

Jelen előterjesztés csak tervezet, amelynek közigazgatási egyeztetése folyamatban van. A minisztériumok közötti egyeztetés során az előterjesztés koncepcionális kérdései is jelentősen módosulhatnak, ezért az előterjesztés jelen formájában nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

A dokumentum célja a társadalmi egyeztetés elindítása és a jogalkotási folyamat átláthatóvá tétele, amelynek alapján, illetve eredményeként a mellékelt tervezet valamennyi tartalmi és formai eleme módosulhat!

A tervezet előterjesztője a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.

2013. évi ... törvény
a közérdekű bejelentésekről

Az Országgyűlés

elkötelezetten az állami szervek működésébe vetett közbizalom növelése iránt;
elismerve a panasz, a kérelem és a javaslat jelentőségét az állami működés jobbá tételében;
tekintettel Magyarország korrupció elleni fellépéssel összefüggésben vállalt nemzetközi kötelezettségeire és a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott ajánlásokra;
hangsúlyozva a közérdekű bejelentések kiemelt jelentőségét a korrupció elleni fellépésben;
elismerve a közösségi érdekek érvényesülése érdekében a közérdekű bejelentők által vállalt erőfeszítéseket;
biztosítva a bejelentők és a közérdekű bejelentők minél teljesebb védelme érdekében szükséges intézkedéseket;
a következő törvényt alkotja:

1. Általános rendelkezések

1. § (1) E törvény célja, hogy meghatározza a bejelentés, valamint a közérdekű bejelentés megtételével és kivizsgálásával kapcsolatos eljárást, továbbá biztosítsa a közérdekű bejelentők védelméhez szükséges intézkedéseket.
- (2) E törvény hatálya a közhatalmat gyakorló szervekre, a bejelentőkre, a közérdekű bejelentőkre, valamint a bizalmi ügyvédekre terjed ki.
- (3) A közhatalmat gyakorló szervek a bejelentést, valamint a közérdekű bejelentést e törvény szerint kötelesek elintézni.
2. § (1) E törvény alkalmazásában:
1. Panasz: olyan egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányuló kérés, amelynek elintézése nem tartozik más – bírósági vagy más közigazgatási – eljárás hatálya alá.
 2. Bejelentés: olyan kérelem, panasz vagy javaslat, amelyet a fennálló jogi vagy társadalmi viszonyok módosítása érdekében nyújtanak be intézkedés céljából
 3. Bejelentő: az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely kérelmet, panaszt vagy javaslatot tesz.
 4. Elektronikus út: a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 28/A. § (1) bekezdés ab) pontja, valamint a közérdekű bejelentések elektronikus rendszere által biztosított elektronikus úton megvalósuló kapcsolattartási forma.
 5. Közhatalmat gyakorló szerv: az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdésében meghatározott szerv, kivéve a közszolgáltatást végző szervet.
 6. Közérdekű bejelentés: olyan információ, amely a közérdeket súlyosan sértő magatartásra vagy ennek közvetlen veszélyére hívja fel a figyelmet, és amelynek orvoslása vagy megszüntetése a szervezet, a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.
 7. Közérdeket súlyosan sértő magatartás:

- a) az élet, az egészség vagy a testi épség közvetlen veszélyeztetése;
 - b) a munkáltató vagy más munkavállaló által elkövetett vagy megkísérelt bűncselekmény;
 - c) a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. fejezete szerinti korrupciós bűncselekmény elkövetése vagy ennek kísérlete;
 - d) a környezet súlyos veszélyeztetése.
8. Közérdekű bejelentő: az a természetes vagy jogi személy, aki szóban vagy írásban közérdekű bejelentést tesz, vagy ezt megkísérli. Több természetes személy által tett közérdekű bejelentés esetén valamennyi személy közérdekű bejelentőnek tekintendő.

2. A bejelentés

3. § (1) Bejelentéssel szóban vagy írásban bárki fordulhat a közhatalmat gyakorló szervhez. A szóbeli bejelentésről az eljáró szerv hivatalos feljegyzést készít.
- (2) Ha a bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, azt nyolc napon belül oda át kell tenni. Az áttételről a bejelentőt egyidejűleg értesíteni kell.
- (3) A bejelentő adatai csak az azt törvény vagy hozzájárulás alapján kezelni jogosult, a bejelentés alapján eljárásra jogosult szervnek adhatók át.
4. § (1) Ha a bejelentés tartalma alapján a tárgykörben eljáró szerv megítélése szerint közérdekű bejelentésnek minősül, a szerv írásban vagy elektronikus úton erre haladéktalanul felhívja a bejelentő figyelmét, egyben tájékoztatást nyújt a közérdekű bejelentőket e törvény szerint megillető védelemről.
- (2) A tárgykörben eljáró szerv a tájékoztatást követően a közérdekű bejelentésre vonatkozó szabályok szerint folytatja tovább az eljárást.
5. § (1) A bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni.
- (2) Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a bejelentőt a bejelentés beérkezésétől számított tizenöt napon belül – az elintézés várható időpontjának egyidejű közlésével – tájékoztatni kell.
- (3) Az eljáró szerv a bejelentőt meghallgathatja, ha azt a bejelentés tartalma szükségessé teszi.
- (4) Az eljáró szerv a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – köteles a bejelentőt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni.
6. § (1) Az írásbeli értesítés mellőzhető, ha az elintézésről a jelen lévő bejelentőt szóban tájékoztatták, és a tájékoztatást tudomásul vette. A tájékoztatásról az eljáró szerv hivatalos feljegyzést készít.
- (2) A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon bejelentő által tett ismételt, továbbá a névtelen bejelentés vizsgálata mellőzhető.
- (3) A panasz vizsgálata mellőzhető a (2) bekezdésében említett eseteken kívül akkor is, ha a panaszos a sérelmezett tevékenységről (mulasztásról) való tudomásszerzéstől számított hat hónap után tette meg panaszát. A tudomásszerzéstől számított egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.
7. § A bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell
- a) a jogszerű, illetőleg a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról vagy az egyébként szükséges intézkedések megtételéről;

- b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről;
 - c) az okozott sérelem orvoslásáról;
 - d) indokolt esetben büntető, szabálysértési, közigazgatási hatósági vagy bírósági eljárás kezdeményezéséről, továbbá
 - e) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.
8. § (1) A bejelentőt nem érheti hátrány a bejelentés megtétele vagy ennek kísérlete miatt.
- (2) A bejelentő e törvény 22. § (1) bekezdés a) pontja szerinti érdekérvényesítés elősegítésére jogosult.

3.A közérdekű bejelentés

9. § Közérdekű bejelentéssel szóban vagy írásban bárki fordulhat a közhatalmat gyakorló szervhez.
10. § (1) A közérdekű bejelentést az ügyfélkapun keresztül elérhető közérdekű bejelentések elektronikus rendszerében (a továbbiakban: elektronikus rendszer) is meg lehet tenni. Az elektronikus rendszer által nyújtott szolgáltatás a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 168/A. §-a szerinti ügyfél-regisztrációs eljárás lefolytatását követően vehető igénybe.
- (2) Az ügyei vitelében akadályozott, a közérdekű bejelentés megtétele céljából személyesen megjelenő személy számára a fővárosi és megyei kormányhivatalok ügysegéd közreműködését biztosítják.
- (3) A szóbeli közérdekű bejelentésről az eljáró szerv hivatalos feljegyzést készít vagy az ügysegéd rögzíti az elektronikus rendszerben e célra biztosított felületen.
11. § (1) A közérdekű bejelentő adatai csak az azt törvény vagy hozzájárulás alapján kezelni jogosult, a közérdekű bejelentés alapján eljáró szervnek adhatók át.
- (2) A közérdekű bejelentő az elektronikus rendszer útján tett közérdekű bejelentés során kérheti, hogy személyes adata kizárólag az alapvető jogok biztosa és hivatala számára legyen hozzáférhető.
12. § (1) A közérdekű bejelentésnek tartalmaznia kell azokat az információkat, amely alapján alaposan következtetni lehet a közérdeket súlyosan sértő magatartás megtörténteire vagy ennek bekövetkezésének közvetlen veszélyére. A közérdekű bejelentéshez ennek alátámasztására elektronikus formátumú dokumentumok csatolhatóak.
- (2) Ha a közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmaz, az eljáró szerv köteles ezt eljárása során figyelembe venni.
13. § (1) Az elektronikus rendszer a beérkezett közérdekű bejelentéseket automatikusan egyedi azonosítószámmal látja el. A közérdekű bejelentések elintézésének állását az egyedi azonosítószám alapján az interneten bárki számára hozzáférhetően módon biztosítani kell.
- (2) Az elektronikus rendszert úgy kell kialakítani, hogy az egyedi azonosítószám és a közérdekű bejelentő által megadott jelszó alapján a közérdekű bejelentővel való kapcsolattartás biztosítható legyen.
- (3) Az elektronikus rendszer a közérdekű bejelentő számára biztosítja a közérdekű bejelentés teljes tartalmának nyomtathatóságát és elektronikus formában történő rögzítését.

