel kapcsolatban. A rendszert több tartomány (Land) is átvette. A német magánszektorban szintén van hagyománya a közérdekű bejelentéseknek, a Deutsche Bahn például

---

<sup>32</sup> *Texts on corruption prevention* (2006) Berlin: Federal Ministry of the Interior, Division Prevention of Corruption.

[http://www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_1205064/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2006/Texte\\_zur\\_Korruptionspraevention\\_\\_en,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Texte\\_zur\\_Korruptionspraevention\\_en.pdf](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_1205064/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2006/Texte_zur_Korruptionspraevention__en,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Texte_zur_Korruptionspraevention_en.pdf)

saját belső ombudsmant nevezett ki a feladat ellátására. Emellett pedig elterjedtek az olyan online weboldalak is, amelyek a telefonos segélyvonalak internetes megfelelőjeként biztosítanak tájékoztatást és adott esetben anonim fórumot a közérdekű bejelentők számára.<sup>33</sup>

#### **IV. A KÖZÉRDEKŰ BEJELENTŐK HELYZETE MAGYARORSZÁGON**

A közérdekű bejelentők helyzetét Magyarországon egy igen tagolt jogszabályi keret határozza meg, ami kevés kapcsolatot mutat a bejelentések külföldi rendszereivel. Az Alkotmány<sup>34</sup> 64. §-ának értelmében a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé. A 2004. évi XXIX. törvény<sup>35</sup> – amelynek címe egyáltalán nem utal a közérdekűvédelmekre – rendelkezik a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárásról (141-143. §). Míg törvényi definíció szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá, a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. A védelem körének meghatározása meglehetősen szűkszavú: a panaszt, illetőleg a bejelentőt nem érheti hátrány a panasz, illetőleg a közérdekű bejelentés megtétele miatt. Ha nyilvánvalóvá válik, hogy a bejelentő rosszhiszeműen járt el, és ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést követetett el, másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, adatai az eljárás kezdeményezésére, illetőleg lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére átadhatóak. Ugyanakkor a törvény súlyos hiányosságának tekinthető, hogy egyáltalán nem tartalmaz semmilyen szankciót arra nézve, ha a bejelentés alapján az érintett hatóság nem cselekszik, azaz nem folytat le vizsgálatot. A közérdekű bejelentőket alapvetően a Büntető Törvénykönyv<sup>36</sup> (Btk.) védi, mivel 257. §-ában kimondja, hogy aki közérdekű bejelentés miatt a bejelentővel szemben hátrányos intézkedést tesz, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

Ugyanakkor a gyakorlat azt mutatja, hogy ezek a rendelkezések nem elegendőek a közérdekű bejelentések védelmére. Az utóbbi közel fél évtizedben a Btk. 257. §-a alapján nem indult bírósági eljárás.<sup>37</sup> Emellett a társadalomnak a bejelentésekkel kapcsolatos információhiánya sem segíti a helyzetet. Az Antikorrupciós Koordinációs Testület által összeállított Korrupció Elleni Stratégia tervezetében felhasznált, a Gallup Intézet által 2007 őszén 1000 fő bevonásával készített felmérés

<sup>33</sup> <http://www.polizei.niedersachsen.de/dst/lka/ermittlungen/korruption/zwischenseite.htm>

<sup>34</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

<sup>35</sup> A 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról

<sup>36</sup> 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

<sup>37</sup> <http://crimestat.b-m.hu>; Földes, Á. (2008) *Hogyan védik a whistleblowert a hatályos jogszabályok?* (kézirat)