(4) Az elektronikus rendszerből a közérdekű bejelentésre vonatkozó vizsgálat lefolytatását, továbbá a szükséges intézkedés megtételét követő három évig adat nem törölhető.

4. A közérdekű bejelentés vizsgálata

14. § (1) A közhatalmat gyakorló szervek feladat- és hatáskörébe tartozó közérdekű bejelentéseket e szervek hivatali szervezetének vezetője által kijelölt személy (a továbbiakban: integritás tanácsadó) vizsgálja ki.
- (2) A közhatalmat nem gyakorló szervek feladat- és hatáskörébe tartozó bejelentéseket – amennyiben az illetékes szerv ismert – az alapvető jogok biztosa továbbítja az illetékes szerv vezetője számára. Amennyiben az illetékes szerv a bejelentések kezelésére külön rendszert alakított ki, a közérdekű bejelentést e rendszer számára kell továbbítani.
15. § (1) A közérdekű bejelentés kivizsgálása során – az e paragrafusban foglalt eltérésekkel – a 3-5. §, valamint a 6. § (1)-(2) bekezdés rendelkezései irányadóak.
- (2) Ha közérdekű bejelentő a 11. § (2) bekezdése alapján kérte, hogy személyes adata kizárólag alapvető jogok biztosa és hivatala számára legyen hozzáférhető, a vele való kapcsolattartás kizárólag az elektronikus rendszer biztosította keretek között történhet.
- (3) A közérdekű bejelentés vizsgálatának a 6. § (1)-(2) bekezdés alapján történő mellőzéséről szóló tájékoztatást az elektronikus rendszerben rögzíteni kell.
16. § A közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – e törvény 7. §-a szerint kell eljárni.
17. § Ha az eljáró szerv a közérdekű bejelentést elutasítja vagy a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy azt a szerv a közérdekű bejelentő véleménye szerint nem vizsgálta ki teljes körűen, a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslására beadvánnyal az alapvető jogok biztosához fordulhat.

5. Az alapvető jogok biztosának feladatai

18. § Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény keretei között az alapvető jogok biztosa vizsgálja a közérdekű bejelentések kezelésére szolgáló rendszer működését, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.
19. § A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására az alapvető jogok biztosa elektronikus rendszert hoz létre és gondoskodik annak üzemeltetéséről.
20. § (1) Az alapvető jogok biztosa gondoskodik az elektronikus rendszerbe érkező közérdekű bejelentések továbbításáról a feladat- és hatáskörrel rendelkező szerv számára.
- (2) Az alapvető jogok biztosa az államigazgatási szervek számára hozzáférést biztosít az elektronikus rendszerhez, továbbá biztosítja, hogy az integritás tanácsadó megismerhesse a közérdekű bejelentés tartalmát és az elektronikus rendszeren belül kapcsolatot tarthasson a közérdekű bejelentővel.
21. § (1) Amennyiben a közérdekű bejelentő e törvény 11. § (2) bekezdése alapján kérte, hogy személyes adata csak az alapvető jogok biztosa és hivatala számára legyen hozzáférhető, akkor – amennyiben az ügy körülményei ezt lehetővé teszik – az alapvető jogok biztosa anonimizált megkeresést küld az érintett szerv integritás tanácsadójának.

(2) Amennyiben az ügy körülményei nem teszik lehetővé az anonimizált megkeresés készítését, a közérdekű bejelentés nem vizsgálható ki. Erről a közérdekű bejelentőt tájékoztatni kell.

6. A közérdekű bejelentő védelme

22. § (1) A közérdekű bejelentőt vagy rá tekintettel mást nem érhet sem közvetlen, sem közvetett hátrány a közérdekű bejelentés megtétele miatt, így különösen:
- a) a foglalkoztatási jogviszony teljesítése során, a foglalkoztatási jogviszonyból származó jogok gyakorlásával és köteleességek teljesítésével összefüggésben;
 - b) a foglalkoztatási jogviszonnyal összefüggő képzésekkel összefüggésben;
 - c) a munkafeltételek, a teljesítménykövetelmények megállapítása és biztosítása tekintetében;
 - d) a foglalkoztatási jogviszony alapján járó munkabér, továbbá valamennyi juttatás megállapításában és biztosításában;
 - e) a minősítés és az előmeneteli rendszer biztosítása tekintetében;
 - f) a foglalkoztatási jogviszonnyal összefüggésben alkalmazható hátrányos jogkövetkezményekkel járó munkáltatói intézkedések, a fegyelmi és a kártérítési felelősség érvényesítése tekintetében;
 - g) a foglalkoztatási jogviszony módosítására irányuló munkáltatói ajánlat tekintetében;
 - h) a foglalkoztatási jogviszony megszüntetésével kapcsolatosan, valamint a megszüntetéssel összefüggő munkáltatói nyilatkozatok tekintetében.
- (2) A közérdekű bejelentő az őt ért hátrány miatt bírósághoz fordulhat. Jogvita esetén a közérdekű bejelentőnek kell igazolnia, hogy a közérdekű bejelentést megtette, a közérdekű bejelentésben érintett szervnek pedig azt, hogy intézkedése nincs összefüggésben a közérdekű bejelentéssel.

23. § (1) A természetes személy közérdekű bejelentő e törvény szerint jogosult
- a) a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ást.) 4. § (2) bekezdése szerinti érdekérvényesítés elősegítésére;
 - b) az Ást. 4. § (3) bekezdése szerinti azonnali pénzügyi segélyre, valamint
 - c) az Ást. 4. § (4) bekezdése szerinti jogi segítségnyújtásra.
- (2) A fővárosi és megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálata (a továbbiakban: igazságügyi szolgálat) az Ást. 41-43. §-ai alapján közreműködik a közérdekű bejelentők jogainak érvényesítésében, figyelemmel kíséri a közérdekű bejelentők jogainak érvényesülését, továbbá együttműködik az alapvető jogok biztosával, valamint a közérdekű bejelentők támogatásával és védelmével foglalkozó civil szervezetekkel.

7. Adatkezelési szabályok

24. § (1) A bejelentő és a közérdekű bejelentő személyes adatainak védelme érdekében a tárgykörben eljáró szerv gondoskodik arról, hogy más ezen adatokat ne ismerhesse meg. E

szerv a bejelentő vagy a közérdekű bejelentő személyére vonatkozó adatokat csak akkor teheti más számára megismerhetővé, ha ehhez a bejelentő vagy a közérdekű bejelentő kifejezetten hozzájárult.

(2) Ha nyilvánvalóvá vált, hogy a bejelentő vagy a közérdekű bejelentő rosszhiszeműen járt el, és ezzel bűncselekményt követetett el, adatai az eljárás kezdeményezésére, illetőleg lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére átadhatóak.

(3) Ha a bejelentés vagy közérdekű bejelentés természetes személyre vonatkozik, az információs önrendelkezési jogról és az elektronikus információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 15. § (1) bekezdése alapján e természetes személyt megillető a személyes adatairól való tájékoztatáshoz való joga gyakorlása során a közérdekű bejelentő személyes adatai nem tehetők megismerhetővé a tájékoztatást kérő személy számára.

25. § (1) Az elektronikus rendszerben tárolt adatok kezelésére az információs önrendelkezési jogról és az elektronikus információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt kell alkalmazni.

(2) Az elektronikus rendszerben a közérdekű bejelentő által megadott személyes adat, valamint a közérdekű bejelentés megtételével kapcsolatban keletkezett egyéb adat kezelhető.

(3) Az elektronikus rendszerben tárolt adatokat kizárólag a közérdekű bejelentés kivizsgálása, valamint a közérdekű bejelentővel való kapcsolattartás céljából lehet kezelni.

(4) Ha a közérdekű bejelentő a visszásság feltárása érdekében tanúként kész együttműködni a hatósággal, az elektronikus rendszerben tárolt adatok e célból a hatóság részére továbbíthatók. Személyes adat csak a közérdekű bejelentő kifejezett hozzájárulása esetén továbbítható a hatóság részére.

(5) Az elektronikus rendszerben tárolt adatokat az alapvető jogok biztosa és hivatala, valamint a tárgykörben eljáró szerv jogosult kezelni.

8. A bizalmi ügyvéd

26. § (1) Az ügyvéd – ha megfelelő képesítéssel rendelkezik – megbízási szerződés alapján elláthatja a megbízó tevékenységével összefüggő közérdekű bejelentések fogadásával és kezelésével kapcsolatos feladatokat (bizalmi ügyvéd).

(2) A megbízó és a bizalmi ügyvéd az (1) bekezdés szerinti megbízási szerződés keretében megállapodhatnak a megbízó tevékenységével összefüggő bejelentések fogadásával és kezelésével kapcsolatos feladatok ellátásában is.

(3) Az (1) bekezdés szerinti megbízási szerződés magánszeméllyel és állami, helyi önkormányzati szervvel nem köthető.

(4) Az (1) bekezdés szerinti megbízási szerződés nem köthető olyan megbízóval, amellyel az ügyvéd megbízási szerződésben, munkaviszonyban, munkavégzési kötelezettséggel járó más jogviszonyban áll, vagy amellyel a szerződés megkötését megelőző öt évben állt.

(5) A bizalmi ügyvéd e tevékenységével összefüggésben javadalmazást vagy más előnyt a megbízó kivételével mástól nem kérhet, és nem fogadhat el.

27. § (1) A 25. § (1) bekezdése szerinti megbízási szerződés alapján a bizalmi ügyvéd:

a) személyesen, telefonon és írásban fogadja a megbízója tevékenységével összefüggő közérdekű bejelentéseket;

- b) jogi tanácsadást nyújt a közérdekű bejelentőnek a közérdekű bejelentés megtételével kapcsolatban;
 - c) kapcsolatot tart a közérdekű bejelentővel, tőle a közérdekű bejelentés kivizsgálása érdekében szükség esetén tájékoztatást, felvilágosítást kérhet;
 - d) a megbízó rendelkezése szerint közreműködhet a közérdekű bejelentés alapján indult vizsgálat lefolytatásában;
 - e) írásban tájékoztatja a közérdekű bejelentőt a közérdekű bejelentés alapján indult vizsgálat eredményéről vagy a vizsgálat lefolytatása elutasításának indokáról.
- (2) A bizalmi ügyvéd a közérdekű bejelentő személyét megbízója előtt csak abban az esetben fedheti fel, ha a közérdekű bejelentő ehhez előzetesen, írásban hozzájárult.
28. § A bizalmi ügyvéd a szóban tett közérdekű bejelentésről jegyzőkönyvet vesz fel, amelyből egy másolati példányt a közérdekű bejelentő részére átad.
29. § A bizalmi ügyvéd az általa ellátott bizalmi ügyvédi feladatokról megbízási szerződések szerinti bontásban naptári évenként összefoglalót készít.
30. § A bizalmi ügyvéd honlapot működtet, amelyen közzéteszi:
- a) nevét, címét, telefonszámát, valamint elektronikus levélcímét;
 - b) bizalmi ügyvédi tevékenység ellátására kötött, hatályos szerződéseit;
 - c) a közérdekű bejelentések fogadására vonatkozó tájékoztatóját;
 - d) valamennyi, a 29. § alapján készített összefoglalót.

9. Záró rendelkezések

31. § Felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter, hogy a bizalmi ügyvédi tevékenység ellátásának képesítési feltételeit rendeletben határozza meg.
32. § Ez a törvény 2014. január 1-jén lép hatályba.
33. § (1) Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 12. alcíme helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„12. Közérdekű bejelentések vizsgálata

- 38/A. § (1) Az alapvető jogok biztosa vizsgálja a közérdekű bejelentések kezelésére szolgáló rendszer működését, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.
- (2) Amennyiben az alapvető jogok biztosához közvetlenül benyújtott közérdekű bejelentés nem a 18. § (1) bekezdésében rögzített hatóságok tevékenységével függ össze, az alapvető jogok biztosa a közérdekű bejelentést továbbítja az érintett szervezet közérdekű bejelentések kivizsgálásával megbízott szervezeti egységéhez, vagy – ha a szervezet ilyennel rendelkezik – bizalmi ügyvédjéhez.
- (3) Az alapvető jogok biztosa a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására alkalmas elektronikus rendszert hoz létre és gondoskodik annak üzemeltetéséről. Az alapvető jogok biztosa a közérdekű bejelentéseket elkülönítetten kezeli.

(4) Amennyiben a közérdekű bejelentő kérte, hogy személyes adata csak az alapvető jogok biztosa és hivatala számára legyen hozzáférhető, a közérdekű bejelentő kilétét az alapvető jogok biztosa nem fedheti fel, és a közérdekű bejelentés csak bírói engedély alapján adható ki az ügyészségnek vagy más hatóságnak, a közérdekű bejelentésekről szóló törvény rendelkezései szerint.

(5) Az alapvető jogok biztosa a hivatalának legalább tíz érvényes nemzetbiztonsági ellenőrzéssel és személyi biztonsági tanúsítvánnyal rendelkező munkatársát felhatalmazza a közérdekű bejelentések vizsgálatával kapcsolatos feladatok ellátására.”

(2) Az Ajbt. a 12. alcímet követően az alábbi 12/A. alcímmel egészül ki:

12/A. Kivételes vizsgálat

39. § (1) Ha a beadvány alapján feltehető, hogy - a 18. § (3) bekezdésben megjelölt szervek kivételével - a hatóságnak nem minősülő szervezet tevékenysége vagy mulasztása természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti, az alapvető jogok biztosa kivételesen eljárhat (a továbbiakban: kivételes vizsgálat).

(2) A kivételes vizsgálatra a 18. § (5)-(8) bekezdését, a 19. §-t, a 20. §-t, a 27. § (1), (3) és (4) bekezdését, a 28-30. §-t és a 34-37. §-t kell alkalmazni.

(3) A kivételes vizsgálat lefolytatása érdekében a hatóságnak nem minősülő szervezet együttműködésre köteles.

(4) Az alapvető jogok biztosa a hatóságnak nem minősülő szervezettől - a kivételes vizsgálat lefolytatása céljából - írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet. Környezetet károsító tevékenység esetén az alapvető jogok biztosa helyszíni ellenőrzést folytathat.

(5) Az alapvető jogok biztosa a kivételes vizsgálat eredménye alapján a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását kezdeményezheti. A hatóság a kezdeményezés alapján az eljárást haladéktalanul megindítja.”

34. § Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 5. § (3) bekezdés j) alpontja a következő rendelkezéssel egészül ki:

[5. § (3) Az ügyvéd az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül elláthatja a következő tevékenységeket is:]

„j) bizalmi ügyvédi tevékenység”

35. § A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény 3. § (1) bekezdése a következő rendelkezéssel egészül ki:

„k) közérdekű bejelentő és a közérdekű bejelentéssel kapcsolatban neki okozott kár, illetve a közérdekű bejelentéssel összefüggésben keletkezett jog- vagy érdeksérelem elhárításához szükséges eljárás megindításához jogi segítő szakjogász tanácsadására vagy beadvány (kereset, kérelem, feljelentés, vádindítvány stb.) szerkesztésére van szüksége.”

36. § A közszerződési tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 10. §-a a következő (2a) és (2b) bekezdéssel egészül ki:

„(2a) Nem tekinthető az (1)-(2) bekezdésekben foglalt követelmények megsértésének, ha a közszolgálati tisztviselő a közérdekű bejelentésekről szóló törvény által meghatározott formában közérdekű bejelentést tesz. E rendelkezés alkalmazásában kormánytisztviselő alatt más, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban állókat is érteni kell.

(2b) A közszolgálati tisztviselőt közérdekű bejelentés megtétele hátrány nem érheti. A közérdekű bejelentő az őt ért hátrány miatt bírósághoz fordulhat. Jogvita esetén a közszolgálati tisztviselőnek kell igazolnia, hogy a közérdekű bejelentést megtette, a foglalkoztató szervnek pedig azt, hogy intézkedése nincs összefüggésben a közérdekű bejelentéssel.”

37. § A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 8. §-a a következő (5) és (6) bekezdéssel egészül ki:

„(5) Nem tekinthető a munkáltató (1)-(4) bekezdés szerinti jogai sérelmének, ha a munkavállaló a közérdekű bejelentésekről szóló törvény, vagy a munkáltató által meghatározott formában közérdekű bejelentést tesz a munkáltató által a közérdekű bejelentések fogadására kijelölt személynek vagy szervnek. E rendelkezés alkalmazásában munkavállaló alatt más, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban állókat is érteni kell.