szerint a megkérdezettek 30%-a tenne bejelentést nevének megadásával, 27%-a pedig anonim módon, amennyiben korrupciót tapasztalna. Ez az adat jelentős hajlandóságot mutat. Másrészt viszont arra a kérdésre, miszerint tudná-e, hogy kihez kell fordulnia információival, a válaszadók 69%-a nemmel felelt. Tovább árnyalja a képet, hogy a múltban tapasztalt visszaélésekkel kapcsolatban a megkérdezettek 94%-a nem tett bejelentést, többek között azért, mert „nem volt értelme” vagy, mert félt a különböző szervektől, hivataloktól.<sup>38</sup> A gyakorlattal összefüggésben fontos megemlíteni, hogy a magyar közigazgatásban már létezik egy, a közérdekű bejelentések fogadását és kivizsgálását célzó rendszer, méghozzá a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) által működtetett korrupció-ellenes internetes portál.<sup>39</sup> Az európai uniós pályázatokban előforduló visszaéléseket egy honlapon lehet bejelenteni, amely közel egyéves múltra tekint vissza. Az NFÜ kezdeményezésével kapcsolatban szerzett tapasztalatokról még nem született átfogó elemzés.

A jogszabályi keretet tovább vizsgálva megállapítható, hogy a hatályos munkajogi rendelkezések szintén csupán részleges megoldást jelentenek a közérdekvédők számára. A Munka Törvénykönyvének<sup>40</sup> 4. § (2) bekezdése szerint a törvényben meghatározott – így a munkáltatói – jogok gyakorlása különösen akkor nem rendeltetészerű, ha az mások jogos érdekének csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségének korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul, vagy erre vezet. A rendeltetésellenes joggyakorlás hátrányos következményeit pedig megfelelően orvosolni kell. A rendkívüli felmondásra vonatkozó paragrafus alapján a munkáltató, illetve a munkavállaló a munkaviszonyt rendkívüli felmondással megszüntetheti, ha a másik fél a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi (96. §). Mindazonáltal ezek a rendelkezések túlzottan tágak ahhoz, hogy megfelelő biztonságot jelenthessenek a bejelentők számára. Némi fogódzót a bírósági gyakorlat jelenthet, amely megállapította, hogy a sarkosan megfogalmazott, de nem valótlan közérdekű bejelentés akkor sem szolgálhat rendkívüli felmondás jogszerű alapjául, ha adat van az érintett munkavállalók nem előírászerű és utasításellenes munkavégzésére is.<sup>41</sup> A Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 95. számú állásfoglalása pedig kimondja, hogy „az egyébként fennálló munkáltatói felmondási jog gyakorlása is jogellenessé válik abban az esetben, ha bizonyítottan rendeltetésével össze nem férő célból, esetleg ártási szándékkal, bosszúból, zaklatásszerűen gyakorolták, illetve ilyen eredményre vezet. Ezért ilyen esetben a munkáltatói felmondás jogellenességét a bíróság az Mt. 100. §-ának (1) bekezdése értelmében megállapítja.”

<sup>38</sup> Korrupció elleni Stratégia, 6.0. verzió (2008)  
<http://www.irm.gov.hu/?mi=1&katid=304&id=330&cikkid=4453>

<sup>39</sup> <http://www.anti-lop.hu/>

<sup>40</sup> 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

<sup>41</sup> BH2003. 344, Földes (2008)

A köztisztviselők esetében még bonyolultabb a probléma, mivel a hierarchikus szervezet és az utasítások végrehajtásának általános kötelezettsége, valamint az ezen alapvető elv alóli kivételek korlátozott mivolta nem teremt számukra kedvező feltételeket a biztonságos jelentéstételhez. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) értelmében az utasítás megtagadásának kötelezettsége csak akkor lép „működésbe”, ha az utasítás végrehajtása bűncselekményt vagy szabálysértést valósítana meg, nem esik szó etikai vétségekről (38. §). A Ktv. arról sem rendelkezik, hogy mi a pontos teendő, ha a köztisztviselő közvetlen felettese – tehát akinek elsősorban a bejelentést tennie kellene – tanúsít korrupt magatartást, de ez nem tükröződik konkrét utasításban, vagy az alkalmazott nem személyes érintettként tapasztal visszásságokat a szervezet működésében. Ráadásul a Btk. 255/B. § (1) bekezdése alapján azok a hivatalos személyek, így a köztisztviselők<sup>42</sup>, akik e minőségükben hitelt érdemlő tudomást szereznek arról, hogy még le nem leplezett vesztegetést követnek el, és erről a hatóságnak, mihamarabb, nem tesznek feljelentést, vétséget követnek el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendők. Ezt a kötelezettséget a hatékonysághoz elengedhetetlen biztonságérzet hiányában csak részben képes egyensúlyozni a közérdekű bejelentők üldözése ellen védő büntetőjogi rendelkezés.