(6) A munkavállalót közérdekű bejelentés megtétele hátrány nem érheti. A közérdekű bejelentő az őt ért hátrány miatt bírósághoz fordulhat. Jogvita esetén munkavállalónak kell igazolnia, hogy a közérdekű bejelentést megtette, a munkáltatónak pedig azt, hogy intézkedése nincs összefüggésben a közérdekű bejelentéssel.”

38. § E törvény hatálybalépésével hatályát veszti:

a) az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény „A közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárás” alcíme, továbbá 141-143. §-a, valamint

b) a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény.

ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépésével összhangban szükségessé vált az Alaptörvény XXV. cikkének („*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.*”), valamint a panaszok és közérdekű bejelentések hatályos, töredékes szabályozásának összhangba hozatala.

A panaszokat és közérdekű bejelentéseket átfogó igénnyel először a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény szabályozta. E törvényt 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, azonban annak érdekében, hogy a panaszok és közérdekű bejelentések intézésének az uniós csatlakozást követően is legyen jogalapja, a törvény 141-143. §-aiban rögzítette a területet érintő legfontosabb szabályokat.

A közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos újabb szabályozás 2009-ben született meg, a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény. A Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal e törvény alapján a tisztességes eljárás szempontjából kifogásolható magatartásokat szankcionálta volna a Ket. alapján zajló eljárásban. Az amerikai szabályozást alapul vevő törvény a közérdekvédelmi bejelentők védelméről rendelkezett, a közérdekvédelmi bejelentések körét lényegében a munkaadó-munkavállaló kapcsolatokra szűkítve. A törvény alapján megítélt bírság esetében a közérdekvédelmi bejelentő a bírság összegének 10 %-át kitevő díjazásban is részesülhetett.

Megjegyzendő, hogy a hivatkozott 2009. évi CLXIII. törvény párját, 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 ülésszakon – a közelgő országgyűlési választások miatt – már nem került sor, így a 2009. évi CLXIII. törvény alkalmazásához szükséges hatóság hiányában a törvény szerinti eljárások lefolytatására nincs mód.

Az új szabályozás célja a jogbiztonságot veszélyeztető jogi helyzet tisztázásán túl a közérdekű bejelentők támogatása, valamint tényleges védelmük megteremtése. Ennek érdekében a panaszra, kérelemre és javaslatra vonatkozó töredékes szabályozást újradefiniálja, a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvényből átemeli a közérdekű bejelentők védelme során használható elemeket.

Az új szabályozási keretek kialakításakor fontos szempont volt, hogy az új szabályozás lehetőleg a már meglévő és működő jogi megoldásokból építkezzen. A panaszok intézésére vonatkozó szabályok radikális újragondolása mellett nem szóltak jelentős érvek, e területen mindössze néhány garanciális megoldás (pl. hátrány okozásának tilalma, érdekérvényesítés elősegítésének támogatása)

beépítése volt indokolt. A korábbi eljárásjogi konstrukció megtartása lehetővé tette, hogy a bejelentéseket a közhatalmat gyakorló szervek rugalmasan, ugyanakkor célhoz kötöten és eljárási garanciák betartásával intézzék.

Új jogintézmények létrehozására elsősorban a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény hatályon kívül helyezése kapcsán volt szükség. A közérdekvédelmi bejelentés intézménye – amellett, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság kijelölése hiányában a gyakorlatban alkalmazhatatlannak bizonyult – indokolatlanul szűkre szorította a köz érdekében fellépők és védelemre jogosultak körét. Ez lényegében csak a szűken vett munkáltató-munkavállaló viszonyokra szorítkozott, miközben ennek következtében nem volt védelemre jogosult a volt munkavállaló, vagy éppen a kölcsönzött munkaerő. A törvény kapcsán tisztázatlan volt a csatlakozási törvényben szereplő közérdekű bejelentés, illetve a közérdekvédelmi bejelentés egymáshoz való viszonya is.

Az új szabályozás a közérdekű bejelentések rendszerét összekapcsolja az államigazgatási szerveknél formálódó antikorrupciós intézkedésekkel (integritás tanácsadók feladatköre, vizsgálatok lefolytatása), továbbá a közérdekű bejelentések kezelésére egységes informatikai rendszert vezet be, amely biztosítja a közérdekű bejelentők személyes adatainak védelmét, adott esetben zárt kezelését. Az új rendszer központi eleme az állampolgárok közbizalmát élvező, alapvető jogaikat védő alapvető jogok biztosa, aki vizsgálhatja az állami szervek panasz-, valamint közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatát.

Az új szabályozás egyik újdonsága, hogy – a közszféra mellett – támogatja a magánszféra antikorrupciós intézkedéseit is lehetővé téve e szervezeteknek, hogy külön, a közérdekű bejelentések kezelésére szolgáló eljárásrendet alakítsanak ki, illetve a bejelentések fogadására ügyvédekkel megbízási szerződéseket kössenek (bizalmi ügyvéd).

A német példán alapuló megoldás lényege, hogy az ügyvédi titoktartás védi a bejelentő személyét, aki így jogilag helytálló tájékoztatást kaphat lehetőségeiről és jogairól. Az ügyvéd előszűrőként felfoghatja az érdemi információt nem tartalmazó, hamis stb. bejelentéseket, ugyanakkor azok pontosításával, kezelésével segítheti a nyomozó hatóságok munkáját, közreműködhet az eddig feltáratlan visszaélések, bűncselekmények megelőzésében és kivizsgálásában.

A bizalmi ügyvédeknek természetesen szigorú összeférhetetlenségi szabályoknak és képzettségi feltételeknek kell megfelelniük, ugyanakkor munkájukkal szemben jogos társadalmi elvárás a magasabb szintű átláthatóság biztosítása. Az adminisztratív terhek csökkentése érdekében a bizalmi ügyvéd alkalmazása nem kötelező, az csupán lehetőség marad.

RÉSZLETES INDOKOLÁS

az 1. §-hoz

A törvényjavaslat szerint a törvény célja a bejelentés, valamint a közérdekű bejelentés megtételével és kivizsgálásával kapcsolatos eljárás, továbbá a közérdekű bejelentők védelméhez szükséges

intézkedések biztosítása. A szabályozás e ponton kapcsolódik az Alaptörvény XXV. cikkében foglalt alapvető joghoz (petíciós jog), amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. A törvényjavaslat jogtechnikai megoldásként a kérelmet, a panaszt és a javaslatot egy jogi fogalom, a bejelentés fogalma alá vonja, elkülönítve a közérdekű bejelentéstől.

A törvényjavaslat személyi hatálya a közhatalmat gyakorló szervekre, terjed ki, előírva számukra a bejelentések, valamint a közérdekű bejelentések elintézésének kötelezettségét, valamint az e törvényben foglalt eljárási elemek használatát. Az e törvény rendelkezéseire figyelemmel megfogalmazás alatt elsősorban az eljárás tisztességességére, az érdemi vizsgálatra és válaszra vonatkozó követelmények, valamint a közérdekű bejelentőkkel szembeni bármilyen hátrány okozásától való tartózkodást kell érteni. A törvény személyi hatálya a közhatalmat gyakorló szerveken kívül kiterjed még a bejelentőkre, a közérdekű bejelentőkre, értelemszerűen az ő esetükben a közhatalmat gyakorló szervekkel szembeni jogosultságaik gyakorlásán van a fő hangsúly. A bizalmi ügyvéd jogintézményének bevezetésével a tervezet a magánszféra működésére vonatkozó bejelentéseknek és közérdekű bejelentéseknek a szervezettő független személy általi intézését kívánta erősíteni.

a 2. §-hoz

E rendelkezés a törvényjavaslat által használt fogalmakat határozza meg. Az Alaptörvényben használt kérelem, panasz, javaslat kategóriák kapcsán kizárólag a panasz meghatározására szorítkozik alapvetően a 2004. évi XXIX. törvény fogalomhasználatára építve. Erre a panasz vizsgálatával kapcsolatos speciális elvülési szabály [6. § (3) bekezdés] miatt van szükség. Tekintettel arra, hogy egy beadvány akár mindhárom kategória (sőt, akár a közérdekű bejelentés) fogalmi elemeit is tartalmazhatja és e fogalmak egységes keretek közötti kezelése miatt az elhatárolás gyakorlati jelentősége csekély, a normaszöveg a javaslat és a kérelem pontos fogalommeghatározásától eltekint, megelégszik azok hétköznapi jelentésével.

A bejelentés és a közérdekű bejelentés viszonyában a csatlakozási törvényben használt fogalomhoz képest a törvényjavaslat alapján nincs hierarchikus viszony: bár hangzásuk hasonló, mindkettő sui generis jogintézmény. Ellenkező esetben a közérdekű bejelentések vizsgálata kapcsán azt is elemezni kellene, hogy a közérdekű bejelentés egyben megfelel-e a bejelentés fogalmi elmeinek, azaz tekinthető-e kérelemnek, panasznak vagy javaslattal, ami nyilvánvalóan ellentétes lenne a jogalkotói szándékkal. Ez természetesen nem zárja ki, hogy a közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazzon, erre az esetre a közérdekű bejelentés vizsgálata során figyelemmel kell lenni [12. § (2) bekezdés].

Fontos jogpolitikai célokat tükröz a közérdekű bejelentés fogalmi kereteinek meghatározása. Ha a jogalkotó a közérdekű bejelentések körét kizárólag az új Büntető Törvénykönyv XXVII. fejezete szerinti korrupciós bűncselekményekre korlátozza, a közérdekű bejelentési rendszer kizárólag egyfajta antikorrupciós eszközként fog funkcionálni viszonylag csekély, de jól körülhatárolható esetre szorítkozva. Amennyiben a jogalkotó túl szélesre nyitja védeni kívánt bejelentések tárgyi körét, fennáll a veszélye, hogy a rendszer általános bejelentési fórummá válik, ahová jelentős, a közösséget sértő cselekményről (pl. tilosban parkolás, úttesten nem megengedett helyen történő átkelés) szóló bejelentés érkezik. Ezek gyakorlati haszna vélhetően csekély lesz, ugyanakkor az érintett szerveknek kevés kapacitása marad a lényeges ügyek felderítésére, kivizsgálására.

A törvényjavaslat így a közérdeket súlyosan sértő magatartásokra, valamint ezek bekövetkezésének közvetlen veszélyére vonatkozó információkra szűkíti a közérdekű bejelentések tartalmát. A joggyakorlat elősegítésére a javaslat felsorolja a közérdeket súlyosan sértő magatartásokat.

A korábbi, 2004-es szabályozáshoz képest változást jelent, hogy mind bejelentő, mind közérdekű bejelentő természetes és jogi személy egyaránt lehet. A jogi személyek bejelentésüket, illetve közérdekű bejelentésük értelemszerűen jogi képviselőikre vonatkozó szabályok szerint tehetik meg.

a 3. §-hoz

A bejelentés megtételére szóban vagy írásban van lehetőség. Annak érdekében, hogy a szóban megtett bejelentés tartalma megállapítható legyen, szükséges annak írásba foglalása. A törvényjavaslat támogatni kívánja az elektronikus formában történő eljárást, így lehetőséget biztosít az elektronikus formában történő bejelentés megtételére és kapcsolattartásra is. Gyakran előfordulhat, hogy a bejelentő nem a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnek küldi meg bejelentését. A törvényjavaslat ebben az esetben – a bejelentő egyidejű értesítése mellett – rendelkezik az eljárásra jogosult szerv részére történő áttételről.

a 4. §-hoz

E rendelkezés azt az esetet kívánja rendezni, amikor a bejelentés tartalma alapján közérdekű bejelentésnek minősíthető, vagyis megfelel e törvény 2. §-a szerinti követelményeknek. Mivel a közérdekű bejelentő részére a jogszabály magasabb szintű védeltséget biztosít, indokolt, hogy erről a közérdekű bejelentő tudomással bírjon. Nem indokolt azonban a bejelentés vizsgálatának megtagadása arra hivatkozva, hogy az – tartalma alapján – közérdekű bejelentésnek minősül, így a bejelentésre vonatkozó eljárási szabályok alapján nem vizsgálható. A szerv eljárása így – ennek észlelésekor – átfordul a közérdekű bejelentés vizsgálatára vonatkozó eljárásá.

az 5. §-hoz

E paragrafus a bejelentés vizsgálatára vonatkozó legfontosabb eljárási szabályokat rögzíti. Általános eljárási határidőként 30 napot határoz meg, amely a bejelentés dokumentálható megtételétől (beérkezésétől) számított napon kezdődik. A törvényjavaslat nagy hangsúlyt helyez a bejelentővel, valamint a közérdekű bejelentővel való folyamatos kapcsolattartásra, folyamatos tájékoztatásra az eljárási cselekmények állásáról. A bejelentő joggal várhatja el, hogy az esetlegesen elhúzódó eljárásról időben megbízható tájékoztatást kapjon, szükség esetén személyesen is közreműködhesen a bejelentés alapján indult vizsgálatban, továbbá tájékoztatást kapjon a bejelentés alapján indult eljárás eredményéről.

a 6. §-hoz

A bejelentés elintézésével kapcsolatos adminisztratív terhek csökkentése érdekében szükséges rögzíteni néhány olyan szabályt, amelyek megkönnyítik a bejelentést kezelő szervek munkáját és csökkentik az államigazgatási szervek kapacitását indokolatlanul lekötő eljárások számát. Ide sorolható az ismételt azonos bejelentő által megtett bejelentés, valamint a névtelen bejelentés. A névtelen kérelem vagy panasz önmagában lehetetlenné teszi az érdemi ügyintézés, hiszen a kérelmezőnek vagy a panaszosnak az eljáró szerv számára ismertnek kell lennie. A személyazonosság ismerete nélkül nem képes érdemben kivizsgálni a bejelentést, a javaslat esetében pedig nehézségekbe ütközhet a javaslatához kapcsolódó kiegészítő információk beszerzése. Ugyanakkor az ismételt bejelentés vagy a névtelenség nem jelenti automatikusan a bejelentés elutasítását, az eljáró szerv saját hatáskörében dönthet az eljárás lefolytatásáról. Speciális esetként jelentkezik a bejelentés egy altípusa, a panasz vizsgálatának mellőzése az időmúlásra tekintettel. A

panaszostól joggal várható el, hogy a számára sérelmes tevékenység (mulasztás) ellen lépjen fel. Ha erre vonatkozóan a tudomásszerzéstől számított egy éven túl sem tesz érdemi lépéseket, okkal feltételezhető, hogy az érdeksérelem nem jelentős.

a 7. §-hoz

A törvényjavaslat előírja, hogy amennyiben a bejelentés alaposnak bizonyul, ennek megállapítását követően megfelelően intézkedni kell. Ez az intézkedés sokféle lehet, irányára vonatkozóan maga a bejelentés is tartalmazhat információt, javaslatot. Az intézkedés során nem csak a konkrét ügy megoldására, de lehetőség szerint a további sérelmet okozó ismétlődések megakadályozására, megelőzésére is törekedni kell.

a 8. §-hoz

A törvényjavaslat a közérdekű bejelentők védelme mellett – kisebb intenzitással – de védelmet kíván biztosítani a bejelentők, vagyis a kérelmezők, a panaszosok és a javaslattevők számára is. Hátrány nem csak a befejezett bejelentéssel kapcsolatban, de ennek kísérlétével kapcsolatban sem érheti a bejelentőt. Vagyis senki sem gördíthet vélt vagy valós ok miatt akadályt a bejelentés megtétele elé. Nem lehet például a panaszost elküldeni arra hivatkozva, hogy panasz előterjesztésére nincs joga, vagy ha azt mégis megteszi, következményekkel kell számolnia. A bejelentőkkel kapcsolatban az esetlegesen alkalmazott represszió mértéke kisebb lehet, így a védelem szintje is ehhez szabott: a bejelentő az Áldozatsegítő Szolgálattól jogosult érdekérvényesítésének elősegítését lehetővé tevő tanácsadás igénybevételére.

a 9. §-hoz

A rendelkezés a közérdekű bejelentés megtételének feltételeit rögzíti. Megtételére állampolgárságtól függetlenül bárki jogosult akár szóban, akár írásban. Alapvető feltétel ugyanakkor, hogy a bejelentést közhatalmat gyakorló szervhez tegye meg. Ha a közérdekű bejelentést mégsem e szervnél teszik meg, az intézkedik az áttételről.

a 10. §-hoz

A törvényjavaslat biztosítani kívánja, hogy a közérdekű bejelentést elektronikus formában is meg lehessen tenni. Erre elkülönült elektronikus rendszer létrehozásáról intézkedik. A szolgáltatás az ügyfélkapunk keresztül, annak felhasználónevével és jelszavával érhető el. Az ügyintézés megkönnyítése érdekében a fővárosi és megyei kormányhivatalok az ügyeik vitelében akadályozott közérdekű bejelentők számára ügysegéd közreműködését biztosítják.

a 11. §-hoz

E rendelkezés biztosítja, hogy a közérdekű bejelentők adatait mások ne ismerhessék meg, azok kizárólag az erre jogosultsággal rendelkező szervek részére adhatóak át. E szabály elengedhetetlen a közérdekű bejelentés érdemi vizsgálatához, valamint a közérdekű bejelentővel való kapcsolattartáshoz. A törvényjavaslat egy speciális adatvédelmi szabályt tartalmaz arra az esetre, ha a közérdekű bejelentést az elektronikus rendszer útján teszik meg. Ebben az esetben a közérdekű bejelentőre vonatkozó személyes adatok úgy anonimizálhatóak, hogy a közérdekű bejelentő

személye ismert. Ez a megoldás biztosítja a közérdekű bejelentő védelmét abban az esetben, ha személyazonosságát valamilyen oknál fogva nem kívánja felfedni.

a 12. §-hoz

A közérdekű bejelentést akkor lehet érdemben vizsgálni, ha elégséges információt tartalmaz a közérdeket súlyosan sértő cselekményre, vagy ennek közvetlen veszélyére. A kor technikai kihívásainak történő megfelelés érdekében a törvényjavaslat biztosítja, hogy a közérdekű bejelentéshez elektronikus formátumú dokumentumokat is csatolni lehessen. E dokumentumok használatának biztosítása követelményként jelenik meg az elektronikus rendszerrel kapcsolatban, ugyanakkor alkalmazható az írásban megküldött közérdekű bejelentésekkel kapcsolatban is (pl. dokumentumokat tartalmazó DVD-lemez mellékelése). A korábbi szabályozáshoz képest többletkövetelmény, hogy amennyiben a közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmaz, az eljáró szerv köteles azt figyelembe venni. Ez a közérdekű bejelentő által megfogalmazott megoldás felé orientálja az eljáró szervet, ugyanakkor nem teszi kötelezővé a javaslatban megfogalmazottak szerinti eljárás megvalósítását.

a 13. §-hoz

A közérdekű bejelentések intézésének nyomon követhetőségét biztosítja az a megoldás, amely előírja egyedi azonosító szám generálását. E a szám független a bejelentőtől, nem tartalmazhat a bejelentőre vonatkozó adatot (pl. személyi szám, születési idő), ugyanakkor lehetővé teszi a bejelentő számára, hogy az elektronikus rendszerbe történő bejelentkezés nélkül nyomon tudja követni a közérdekű bejelentés intézésének állását. Az egyedi azonosító szám és a felhasználó által megadott jelszó kellő biztonsági garanciát jelent arra, hogy a közérdekű bejelentő adataival ne éljenek vissza, a közérdekű bejelentő és a közérdekű bejelentés közötti kapcsolat sértetlen maradjon. Az elektronikus rendszerben rendelkezésre álló mentési és nyomtatási funkciók biztosítják a közérdekű bejelentő számára, hogy az általa megadott adatok a rendszerből kinyerhetőek és felhasználhatóak legyenek. Az így kinyert adatokkal a közérdekű bejelentő szabadon rendelkezhet, felhasználhatja polgári vagy büntetőeljárásban a közérdekű bejelentés tényének és tartalmának igazolására, de archiválhatja is arra az esetre, ha a közérdekű bejelentésre vonatkozó adatok törlésre kerültek. Összhangban az információs önrendelkezési jogról és az elektronikus információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénnyel, az elektronikus rendszerben az adatok célhoz kötötten kezelhetőek. A közérdekű bejelentés alapján akár viszonylag hosszabb idő is eltelhet egyes eljárások megindításáig és a későbbi bizonyítási eljárás lefolytatása érdekében szükséges lehet az adatok megőrzésére. Mivel a közérdekű bejelentő beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, indokolt a viszonylag hosszabb, három éves adatmegőrzési idő.

a 14. §-hoz

A közhatalmat gyakorló szervek körében a közérdekű bejelentés vizsgálatát a hivatali szervezet által kijelölt személy látja el. Ideális esetben ez a személy egyben az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet 5. § (1) bekezdése szerinti integritás tanácsadója. Amennyiben a közérdekű bejelentés nem tartozik a közhatalmat gyakorló szervek feladat- és hatáskörébe, úgy az alapvető jogok biztosja azt továbbítja az illetékes szerv számára. Itt elsősorban olyan bejelentésekről van szó, amelyek nem felelnek meg a közérdekű bejelentés fogalmi kereteinek (pl. szabálysértési értékhatárral elkövetett lopás, sikkasztás), de indokolt lehet az illetékes szerv eljárása. Ha a szerv

erre az esetre külön rendszert alakított ki (pl. bizalmi ügyvéddel kötött megbízási szerződést), a bejelentést e rendszerbe kell továbbítani.

a 15. §-hoz

A rendelkezés előírja, hogy a közérdekű bejelentés vizsgálata során a bejelentés vizsgálatára vonatkozó szabályok az irányadóak. A közérdekű bejelentő számára lehetővé teszi, hogy a vele való kapcsolattartás az elektronikus rendszeren keresztül történhessen. Ennek feltétele, hogy ezt a közérdekű bejelentés során jelezze. Ezzel a megoldással biztosítható, hogy a közérdekű bejelentő az államigazgatási szerv felé megőrizze anonimitását.

a 16. §-hoz

A közérdekű bejelentés vizsgálata során az eljáró szerv ugyanazokat az intézkedéseket teheti meg, mint a bejelentés eredményeként, a rendelkezés erre a jogszabályhelyre utal vissza.

a 17. §-hoz

A közérdekű bejelentés vizsgálata során az eljáró szerv el is utasíthatja a közérdekű bejelentést, vagy olyan eredményre juthat, amellyel a közérdekű bejelentő nem ért egyet, akár az eredmény, akár a lefolytatott eljárás milyensége szempontjából. A közérdekű bejelentés ismételt megtétele ebből a szempontból nem jelent érdemi felülvizsgálatot, ezért a törvényjavaslat megteremti a lehetőséget arra, hogy a közérdekű bejelentő – a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jogainak sérelme alapján – az alapvető jogok biztosához forduljon. Ez a lehetőség nem tekinthető egyfajta jogorvoslati fórumnak, ugyanakkor lehetőséget biztosít arra, hogy az egyéni jogséremlmek vizsgálatával ráirányítsa a figyelmet egy-egy szerv közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos eljárási gyakorlatára.

a 18. §-hoz

Az alapvető jogok biztosának intézményi függetlensége, valamint speciális jogállása lehetővé teszi az állami szervek közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos gyakorlatának széles körű vizsgálatát. Ezt biztosítja e jogszabályhely, ugyanis a közérdekű bejelentések kezelésének vizsgálata nem kérelemhez kötött. E mellett a biztosnak természetesen lehetősége van az egyes közérdekű bejelentések vizsgálatára is.

a 19. §-hoz

A közérdekű bejelentők számára az újonnan létrehozandó elektronikus rendszer biztosítja a legkényelmesebb, ugyanakkor a legnagyobb biztonságot nyújtó kommunikációs formát. A rendelkezés a közérdekű bejelentések kezelésére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer létrehozását és üzemeltetését az egyik legnagyobb közbizalommal rendelkező közhatalmi szervhez, az alapvető jogok biztosához telepíti.

a 20. §-hoz

Természetesen az alapvető jogok biztosja nem vállalhatja fel valamennyi, az elektronikus rendszerbe érkező közérdekű bejelentés vizsgálatát, feladata inkább ezek továbbítása a feladat- és hatáskörrel

rendelkező szerv számára. Az alapvető jogok biztosa az elektronikus rendszerhez hozzáférést biztosít az államigazgatási szervek, valamint az integritás tanácsadó számára. Fontos és az vizsgálat lefolytatása szempontjából döntő elem, hogy az elektronikus rendszeren belül lehetőség van a közérdekű bejelentővel való kapcsolattartásra.

a 21. §-hoz

A közérdekű bejelentő védelme érdekében kérheti, hogy személyes adatai csak az alapvető jogok biztosa és hivatala számára legyen hozzáférhető. Ebben az esetben a vizsgálat – összhangban az alapvető jogok biztosának ilyen gyakorlatával – a közérdekű bejelentés anonimizált formában kerül továbbításra. Nem teszi lehetővé az anonimitás megőrzését például az, ha a közérdekű bejelentő rosszhiszeműen járt el és ezzel bűncselekményt okozott [25. § (2) bekezdés].

a 22. §-hoz

A közérdekű bejelentők fontos társadalmi célt teljesítenek, ennek során sokszor személyes kockázatot vállalnak annak érdekében, hogy a szervezet, a közösség vagy a társadalom szempontjából fontos érdekek érvényre juthassanak, illetve az ezt károsító magatartások visszaszoríthatóak legyenek. A pozitív társadalmi támogatáson kívül az állam részéről olyan védelmet is biztosítani kell, amely a közérdekű bejelentéssel járó kockázatokat ellensúlyozza. Mivel a közérdekű bejelentők elsősorban saját munkahelyükkel, munkahelyi feletteseikkel kerülnek konfliktusba, a törvényjavaslat – a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény szövegét átemelve – külön is nevesíti azokat az eseteket, ahol a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazása tilos. A közvetett vagy közvetlen hátrány alkalmazásának tilalma kiterjed nem csak a közérdekű bejelentőre, de – a közérdekű bejelentés megtétele tekintetében – más személyekre is. Nem bocsátható el például a közérdekű bejelentő házastárs- vagy élettársa a közérdekű bejelentéssel összefüggésben. A későbbi jogérvényesítés során a bizonyítást könnyíti meg az a szabály, hogy az így okozott sérelem miatt a közérdekű bejelentő bírósághoz fordulhat, ahol neki csak a közérdekű bejelentés megtételét kell bizonyítania (például az elektronikus rendszerből nyomtatott bejelentéssel), míg a hátrányt okozó szervnek azt, hogy az intézkedés nincs összefüggésben a közérdekű bejelentéssel.

a 23. §-hoz

A rendelkezés a közérdekű bejelentők számára nyitva álló konkrét segítségnyújtási lehetőségeket sorolja fel. A költséghatékonyság érdekében indokolt a már meglévő, hasonló jellegű állami segítségnyújtási formák kiterjesztésével ennek lehetőségét megeremteni. A jogi segítségnyújtás mellett áldozatsegítéssel is foglalkozik a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat, amelynek fővárosi és megyei szervei a kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként működnek és kellő tapasztalattal, szervezettel rendelkeznek az új feladatok ellátására. A közérdekű bejelentő – e fogalom alá értve természetesen azt is, aki a közérdekű bejelentés megtételét megkísérli – a bűncselekmények áldozatainak segítségéről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény alapján jogosult érdekérvényesítésének elősegítésére, a feltételek fennállása esetén azonnali pénzügyi segílyre, valamint jogi segítségnyújtásra. Ez utóbbi lehetőség elsősorban a szociálisan rászorulókat illeti meg, lehetőséget biztosítva a közérdekű bejelentéssel kapcsolatos jogi következmények elhárítására azoknak is, akik anyagi lehetőségeik korlátozottak. A törvényjavaslat előírja az igazságügyi szolgálat számára, hogy a közérdekű bejelentők védelme érdekében működjön együtt az alapvető jogok biztosával, valamint a közérdekű bejelentők támogatásával és védelmével foglalkozó civil szervezetekkel.

a 24. §-hoz

Mivel a közérdekű bejelentéssel kapcsolatos tevékenység adatkezelésnek minősül, továbbá az személyes adatokhoz való hozzáférésnek különös jelentősége van, a törvényjavaslat – az információs önrendelkezési jogról és az elektronikus információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénnyel összhangban – részletesen szabályozza, hogy ki és milyen adatokat kezelhet. A személyes adatok továbbítása kifejezett hozzájáruláshoz kötött, ugyanakkor a korábbi szabályozásban szereplő, a személyes adatok továbbítását lehetővé tevő rendelkezés szűkebbé vált. A feltételek között már csak a rosszhiszeműség és a másoknak való károkozás ténye szükséges, a szabálysértés, a másoknak történő súlyos károkozás vagy egyéb jelentős jogsérelem követelményként nem szerepel.

a 25. §-hoz

A rendelkezés az elektronikus rendszer működésével kapcsolatos adatvédelmi garanciákat (célhoz kötöttség, kezelt adatok köre, adatok továbbítása, adatkezelő) rögzíti az információs önrendelkezési jogról és az elektronikus információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény alapulvételével.

a 26. §-hoz

A törvényjavaslat német minta alapján (externer Ombudsman, Vertrauensanwalt) megteremti a közérdekű bejelentések fogadására és kivizsgálására szakosodott bizalmi ügyvéd jogintézményét. Ilyen típusú, háromoldalú megbízási szerződések megkötésére eddig is volt lehetőség, ugyanakkor a rendszer szélesebb körű működtetése érdekében garanciák beépítése is szükséges. A háromelemű jogviszonyban a megbízó (tipikusan egy gazdasági társaság) megbízza a bizalmi ügyvédet, hogy nevében eljárva fogadjon – a megbízóval kapcsolatos – közérdekű bejelentéseket akár munkatársaitól, akár a megbízó külső partnereitől (pl. beszállító, alvállalkozó). A bizalmi ügyvédi megbízás kiterjeszhető más jelzések (pl. bejelentések, etikai normasértések, szabálysértések) fogadására is, ugyanakkor ezzel a lehetőséggel a magánszemélyek, az állami és helyi önkormányzati szervek nem élhetnek. A magánszemélyek esetében ez magától értetődő, az állami és helyi önkormányzati szervek esetében e feladatokat az integritás tanácsadó látja el, illetve fogja ellátni. A bizalmi ügyvéd összeférhetlenségét garantálja, ha korábban a megbízójával nem állt szerződéses, illetve munkavégzésre irányuló jogviszonyban, továbbá ha e tevékenységére tekintettel a megbízón kívül mástól javadalmazást nem fogadhat el.

a 27. §-hoz

A rendelkezés a bizalmi ügyvéd által ellátott feladatokat nevesíti, valamint garanciális szabályként rögzíti, hogy a bizalmi ügyvéd megbízójának csak a közérdekű bejelentő előzetes, írásbeli hozzájárulása alapján fedheti fel személyazonosságát. Ezt külső szervek felé az ügyvédi titoktartási kötelezettség védi.

a 28. §-hoz

Eljárási szabályként a rendelkezés rögzíti, hogy a bizalmi ügyvéd a közérdekű bejelentésről jegyzőkönyvet vesz fel, amelyet a közérdekű bejelentés megtörténtét követően átad a közérdekű bejelentőnek. A közérdekű bejelentő e jegyzőkönyv birtokában tudja bizonyítani a találkozó tényét,

valamint a közérdekű bejelentés tartalmát, valamint a személyes adatai kezeléséről szóló rendelkezéseket.

a 29. §-hoz

A bizalmi ügyvédnek naptári évenként, megbízási szerződések szerinti összesítésben összefoglalót kell készítenie. Ez az összefoglaló mutatja be a bizalmi ügyvéd által ellátott tevékenységet, illetve ad a szélesebb nyilvánosság felé tájékoztatást munkájáról.

a 30. §-hoz

A bizalmi ügyvédi tevékenység – jellegéből adódóan – szélesebb körű nyilvánosságot és átláthatóságot igényel. E követelményeknek a bizalmi ügyvéd honlap működtetésével tesz eleget, amelyen feltünteti elérhetőségét, hatályos, a bizalmi ügyvédi tevékenység ellátására kötött megbízási szerződéseit, tájékoztatóját a bizalmi ügyvédi feladatok ellátásáról, ennek rendjéről (kitérve természetesen arra, hogy a közérdekű bejelentők számára a szolgáltatása díjmentes), valamint az elkészített összefoglalókat.

a 31. §-hoz

A törvény egyetlen felhatalmazó rendelkezést tartalmaz, amelyben az igazságügyért felelős miniszternek kell szabályoznia a bizalmi ügyvédi tevékenység ellátásának képesítési feltételeit. Ennek oka, hogy – képesítési feltételek hiányában – az ügyvédek várhatóan nagyobb számban kívánnak bizalmi ügyvédi tevékenységgel foglalkozni, ami negatívan hathat a tevékenység ellátásának színvonalára. Indokolt tehát valamilyen képesítést előírni annak érdekében, hogy az ügyvédek megfelelő szakmai felkészültség birtokában láthassák el a bizalmi ügyvédi feladatokat.

a 32. §-hoz

A rendelkezés a törvény hatálybalépését rögzíti, ennek időpontja 2014. január 1. A hatálybalépés időpontja úgy került megállapításra, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre az elektronikus rendszer kiépítésére, a bejelentésekkel és közérdekű bejelentésekkel foglalkozó munkatársak továbbképzésére, valamint a bizalmi ügyvédi tevékenység ellátására való felkészülésre.