Szektorális panasz-, valamint bejelentési eljárások a magyar jogrendszerben is megtalálhatóak, ám közel sem akkor számban, mint például az USA esetében. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 27.§ (4) bekezdése szerint, ha a nemzetbiztonsági szolgálatok tagja a szolgálatok jogellenes működését észleli, észrevételéről írásban jelentést tehet a miniszternek. A miniszter köteles a bejelentést kivizsgálni, valamint a vizsgálat elrendeléséről és annak eredményéről az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát és a bejelentőt tájékoztatni. A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség székhelyén kívüli kirendeltsége kivizsgálja a közérdekű bejelentéseket és panaszokat és hatósági ellenőrzést végez (5. §, 35. §). A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 111. § (1) bekezdése értelmében a rendőr kérelmet, illetve panaszt saját nevében és ügyében terjeszthet elő. A kérelem és a panasz szóban vagy írásban tehető meg. A szóban tett panaszt, ha az ügy jellege megkívánja, vagy további intézkedést igényel, jegyzőkönyvbe kell foglalni. A kérelemmel vagy panasszal érdekvédelmi szervezethez, ügyészséghez, bírósághoz, az állampolgári jogok általános hatáskörű vagy külön országgyűlési biztosaihoz közvetlenül is fordulhat. Emellett a kérelmet vagy panaszt a szolgálati út betartásával a belügyminiszterhez is el lehet juttatni. A közbeeső eljáró a kérelmet vagy panaszt állásfoglalásával együtt haladéktalanul köteles továbbítani.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Btk. 137. § 1. pont

<sup>43</sup> Földes (2008)

## **V. A KÖZÉRDEKŰ BEJELENTŐK HELYZETÉNEK SZABÁLYOZÁSI LEHETŐSÉGEI**

A közérdekű bejelentések hazai szabályozását a külföldi példákkal összevetve szembevetjük, hogy amíg más országokban már megindult vagy kiteljesedett a jogalkotási munka és ezzel párhuzamosan az intézmény társadalmi elfogadottsága is nőtt, Magyarországon nagyon kevés információ és védelem áll a potenciális közérdekvédők rendelkezésére. A kérdés törvényi szintű szabályozása, ahogyan erről a fentiekben már szó esett, mind nemzetközi, mind átláthatósági és korrupcióellenes szempontok alapján fontos. Ugyanakkor lényeges azt is figyelembe venni, hogy a közérdekű bejelentésekre vonatkozó rendszer a leghatékonyabban akkor működhet, ha szerves részét képezi egy átfogó korrupció elleni intézkedéssorozatnak, valamint figyelembe veszi az állampolgárok felvilágosításának fontosságát, továbbá a köz- és a magánszektor eltérő sajátosságait és szükségleteit. A közérdekű bejelentések tárgyát képező információk körének meghatározása nem csupán jogi kérdés, hiszen a visszaélések sok esetben etikai vétésekben nyilvánulnak meg. Emiatt a jogszabály mealkotása során teret kell hagyni az egyes szervezetek és intézmények „alulról építkező” önszabályozási mechanizmusainak, az etikai kódexeknek is, hiszen a munkáltatók és a munkavállalók pontosabban meg tudják határozni a saját problémáikat és az arra adandó válaszokat.

### *V.1 Mire terjedjen ki a törvényi szabályozás? Ki részesülhet törvényi védelemben?*

Ami a jogszabály személyi hatályát illeti, eldöntendő, hogy a köz- és a magánszektorra külön-külön vagy egységesen vonatkozó törvény szülessen-e. Mivel a jelenlegi jogi keretek között a közérdekvédőknek igen súlyos szankciókkal kell számolnia, a legátfogóbb megoldást a két szektort együttesen szabályozó jogszabály jelentené. Ugyanakkor a közigazgatásban dolgozók helyzetét mindenképpen egy minden részletre kiterjedő törvényben lenne szükséges rendezni, míg a gazdasági társaságok esetében elegendő lehet a legalapvetőbb elveket meghatározni, mivel a cégek többsége már rendelkezik a bejelentésekre vonatkozó belső szabályzatokkal. A közszférában elsősorban az állam- és szolgálati titkot képező információk nyilvánosságra hozatalának megoldása segítené a korrupció feltárását érdekében, a magánszektorban pedig döntően a magántitok (orvosi, ügyvédi), valamint az üzleti (bank, biztosítási, stb.) titkok nyilvánosságra hozatalának lehetnek a közérdekvédők számára rendkívül hátrányos következményei.