a 33. §-hoz

A törvényjavaslathoz kapcsolódó módosító rendelkezések közül az egyik legfontosabb az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény módosítása, amely sarkalatos törvénynek minősül. A módosítás rögzíti az alapvető jogok biztosának feladatai között a közérdekű bejelentések vizsgálatával kapcsolatos feladatokat, ugyanakkor eljárási garanciákat is tartalmaz a közérdekű bejelentők személyes adatainak védelme érdekében. Annak érdekében, hogy a törvény szövegébe az új alcím beépíthető legyen, a korábbi 12. alcímet 12/A. alcím néven újra meg kellett állapítani.

a 34. §-hoz

A módosító rendelkezés az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény technikai módosítását tartalmazza, beillesztve azt a rendelkezést, amely lehetővé teszi az ügyvédek számára a bizalmi ügyvédi feladatok ellátását.

a 35. §-hoz

A módosító rendelkezés lehetővé teszi, hogy a közérdekű bejelentés megtétele miatt a neki okozott kár, illetve ezzel összefüggésben keletkezett jog- vagy érdeksérelem elhárításához a közérdekű bejelentő a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény alapján szakjogászi segítséget vegyen igénybe.

a 36. §-hoz

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosítása azt teszi lehetővé, hogy közérdekű bejelentése miatt a közszolgálati tisztviselőt ne érhesse hátrány, kiterjesztve a törvény hatályát munkavégzésre irányuló más jogviszonyokra is (pl. ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyra).

a 37. §-hoz

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény módosítása azt teszi lehetővé, hogy közérdekű bejelentése miatt a munkavállalót ne érhesse hátrány, kiterjesztve a törvény hatályát munkavégzésre irányuló más jogviszonyokra is (pl. kölcsönzött munkaerőre).

a 38. §-hoz

A törvényjavaslat hatálybalépésével feleslegessé válik az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvénynek „A közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárás” alcíme, továbbá 141-143. §-a, így a törvényjavaslat intézkedik ennek hatályon kívül helyezéséről. Ugyancsak szükségessé válik a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény hatályon kívül helyezése, mivel – az illetékes hivatal kijelölése hiányában – a törvény a gyakorlatban nem alkalmazható.

HATÁSVIZSGÁLATI LAP

| | | | |
|---|---------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| lktatószám: | | Dátum: | 2013. április 22. |
| A hatásvizsgálat elkészítésére fordított idő: | 2 nap | Kapcsolódó hatásvizsgálati lapok: | |
| Hatásvizsgálatba bevont személyek, szervezetek: | KIM Hatáselemzési Osztály | Vizsgált időtáv: | 2013. június - 2017. december 31. |

| | | | |
|------------------------------|--|-------------------------------------|---|
| Előterjesztés címe: | A közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi ... törvényről szóló előterjesztés | Előterjesztő: | Közgazgatási és Igazságügyi Minisztérium |
| Intézkedés megnevezése: | a bejelentésekre és a közérdekű bejelentésekre vonatkozó új szabályozás megalkotása, a közérdekű bejelentők védelmének kiterjesztése, a bizalmi ügyvédekre vonatkozó szabályok megalkotása | | |
| Előterjesztés szükségessége: | a bejelentésekre és a közérdekű bejelentésekre vonatkozó szabályozás átláthatóbbá tétele, az Alaptörvény rendelkezéseinek igazítása | | |
| Utolsó módosítás dátuma: | új szabályozás | Következő módosítás várható dátuma: | 2014. |
| Előzmények: | | | |

Végrehajtás feltételei

| | | |
|---|---------|--|
| Az intézkedés alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek adottak? | részben | Az intézkedés alkalmazásához szükséges szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek részben adottak, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatala esetében a létszám bővítés fedezetét (munkaállomások létrehozása, illetmények biztosítása) a költségvetés általános tartaléka terhére kell biztosítani. |
|---|---------|--|

I. VERSENYKÉPESSÉG

| | | | |
|--|------------|---|------------|
| 1. Miként járul hozzá az intézkedés az ország versenyképességének javításához? | Javítja | | |
| A közszférában és a magánszférában egyaránt jelen lévő visszaélések (hivatali visszaélés, vesztegetés, csalás és más bűncselekmények) felderítési aránya javulhat, egyben a közérdekű bejelentések vizsgálata alapján nőhet a szervezetek önkorrupciós képessége. A csalás és korrupció visszaszorítása javítja a versenyképességet. | | | |
| 2. Az intézkedés hozzájárul a foglalkoztatás növeléséhez? | igen | Hány fővel? | kb. 10 |
| 3. Megtörtént-e az intézkedés adminisztratív terhekre gyakorolt hatásainak vizsgálata? | igen | | |
| Piaci szereplők esetén | | | |
| <input type="checkbox"/> | Növekednek | 0 Ft | mértékben |
| <input type="checkbox"/> | Csökkennek | 0 Ft | mértékben |
| Közgazgatási szereplők esetén | | Lakossági és egyéb nem piaci szereplők esetén | |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Növekednek | <input type="checkbox"/> | Növekednek |
| <input type="checkbox"/> | Csökkennek | <input checked="" type="checkbox"/> | Csökkennek |

II. TÁRSADALMI FELZÁRKÓZÁS

1. Érintett csoportok

| | Csoport megnevezése | Csoport mérete (fő) | Előny - Hátrány | |
|----|---|---------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 1. | panaszosok | kb. 75 000 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. | közérdekű bejelentők | kb. 3 000 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. | panaszügyekkel foglalkozó közszolgálati | kb. 400 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

2. Hatások összefoglalója

A törvény alapján várhatóan nőni fog a közérdekű bejelentések száma, ugyanakkor a szabályozás hatálybalépésével - a kapcsolódó kommunikációs kampány eredményeként - változás várható a közérdekű bejelentők társadalmi megítélésében is: tevékenységük a társadalom számára elfogadottabb lesz. Ugyanakkor erősödhetnek azok a vélemények is, amelyek a közérdekű bejelentések megtételét egyfajta "besúgásnak" gondolják. E negatív megítélés kezelése ugyancsak a kommunikációs kampány feladata.

III. STABIL KÖLTSÉGVETÉS

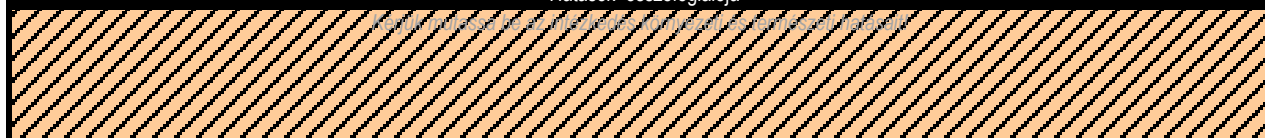
Költségvetési hatások

| | A vizsgált időszakban | Az aktuális évben | További négy évben |
|---|------------------------|-----------------------|------------------------|
| Az intézkedés költségvetési egyenlegrontó hatása | 237 997 438 Ft | 38 525 000 Ft | 199 472 438 Ft |
| Az intézkedés egyenlegrontó hatásának fedezete a költségvetésben | 413 846 337 Ft | 120 000 000 Ft | 293 846 337 Ft |
| Az intézkedés költségvetési egyenlegjavító hatása | 50 597 117 Ft | 8 190 000 Ft | 42 407 117 Ft |
| Az intézkedés egyenlegjavító hatásának figyelembevétele a költségvetésben | 0 Ft | 0 Ft | |
| Teljes hatás | -187 400 321 Ft | -30 335 000 Ft | -157 065 321 Ft |
| Teljes hatás az elfogadott költségvetéshez képest | 226 446 016 Ft | 89 665 000 Ft | 136 781 016 Ft |

IV. FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS

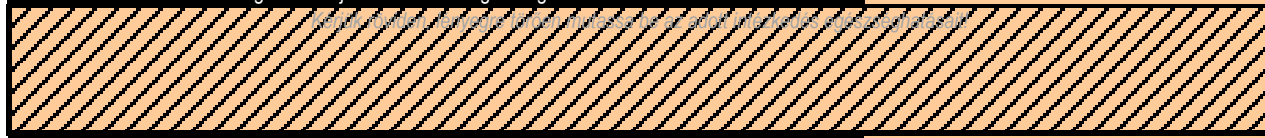
Vannak-e az intézkedésben foglaltaknak jelentősnek ítélt környezeti vagy természeti hatásai? nem

Hatások összefoglalója



V. EGYÉB HATÁSOK

Vannak-e az intézkedésben foglaltaknak jelentősnek ítélt egészségügyi hatásai? nem



Vannak-e az intézkedésnek további hatásai? nem



Jóváhagyta:

dr. Biró Marcell
közgazdasági államtitkár

.....