### *V.2. Milyen esetekben részesíthető a közérdekvédők védelemben?*

Fontos leszögezni, hogy a szabályozásnak két jogi tárgyat kell védenie: a *közérdeket* (vagyis a bejelentést) és magát a *bejelentő személyt*. Egy törvénynek mindkettő vonatkozásában egy pontos

definíciót kell adnia. Emellett pontosan meg kell határozni a védelem feltételeit, azaz a közérdekvédő akkor részesülhet védelemben, ha

- (1) bűncselekménnyel, jogszabály vagy etikai szabályzat által megszabott kötelezettség megszegésével, joggal való visszaéléssel, közpénzek szabálytalan felhasználásával, közegészség, közbiztonság vagy a környezet veszélyeztetésével, illetve az ezekhez bármilyen módon kapcsolódó bizonyíték eltitkolásával, eltusolásával összefüggő információkat jelent be;
- (2) megfelelő bizonyítékok birtokában elsőként a jogszabályban meghatározott szervekhez fordul; valamint
- (3) jóhiszeműen és nem saját érdekében jár el.

A jelentést tárgyát képező információk meghatározása során gondoskodni kell arról, hogy a jogszabály a társadalom és az állam működése szempontjából kiemelkedő fontosságú visszasságok lehető legszélesebb körét fedje le. A bejelentések egyaránt felölelik a szándékos és gondatlan, továbbá a még be nem következett, de jövőben nagy valószínűséggel bekövetkező visszasságokat.

A bejelentő jóhiszeműsége és az öncélúság elvetése a védelem megítélésének alapvető feltétele, hiszen így akadályozható meg, hogy a bejelentési rendszer személyes konfliktusok miatti bosszúkísérletek színterévé váljon, és hogy a megalapozatlan vagy félrevezető információk sokasága a hatékony működést akadályozza. A nyilvánvalóan rosszhiszeműen szolgáltatott információk kivizsgálását nem szabad a törvény erejénél fogva kizárni, hiszen valóságtartalmuk alapján akár közérdeket is szolgálhatnak, de meg kell akadályozni, hogy a bejelentőnek öncélú tetteiből anyagi, vagy más előnye származzon. A közérdekvédők védelme nem eredményezheti alkotmányos alapjogok gyakorlásának korlátozását. Ha például a munkáltató úgy véli, hogy a bejelentéssel a magántitkát sértették meg, akkor őt a polgári peres eljárás lehetőségétől nem lehet elzárni. Mindemellett fontos ösztönző tényező lehet a sikeres kimenetelű bejelentés megfelelő megjutalmazása, valamint, hogy a munkavállaló az őt ért hátrányok miatt kártérítésben részesülhessen.

A közérdekvédővel szembeni megtorlás lehet múltbani, folyamatban lévő vagy a jövőben bekövetkező. A törvényi szabályozásnak védelmet kell nyújtania a közérdekvédő számára a bejelentés és a megtorlás idejétől függetlenül. A védelemben beletartoznak a munkaügyi perekben érvényesíthető jogi megoldások, de olyan esetet is figyelembe kell venni, amikor a bejelentő az érintett szervnek nem alkalmazottja, hanem más módon áll vele kapcsolatban. A védelmet erősíti az a megdönthető vélelem, hogy a közérdekű bejelentés törvényi kritériumainak teljesülése esetén a bejelentőt hátrányosan érintő intézkedések jogellenesek. Ezzel ellentétes állításait a munkáltatónak kell bizonyítania.

### *V.3. Az információk bejelentését követő eljárás*

A magánszektorban az információk természete miatt fontos, hogy a vizsgálat meghatározott sorrendben történjen, vagyis a belső ellenőrzést kövesse a külső felügyeleti szerv eljárása, és csak ezután kaphat szerepet a média. Ugyanakkor a közsférában ritka az olyan helyzet, hogy a bejelentés tárgya ne közérdekű adat lenne. Ez alól kivételt az jelenthet, hogy ha a bejelentés tárgya minősített adat, amit valamilyen fontos közérdekből zártak el a nyilvánosságtól, és ez a közérdek a bejelentendő visszaélés mellett is változatlanul fennáll, azaz a titkossághoz fűződő közérdek továbbra is erősebb, mint a bejelentett cselekmény nyilvánosságához fűződő közérdek. Ez esetben vagy a belső ellenőrzés vagy egy külső, a szükséges adatok kezelésére jogosult szervre van szükség, ahol a bejelentést meg lehet tenni, így a minősített adat kiszivárogtatása csak végső megoldásként lenne elfogadható. Ilyen esetben pedig a büntetőeljárás megindításánál, illetve a büntetőeljárásba lehet olyan garanciákat beépíteni, amelyek a közérdekvédőt védik, ha nyilvánossághoz fűződő közérdek valóban erősebb a titkossághoz fűződőnél.

### *V.4. Hová/kihez forduljanak a közérdekvédők?*

A közérdekű bejelentések kivizsgálásának függetlenségét a Transparency International Magyarország álláspontja szerint – a szükséges módosításokkal – a német és az amerikai minta átvétele valósíthatná meg. Az egyes szerveken belül a korrupciós tájékoztatással megbízott kapcsolattartók kinevezése rövid időtávon belül megvalósítható lenne. A kapcsolattartók által a közérdek védelme személyesebbé és „emberközelibbé” válna a munkavállalók számára, emellett pedig több információhoz juthatnának a korrupció elleni intézkedésekkel kapcsolatban. A kapcsolattartók függetlenségét garantálni kell a szervezeten belül, többek között megfelelő díjazás biztosítása, illetve utasíthatóságuk korlátozása útján. Folyamatos képzésükről és érdekeik védelméről egy koordinációs szervnek kell gondoskodnia, amely egyúttal segítséget nyújtana a hierarchia miatt bejelentési nehézségekkel és az anonim eljárások okozta problémákkal kapcsolatban is. Ugyanakkor fontos látni, hogy a vizsgálatok lefolytatását leginkább egy erre a célra a felállított „külső” szerv szavatolhatja, mivel ez kívül áll például a közigazgatási irányítás-felügyeleti hierarchiáján, amely miatt sok esetben a fölérendelt szervezetek nem áll érdekükben a visszásságok tényleges feltárása. Ennek a szervnek a vizsgálat lefolytatása mellett feladata szükség esetén a szankciók kiszabása, illetve megtesz minden intézkedést a visszaélés eredményeinek elhárítása és a jövőbeni korrupciós cselekmény megakadályozása érdekében. A vizsgálati szerv egyúttal a fent említett koordinációs feladatot is elláthatja.

A magánszféra esetében szintén fennállhat az összefonódás problémája. Éppen ezért az önszabályozó testületekre, kamarákra bízni a közérdekvédelem feladatát nem a legmegfelelőbb megoldás, mert az érdemi vizsgálatot – és következményeket – eredményező jogosítványok idegenek alapvető működési elveiktől. Ráadásul az ilyen típusú vizsgálatoknál gyakran merülhetnek fel összeférhetlenségi



problémák (például a szervezet érintett szervében olyan személy dolgozik, aki korábban vagy a vizsgálat idején is egy konkurens cégnél dolgozott/ik).

#### *V.5. Fordulhat-e a közérdekvédő a médiához?*

Ahogy ez a külföldi példákból kitűnt, a média szerepe közérdekű bejelentések esetében kettős. Egyrészt a nyilvánosság a közérdekvédők utolsó menedéke lehet a megtorlásokkal szemben, másrészt viszont az információk publikálása és az azt követő botrány súlyosan ronthat a kérdéses szerv társadalmi megítélésén. Ezért a megalkotandó jogszabályban rendezni kell a bejelentések ezen körét is. Javasolt, hogy a médiához fordulást a törvény ne tiltsa, de elfogadását megfelelő követelményekhez kösse. A bejelentő lépéséért nem juthat anyagi vagy más előnyhöz, a bejelentés alapjául szolgáló tényeknek pedig a közérdek szempontjából rendkívüli súllyal kell bírniuk. További feltétel, hogy a nyilvánossághoz fordulás elkerülhetetlenségét alapos okok indokolják, így például a bizonyítékok megsemmisítésének veszélyével és/vagy a vizsgálati indítványok elutasításával. Az anonim bejelentés ebben a körben nem elfogadható.

#### *V.6. A vizsgálat lezárását követő jogkövetkezmények*

A munkavállalókkal szembeni megtorlás – a fentebb említett esetleges pénzjutalom mellett – pénzbeli kártérítéssel, a közigazgatásban egy másik szervhez hasonló pozícióba/munkakörbe való áthelyezéssel, míg a magánszférában a gazdasági társaságon belül egy másik részlegénél betöltött állás felajánlásával orvosolható. Amennyiben a közérdekű bejelentés nem munkavállalói viszonyban lévő személyhez kötődik kártérítés ítéltető meg, illetve közbeszerzési eljárásban tapasztalt visszaállás esetén a pályázati eljárás megismételtethető. A visszaélésben érintett szervet megfelelően szankcionálni kell.

#### *V.7 Kapcsolódó kérdések*

Az egyes titokfajták védelmére szolgáló szabályokba be kell építeni a közérdekű bejelentések védelmét az üzleti titok, a magántitok és az államtitok védelme és a közérdek között felmerülő konfliktusok megoldása érdekében. A titokvédelemnek a közérdek miatti korlátozására a magyar jogrendszer is szolgál példákkal. A Btk. 300. § (2) bekezdésében kimondja, hogy nem büntethető gazdasági titok (bank-, értékpapír-, biztosítási, pénztártitok) megsértése miatt, aki a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, külön törvényben meghatározott kötelezettségének tesz eleget, vagy a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényben előírt bejelentési kötelezettségének tesz eleget, vagy ilyet kezdeményez, akkor sem, ha az általa jóhiszeműen tett bejelentés megalapozatlan volt, illetőleg bennfentes kereskedelemmel, piacbefolyásolással vagy a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos, törvényben előírt bejelentési

kötelezettségének tesz eleget, vagy ilyet kezdeményez, akkor sem, ha az általa jóhiszeműen tett bejelentés megalapozatlan volt. Az üvegzséb törvény pedig a nyilvánosság tájékoztatása és az átláthatóság érdekében korlátozza az üzleti titkokat.<sup>44</sup>

A jogszabályok megalkotása során továbbá fontos szempont, hogy a rendszer sikere továbbá szorosan összefügg a média szerepvállalásával, az újságírói etikai szabályzatok összehangolásával és az oknyomozó riporter kultúra megerősítésével.

## **VI. SZERZŐK**

Készítette: Burai Petra, Transparency International Magyarország

Véleményezték

Dénes Balázs, Társaság a szabadságjogokért

Földes Ádám, Access Info Europe

Hüttl Tivadar, Társaság a szabadságjogokért

Korbuly Andrea, Állami Számvevőszék

Mong Attila, újságíró

Sántha György, Állami Számvevőszék

Vajda Éva, újságíró

© Transparency International Magyarország Alapítvány  
2008. október

A koncepció a Transparency International Magyarország álláspontját tükrözi, nem minden észrevétel jelenik meg benne. Az anyag a nemzetközi tapasztalatok, és a hazai jogszabályi környezet ismeretében tesz javaslatot a szabályozás kialakítására. Tekintettel arra, hogy a whistleblowing rendszer koncepciója teljesen új Magyarországon, jelen koncepció vitaindító anyag, a törvénytervezet kidolgozása további intenzív társadalmi egyeztetést igényel.

---

<sup>44</sup> 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról