



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
MAGYARORSZÁG

## Új bejelentővédelmi törvényjavaslat: a kormány a minimumot súrolja. Alulról.

Bár a Bizottság elsősorban a korrupció súlyossága miatt fagyasztott több ezer milliárd forintnyi felzárkózási támogatást, meglepő módon a közérdekű bejelentők védelmének erősítése nem szerepel a magyar kormánnyal szemben támasztott követelményeket tartalmazó [mérőkövetelmények](#) egyikében sem. Pedig lenne mit megreformálni, hiszen a jelenlegi magyar bejelentővédelmi jogszabályok egyrészt [nem nyújtanak valódi védelmet](#) a bejelentők számára, másrészt nincsenek összhangban az EU vonatkozó irányelvvel. A vonatkozó európai uniós irányelvet 2021 decemberéig kellett volna átültetni a hazai jogba, ez azonban elmaradt. Nem véletlen, hogy a Bizottság Magyarország ellen is kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett, majd [pert is indított](#) a luxemburgi bíróság előtt a mulasztás miatt.

A kormány végül múlt héten az országgyűlés elé terjesztette azt a [törvényjavaslatot](#), amely biztosítaná az uniós irányelvnek való megfelelést. Közben azért bizonyosságot tett arról is, hogy mennyire veszi komolyan az egész kérdést. Noha decemberben felállt a Korrupcióellenes Munkacsoport, a kormánynak az eszébe se jutott, hogy egyeztessen annak tagjaival a tervezett szabályozás tartalmáról, sőt, még csak nem is említették, hogy törvényjavaslatot készülnének benyújtani ebben a témában és társadalmi egyeztetésre se bocsátották a jogszabálytervezetet. Sőt, a kormány beleszólt a törvénybe egy külön részt a „magyar életmód” megvédése érdekében fellépő bejelentők védelmére. Az abszurd rendelkezés célja a trollkodáson kívül az lehet, hogy összemossa azokat az állampolgárokat, akik a társadalom egészének védelme érdekében kockáztatják az egzisztenciájukat vagy akár a személyes biztonságukat azokkal, akik különféle világnézeti kérdésekben jelentgetik fel a tőlük eltérő véleményen lévőket. Míg az előbbi hasznos és bátor kiállás a közjó érdekében, addig az utóbbi valójában elfogadható indok nélkül korlátozza a szólás- és vélemény szabadságot.

A K-Monitor, a Transparency International Magyarország és a TASZ közös elemzésében megvizsgáljuk, hogy a törvényjavaslat mennyiben képes a közérdekű bejelentők részére valódi védelmet nyújtani, és azt is, hogy mennyiben felel meg az uniós irányelv tartalmának.

1. A kormány furcsa formáját választotta az EU-s irányelv átültetésének, ugyanis az új előírások életbe léptetésével egyidejűleg megőrzi a hatályos szabályozást is. Így tehát tartalmát tekintve a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013-as törvény (Panasztörvény) is hatályban marad, és az Alapvető Jogok Biztosa is megőrzi a bejelentések fogadásával összefüggő feladatkörét. Emellett persze az EU-s irányelvet is törvénybe iktatja a kormány, ami által kétszintű védelmet hoz létre és emiatt a bejelentő, ha nem eléggé tájékozott, könnyen lehet, hogy a hatályos szabályok szerinti gyengébb védelemben fog csak részesülni. Ez a bejelentők számára bizonytalanságot okoz, mivel a jelenlegi magyar szabályozás értelmében bárki, bármely visszaélés ügyében tehet bejelentést, ezzel szemben az irányelv csak a munkavégzéshez kötődő bejelentésekre vonatkozik, és azokra is kizárólag akkor, ha bizonyos EU-s jogszabályok megsértésével kapcsolatosak. Cserébe az irányelv sokkal erősebb védeltséget biztosít a magyar szabályozásnál. Ebből viszont az következik, hogy a bejelentő nem, vagy csak nagyon nehezen fogja tudni eldönteni, hogy a bejelentése nyomán jogosult-e az erősebb, európai uniós szintű védelemre, vagy sem.
2. A törvényjavaslat fogyatékoságai zömében magából az irányelvből fakadnak, amely eleve nem megy túl messzire a bejelentők megvédése terén. Az irányelv ugyanakkor megengedi erősebb védelmi megoldások szabályozását, a kormány mégsem él ezzel a lehetőséggel.
  - a. Ilyen például a bejelentőknek nyújtott támogatás szabályozása, amely kimerül a felvilágosításban, valamint abban, hogy az állam ügyvédet biztosít, ám az ügyvéd

díját csak akkor fizeti meg, ha a bejelentő havi jövedelme nem haladja meg a 28500 forintot. Ez így biztosan kevés lesz ahhoz, hogy egy jól kereső alkalmazott kockáztassa az állását.

- b. Teljességgel hiányoznak továbbá a bejelentések kivizsgálására vonatkozó eljárási szabályok, miközben a külső bejelentőcsatornák működtetésére kijelölt állami szervek többsége az elmúlt években nem jeleskedett nagyobb korrupciós ügyek és egyéb jogsértések felderítésében.
  - c. A törvényjavaslat azzal sem foglalkozik, hogy mit tehet a bejelentő, ha úgy ítéli meg, hogy bejelentését nem vizsgálták ki érdemben, azon túl, hogy más csatornát választ, vagy az ombudsmanhoz fordul. Az ombudsman ugyan ellenőrizheti azt, hogy az eljárásra jogosult szerv intézkedett-e a bejelentés nyomán, de a bejelentés kivizsgálásának a tartalmi megfelelőségét nem ellenőrizheti.
  - d. További hiányosság az, hogy a törvényjavaslat nem támaszt elég szigorú követelményeket a bejelentések fogadására létrehozandó csatornák működését illetően, miközben éppen a technikai megoldáson múlhat, hogy mennyire vannak biztonságban a bejelentő adatai. Az sem teljesen megnyugtató, hogy a bejelentővédelmi rendszerek megfelelőségét a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság fogja ellenőrizni. Semmi nem utal arra ugyanis, hogy a kormány egyebek mellett a szükséges költségvetés, a szakembergárda megerősítése és megfelelő képzések útján felkészítene az alapvetően munkaügyi ellenőrzésekre szakosodott főhatóságot a teljesen új feladatok ellátására.
  - e. A nyilvánosság útján tett bejelentés esetére irányadó védelmi szabályok is hiányosak, ugyanis a visszaélést a sajtó útján nyilvánosságra hozó bejelentő nem számíthat védelemre. Pontosabban fogalmazva a bejelentő ilyenkor a sajtótörvényben rögzített forrásvédelmi szabályokra van utalva, amelyek azonban kizárólag akkor garantálnak védelmet, ha az újságíró hivatkozik rájuk.
3. Komoly probléma, hogy a törvényjavaslat megengedi a névtelen bejelentések vizsgálatának a mellőzését, holott előírhatná azt is, hogy csak akkor nem kell vizsgálni az illetékes hatóságnak, ha az anonimitás miatt ez lehetetlen. Előrelépés ugyanakkor, hogy a súlyos jog- vagy érdeksérelemre utaló közérdekű bejelentéseket akkor is kötelező lesz kivizsgálni, ha nem azonosítható a bejelentést tevő személy.
  4. Az is pozitív fejlemény, hogy a törvényjavaslat megerősíti a bejelentővédelmi ügyvédre vonatkozó szabályokat, ami azért fontos, mert vélhetően jelentősen emelkedni fog a törvény elfogadását követően az ilyen szolgáltatást nyújtók száma. Ellenben a törvényjavaslat anélkül engedi meg a bejelentővédelmi feladatok máshoz, például tanácsadó cégekhez történő kiszervezését, hogy ezzel kapcsolatban bármilyen követelményt meghatározná.
  5. Trollkodásra is futotta a kormány erejéből, a törvényjavaslat ugyanis külön foglalkozik a magyar életmód megvédése érdekében tett bejelentésekkel. Ez a gumicsontként odadobott szabály nemcsak értelmetlen, de a szólás szabadságát is nyilvánvalóan megsérti. Ráadásul alaptalanul kelti azt a látszatot, mintha a magyar életmóddal szemben megvalósított visszaélések, feltéve, hogy ilyenek egyáltalán előfordulnak, a korrupciós jelzésekhez hasonlóan maguk is szükségessé teszik önálló bejelentési rezsim kialakítását.

## Mit lehet bejelenteni?

Apróságnak tűnhet a különbség, de a jövőben komoly jelentősége lehet, hogy valaki közérdekű bejelentést tesz, vagy az uniós jogot érintő visszaélést jelent be. A jelenlegi szabályozásból változatlanul kerül át törvényjavaslatba az a rendelkezés, hogy közérdekű bejelentéssel olyan körülményre lehet felhívni a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Ez tehát nem újdonság, szemben az irányelvből származó azon előírással, miszerint a védelem csak azokra terjed ki, akik a foglalkozásukhoz kapcsolódóan jelentik be az uniós jog megsértését. Az irányelv és annak nyomán a törvényjavaslat vonatkozó fejezete részletesen körülhatárolja azokat a területeket, amelyekre vonatkozó visszaélések jelzése esetén védelem jár a hátrányt szenvedő bejelentőnek. Ilyen pl. a közbeszerzés, a pénzmosás, az EU pénzügyi érdekeinek a védelme, valamint a környezetkárosítás, de ebbe a körbe tartozik a közegészségügy és az élelmiszerbiztonság is. Ez a kettősség komoly bizonytalanságot okoz, amely egyszerűen kivédhető lenne, ha minden közérdekű bejelentőt az irányelvben lefektetett magasabb szintű védelem illette meg akkor is, ha nem EU-s jogszabályokkal kapcsolatos, hanem a jelenlegi hazai szabályozás szerinti bejelentést tesz.

## Ki részesül védelemben?

Az irányelv értelmében minden olyan bejelentőt, dolgozzon akár a magánszektorban, akár a közszférában, védelem illet, akinek munkavégzéssel összefüggésben jutott tudomására jogsértésre vonatkozó információ és arról bejelentést tesz. A dolgozót ebben az esetben tágan értelmezi az irányelv, lehet például gyakornok, önkéntes, tanácsadó, igazgatósági tag vagy alvállalkozó, beszállító is, sőt olyan is, akinek a felvétele egy céghez folyamatban van, vagy már megszűnt az állása. Fontos, hogy az irányelv előírja a segítők és harmadik személyek védelmét is, így a családtagok, valamint a bejelentő (amennyiben szerződéses partnerről van szó) munkavállalói is védelemben részesülnek, ha megtorlás fenyegeti őket. Ezzel ellentétben a törvényjavaslat által megőrzött hatályos magyar szabályozás ugyan nem korlátozódik a munkavégzéssel kapcsolatos bejelentésekre, ellenben a családtagokra, segítőkre egyáltalán nem vonatkozik.

## Hogyan lehet bejelentést tenni?

A magyar szabályok eddig az állami szféra számára két bejelentési csatornát kínáltak fel. A Panasztörvény lehetővé teszi közvetlenül az érintett – a törvény megfogalmazása szerint: eljárásra jogosult – szervnél, illetve az ombudsmani hivatal által működtetett elektronikus felületen keresztül történő bejelentést. Utóbbinak a végső címzettje ugyanúgy az érintett szerv. Az ombudsman tanáccsal látja el a bejelentőt, illetve anonimizálja a bejelentését. Az ombudsman azonban nem vizsgálja tartalmában a bejelentést, annak elutasítása esetén is csak azt ellenőrizheti, hogy az eljárásra jogosult szerv részéről az elutasítás vagy a vizsgálat lefolytatása, lezárása formálisan szabályos volt-e. Az ombudsman ezért valójában csak közvetítőként (“postásként”) viselkedik és ezen az új szabályozás sem fog változtatni.

Jelentős újdonság azonban az, hogy az EU-s irányelv három elkülönült bejelentési megoldást is megkülönböztet: a Panasztörvényben is létező **belső bejelentést** (ilyet az érintett intézményhez lehet előterjeszteni), a bejelentésben érintett intézménytől független **külső csatornát** (ezt az erre kijelölt állami szervnek kell majd működtetnie), és végül bizonyos feltételek mellett védelmet nyújt azoknak is, akik a **nyilvánosságot** választják a bejelentésük megtételére. Fontos, hogy a visszaélés-bejelentési rendszert a foglalkoztatónál egy erre a célra kijelölt, e feladatkörében nem utasítható személy vagy szervezeti egység kell, hogy működtesse. A gyakorlatban ez a garancia kevésnek bizonyulhat, legalábbis az eddigi tapasztalatok nem adnak okot bizakodásra: Az immár tíz éve működő, a közhatalmi szervezetek korrupciómegelőzési és korrupció kezelési feladatait (is) ellátni hivatott integritás tanácsadók sem utasíthatóak a vonatkozó jogszabályi előírások alapján. Ehhez képest a Völner-Schadl ügyben keletkezett, a sajtó útján nyilvánosságra került lehallgatási anyagokból az tűnik ki, hogy az Igazságügy-minisztérium dolgozói [nem merték jelenteni](#) a korábbi államtitkár házon belül ismert visszaéléseit a tárca integritás tanácsadójának, aki ráadásul a hírek szerint érintett is volt az ügyben.

## **A belső bejelentési csatorna**

Míg a Panasztörvény csupán lehetőséget biztosít vállalati bejelentővédelmi rendszerek megalkotására, az EU-s irányelv és ennek nyomán a törvényjavaslat ezt kötelezővé teszi. Úgynevezett belső visszaélés-bejelentési rendszert kell működtetnie minden olyan állami és magánintézménynek, amely legalább 50 főt foglalkoztat. Ez a kötelezettség a magáncégeken kívül az állami szerveket, az önkormányzatokat, a különféle költségvetési szerveket, és az állami vagy önkormányzati tulajdonú vállalatokat is terheli. Vannak azonban kivételek. Az 50 főnél kevesebb dolgozót foglalkoztató szervezetek, valamint a 10.000 főnél kevesebb lakosú önkormányzatok esetében a belső bejelentőrendszer működtetése például nem kötelező, igaz, nem is tilos. A legfeljebb 249 főt foglalkoztató szervezeteknek pedig lehetőségük van arra, hogy más intézményekkel közösen működtessenek bejelentőrendszert. Ezzel szemben az állami főhatóságok a foglalkoztatottak létszámától függetlenül kötelesek belső bejelentési csatornát létrehozni és fenntartani.

A magánszféra szereplői számára fontos az irányelv azon előírása, miszerint a belső bejelentő rendszert nemcsak a jogszabályokban meghatározott visszaélések jelzésére, hanem a céges (belső) előírásokat sértő magatartások és mulasztások bejelentésére is lehet használni.

## **A külső bejelentési csatorna**

A belső bejelentővédelmi csatornák mellett az irányelv azt is elvárja a tagállamoktól, hogy megfelelő kapacitásokkal rendelkező hatóságot jelöljenek ki a bejelentések fogadására szolgáló külső csatorna működtetésére. Az ilyen külső csatorna igénybevételével bárki, vagyis nemcsak a csatornát működtető szervezet által foglalkoztatott személy tehet bejelentést. A törvényjavaslat ennek a követelménynek kétféle módon tesz eleget. Egyrészt tíz, a kormánytól elvileg független főhatóságot név szerint kijelölve kötelez elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására. Ezek az alábbiak:

- i. Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság
- ii. Gazdasági Versenyhivatal
- iii. Integritás Hatóság
- iv. Közbeszerzési Hatóság
- v. Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal
- vi. Magyar Nemzeti Bank
- vii. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
- viii. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
- ix. Országos Atomenergia Hivatal
- x. Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága

Másrészt felhatalmazza a kormányt arra, hogy az alárendeltségébe tartozó valamelyik hivatalt is megbízza elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer működtetésével. Azt azonban egyelőre nem tudni, hogy melyik kormány szerv kapja majd meg ezt a feladatot.

## **Mi történik a bejelentéssel?**

Az irányelv alapvetően a bejelentők védelmére összpontosít, a bejelentés érdemi kivizsgálásának a garanciáival azonban nem foglalkozik. Ebből következően a törvényjavaslat sem fordít különösebb figyelmet arra, hogy ténylegesen mi is történik a bejelentéssel. Az előírások értelmében a bejelentést 30 napon belül ki kell vizsgálni, az eljárási határidő rendkívüli esetben három hónapra meghosszabbítható. Továbbá ellenőrizni kell a bejelentés tartalmát, és amennyiben hiteles, meg kell hozni a bejelentett visszaélések orvoslására alkalmas intézkedéseket, bűncselekmény gyanúja esetén pedig feljelentést kell tenni. Ezek a rendkívül általánosan

megfogalmazott elvárások nem ígérkeznek hatásosnak, hiszen a jelenleg érvényben lévő előírások sem hagynak kétséget afelől, hogy az illetékes szervek tudomására jutott visszaéléseket orvosolni kell. Az sem ad okot túlzott optimizmusra, hogy a törvényjavaslat háttérszabályként a közérdekű bejelentések 2014 óta érvényben lévő előírásait rendeli alkalmazni, hiszen ez a megoldás a gyakorlatban nem garantálta a bejelentésekben bemutatott visszaélések orvoslását.

Az irányelv nyilván abban látja a korrupt gyakorlatok és az egyéb visszaélések felderítése terén gyakori kudarc okát, hogy a legtöbb esetben nem áll rendelkezésre elegendő bizonyíték a szükséges eljárások megindításához. Vagyis nem az erre rendelt hatóságok vonakodása vagy elfoglaltsága, hanem az információhiány áll a sikertelenség hátterében. Ha több és megbízható információra van szükség, akkor valóban az a fontos, hogy az államok a védelem megteremtésével (megerősítésével) olyan körülményeket alakítsanak ki, amelyek a bejelentőt fenyegető kockázatok mérséklésével ösztönözik a közérdekű bejelentéseket. Ez megmagyarázza a bejelentések kivizsgálásra vonatkozó irányelvi előírások hiányát. Félő azonban, hogy Magyarországon ez önmagában nem fog eredményre vezetni.

### **A bejelentővédelmi ügyvéd**

A törvényjavaslat fenntartja a bejelentővédelmi ügyvéd intézményét, amely ugyan kilenc éve létezik, egyelőre azonban nagyon kevés ügyvéd számára bizonyult vonzóknak ez a pálya. Bejelentővédelmi ügyvédet továbbra is a magánszférában működő intézmények bízhatnak meg bejelentéseik kezelésére. A törvényjavaslat ezentúl a bejelentővédelem biztosítását egyéb szervezetek részére történő kiszervezéssel is lehetővé teszi, de erről semmi konkrétumot nem tartalmaz. A bejelentővédelmi ügyvédre vonatkozó szabályok néhány ponton módosulnak, például erősödnek a bejelentővédelmi ügyvédek függetlenségét szolgáló garanciák. Ilyennek tekintjük azt, hogy a bejelentővédelmi ügyvéd a jövőben a megbízótól más megbízást nem fogadhat el, és eljárása miatt nem mondható fel a szerződése, nem tagadható meg a megbízási díjának kifizetése. A bejelentővédelmi ügyvéd meg kell őrizze a bejelentő inkognitóját, ezért a bejelentésről a bejelentő azonosítását lehetővé tevő adatot nem tartalmazó kivonatot küld a megbízónak. Amennyiben a bejelentés a megbízó vezető tisztségviselőjét érinti, a bejelentővédelmi ügyvéd a bejelentő felügyelőbizottságát, könyvvizsgálóját, a megbízó legfőbb döntéshozó szervét vagy a tulajdonosi jogok gyakorlóját értesíti a bejelentésről.

### **Nyilvánosságához fordulás**

Az irányelv és abból fakadóan a törvényjavaslat egyik legfontosabb újdonsága az, hogy a bejelentőknek járó védelmet kiterjeszti az olyan esetekre, amikor a bejelentő nyilvánosságra hozza az általa megosztani kívánt információt. A nyilvánosságához forduló bejelentő akkor részesül védelemben, ha előbb kimerítette az intézményi csatornákat, azaz a bejelentést először a bejelentőt foglalkoztató szervezetnél, illetve a külső csatornát működtető valamelyik állami szervnél megtette, és a megkeresett szervek nem léptek semmit a törvényi határidőn belül. A bejelentő át is ugorhatja az intézményi csatornákat, ezt azonban csak akkor teheti meg, ha alapos okkal számíthat arra, hogy az a körülmény, amire nézve bejelentést akar tenni, nyilvánvalóan veszélyezteti a közérdeket, például azért, mert helyrehozhatatlan kár bekövetkezése fenyeget. A bejelentő továbbá akkor is jogosult közvetlenül a nyilvánosságához fordulni, ha alapos okkal feltételezi, hogy a bejelentése miatt retorzió érheti, vagy a bejelentését nem fogják kivizsgálni.

Az irányelvet alapvetően szöveghűen átültető törvényjavaslat a nyilvánosságához fordulás lehetőségének a szabályozása körében hibát vét. Miközben az irányelv értelmében a bejelentő már akkor is jogosult a bejelentését nyilvánosan megtenni, ha a megtorlás egyszerű „kockázatával” kell számolnia, addig a törvényjavaslat erre csak akkor teremt lehetőséget, ha fennáll a megtorlás „nyilvánvaló lehetősége”. Vagyis a törvényjavaslat értelmében a nyilvánosságához fordulás jogának magasabb a küszöbe annál, amit az irányelv előír.

További aggasztó korlátozás, hogy a védelem nem jár azoknak, akik a sajtóhoz fordulva hozzák nyilvánosságra a bejelentést. Ez a jogszűkítés az irányelvből fakad. Feltételezzük, hogy az uniós jogalkotó szerint az újságírói forrásvédelem szabályai a bejelentők helyzetét is megoldják, ezért

úgy vélik, hogy az újságíróknak információt átadó személyekre szükségtelen kiterjeszteni a bejelentővédelmi szabályokat. Ez a megközelítés azonban nem állja meg a helyét. A forrásvédelem az újságíró szabadsága, ezzel a privilégiummal az újságíró élhet, és nem az, aki az újságírónak információt szolgáltat. Ha az újságíró mégis felfedi a forrása kilétét vagy az erre vonatkozó információt közli a hatóságokkal, például azért, mert a bíróság ezt elrendeli, akkor a bejelentő teljes egészében védelem nélkül marad.

### **Névtelen bejelentések**

A közérdekű bejelentésekre vonatkozó szabályok a névtelen bejelentések elutasítását írják elő. Kivételt jelent, hogy a súlyos jog- vagy érdeksérelemre utaló közérdekű bejelentéseket akkor is kötelező lesz kivizsgálni, ha nem azonosítható a bejelentést tevő személy. Arra sajnos semmilyen objektív kritérium nem létezik, hogy mi számít súlyosnak. Az irányelvet átültető szabályok a belső bejelentési csatornák számára lehetővé teszik a névtelen bejelentések elutasítását. A törvényjavaslat még csak támpontokat sem ad ahhoz, hogy milyen esetekben mellőzhető a bejelentés vizsgálata. A külső bejelentőcsatornákra vonatkozóan egyáltalán nincs erre vonatkozó külön előírás, tehát a közérdekű bejelentőkre vonatkozó, kötelező mellőzést tartalmazó szabály lesz alkalmazandó. Fontos azonban, hogy az irányelv alá tartozó bejelentések esetében a törvény explicite kimondja, hogy a névtelen bejelentőnek is jár a védelem, ha azonosítását követően hátrányos intézkedés éri.

### **Statisztikák**

Míg az irányelv minden bejelentő csatornát működtető szerv részére előírja, hogy nyilvántartást vezessen a bejelentésekről, a törvényjavaslat ezt csupán a külső bejelentési csatornák esetén teszi kötelezővé, ahogy azt is, hogy évente statisztikai adatokat kell küldenie az ombudsmannak a fogadott bejelentésekről és azok elbírálásáról. Fontos lenne, hogy ez a belső csatornát működtető intézmények, valamint a bejelentővédelmi ügyvédek esetében is megtörténjen, ugyanis csak így értékelhető a rendszer eredményessége.

### **Miféle védelemre számíthat a bejelentő?**

Az irányelv alapján azok a bejelentők számíthatnak védelemre, akik az irányelv által szabályozott európai uniós jogsértésre vonatkozó információt jelentenek be. Amint arra már utaltunk, elsősorban a közbeszerzés, a pénzmosás, az unió pénzügyi érdekeinek a védelme, valamint a környezetkárosítás tartoznak ebbe a körbe. Azok a bejelentők is számíthatnak az irányelv szerinti magasabb szintű védelemre, akik alappal feltételezték, hogy a bejelentésük uniós jogsértésre irányul. További követelmény a jóhízeműség, vagyis az, hogy a bejelentés valós tartalmú legyen, illetve a bejelentőnek jó oka legyen azt gondolni, hogy valós ügyre hívja fel a figyelmet.

A törvényjavaslat értelmében az, aki nem uniós jogsértést jelent be és oka sincsen azt feltételezni, hogy a bejelentése valami módon az irányelv által kereken tíz oldalon át felsorolt uniós jogszabályok valamelyike alá tartozik, kizárólag a jelenleg is érvényben lévő hazai bejelentővédelmi megoldásokra számíthat.

### **Miben hasonlít és miben különbözik a kétféle megoldás?**

A törvényjavaslat által megkettőzött védelmi rezsim között az egyik hasonlóság az, hogy mindkettő értelmében tilos a bejelentővel szemben a bejelentés megtétele miatt bármilyen hátrányos intézkedést alkalmazni (a másik hasonlóság a bejelentőnek járó támogatások kérdése, amiről később lesz majd szó).

Az uniós bejelentések körében a törvényjavaslat gondoskodik arról, hogy ha a tilalom ellenére a bejelentő mégis retorziót szenvedne el, akkor az ennek orvoslására általa kezdeményezett eljárásban megfordul a bizonyítási teher. Vagyis nem a bejelentése miatt az állásából eltávolított bejelentőnek kell bizonyítania, hogy a bejelentése miatt veszítette el a munkáját, hanem fordítva: a korábbi munkaadónak kell igazolnia, hogy nem a bejelentés miatt rúgta ki a bejelentőt. Az uniós védelem alá eső bejelentő továbbá nem vonható felelősségre azért, ha a bejelentés megtételével

üzleti titoksértést valósított meg, és a bejelentés alapjául szolgáló információ megszerzésével elkövetett jogsértés sem kérhető rajta számon.

Ezzel szemben a nem harmonizált bejelentések világában marad a már tíz éve ismert, a gyakorlatban fabatkát sem érő megoldás, amely a retorzió tilalmának jogszabályi kimondásában ki is merül. Az a bejelentő, aki ebben a rezsimben találja magát, maga kénytelen bizonyítani az igazát és még arra is számíthatnia kell, hogy titoksértés vagy más vétség miatt ellene fognak eljárni a hatóságok. Ez történt például [Horváth András esetében](#), akit a NAV jelentett fel, miután rámutatott a rendszerszintű ÁFA-visszaélésekre. De így járt [Pintz György szabadalmi ügyvivő](#) is, aki ellen a szabadalmi ügyvivői kamara indított fegyelmi eljárást, miután felhívta a figyelmet a szabadalmi titkokat veszélyeztető informatikai hibára. Mindketten hosszas jogi eljárást kellett elszenvedjenek azért, hogy kimondják: egyikük sem követett el visszaélést közérdekű bejelentésükkel.

Az irányelv sajnos a bejelentők védelme terén itt meg is torpan. Az a bejelentő, aki igazán fontos titkokat, például minősített adatot, vagy büntetőeljárásban keletkezett adatot fed fel, ugyanúgy nem számíthat védelemre, ahogyan egyebek mellett a nyomozó hatóságok és a titkosszolgálatok dolgozói sem, ha az őket foglalkoztató szervezetek működésére vonatkozó szabályokat szegik meg a bejelentés megtételével. Arra a bejelentőre is lesújt a törvény szigora, aki bűncselekményt valósít meg a bejelentéssel érintett információ megszerzése érdekében, például feltörti a munkahelyén az adattároló rendszer biztonsági kódját, vagy ellop egy iratot.

### **Milyen támogatásra számíthat a bejelentő?**

A bizonyítási teher megfordítása és bizonyos titkosértések esetén a felelősség kizárása ugyan fontos, azonban ettől még a bejelentő komoly bajba kerülhet. Abban a nemvárt esetben, ha a tilalom ellenére mégis retorzió áldozatává válna a bejelentő, az irányelv, és annak nyomán a törvényjavaslat, támogatás gyanánt a jogi segítségnyújtás szabályai szerint igénybe vehető szolgáltatásokat irányozza elő. Ez afféle “nép ügyvédje” csomagot jelent, ami kimerül abban, hogy a bejelentő teljes körű tájékoztatásban részesül, valamint az állam által biztosított jogi segítőt vehet igénybe különféle beadványok elkészítéséhez, illetve, ha bíróság előtt kell eljárjon, akkor pártfogó ügyvédre vagy védőügyvédre tarthat igényt. Az a bejelentő, aki például elveszíti a munkáját vagy vállalkozóként a megrendelését, netán beperlik a bejelentéssel okozott kárért vagy rosszabb esetben feljelentést tesznek ellene, aminek az eredményeként a vádlottak padján találja magát, az államtól kap ügyvédet. Ez nem túl sok, hiszen az állam nem gondoskodik arról, hogy erre rendelt hatóság útján megvédje a bejelentőt és a nevében az állam folytassa le az ilyen jellegű pereket, ráadásul ilyen követelményt az irányelv sem támaszt. A semminél azonban ez is több valamivel, hiszen az ügyvédi tudás biztosításával az állam mégsem hagyja teljesen magára a bejelentőt.

A gyakorlatban azonban a jogi segítő, illetve a pártfogó vagy védőügyvéd költségét nem feltétlenül fizeti meg az állam. A költségmentesség kedvezménye csak a rászoruló bejelentőt illeti meg, ő valóban nem kell, hogy a zsebébe nyúljon. A törvényjavaslat háttérül szolgáló jogi segítségnyújtásról szóló törvény értelmében az a bejelentő minősül rászorulónak, akinek a havi jövedelme nem haladja meg a „szociális vetítési alap összegét”, ami 28500 forintot jelent havonta. Bár számos olyan eset van, amikor a 28500 forintnál magasabb összegű havi jövedelemmel rendelkező ügyfél is rászorultnak tekintendő, a lényeg az, hogy az abszolút éhhalálnál kicsivel is jobban élő közérdekű bejelentő még arra sem számíthat, hogy az állam kifizeti azt a költséget, amibe a bejelentése miatt elszenvedett törvénysértő hátrányok orvoslása érdekében indított jogi eljárások kerülnek.

A komoly súlyú visszaélésekről gyakran vezető beosztást betöltő vagy jelentős szerződésállománnyal rendelkező, éppen ezért jellemzően magasabb jövedelmű személyek tudnak bejelentést tenni. Ők azonban a bizonyítási szabályok számukra valóban előnyös kialakításán és az üzleti titok megtartására vonatkozó előírások megszegésének következményei alól történő mentesítésen túl lényegileg semmilyen kézzelfogható támogatásban nem részesülnek, így továbbra is komoly anyagi kockázatot vállalnak a bejelentés megtételével.

## **Mi hiányzik a törvényjavaslatból?**

A felsorolt hiányosságokért a törvényjavaslat mellett az annak alapjául szolgáló irányelvet is okolni kell. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a kormány, ha akarna, túlléphetne az irányelvi kereteken. Az irányelvek ugyanis mindig csak minimumszabályokat tartalmaznak, ezért ebben az esetben is igaz az, hogy többletvédelmet bármikor elrendelhet a kormány a közérdekű bejelentők érdekében. Vagyis, ha akarná, mentességet engedhetne a büntetőjog által védett, súlyos titkok felfedése esetére is, és kötelezővé tehetné a névtelen bejelentések kivizsgálását is. És persze a 28500 forintos rászorultsági határt is eltörölhetné, valamint a bejelentőket segítő egészen komoly arzenált is létrehozhatna. Például kötelezővé tehetné, hogy a nemrégiben megszervezett Integritás Hatóság gondoskodjon a bejelentők védelméről és a saját költségére indítsa meg, illetve folytassa le a bejelentőkkel szemben a törvényi tilalom ellenére elrendelt retorziók orvoslása érdekében szükséges eljárásokat. Vagy mondjuk előírhatná, hogy az állam megtérítse a bejelentőnek azt a kárát, amit az amúgy is törvénysértő retorzió következtében szenvedett el. Sőt, horribile dictu akár arra is mód lenne, hogy az állam pénzjutalomban részesítse azokat a közérdekű bejelentőket, akiknek a bejelentése nyomán súlyos visszaélést sikerült leleplezni és ennek következtében az állam jelentős összegű vagyont ellopását előzte meg vagy az ellopott vagyont visszaszerezte.

A törvényjavaslat azonban mindezt elmulasztja, amint arról sem gondoskodik, hogy az újonnan bevezetett rendelkezések gyakorlati érvényesülését bármely állami hatóság ellenőrizze. A 2013-ban létrehozott és a törvényjavaslat által egyfajta hazai rezsimeként változatlan formában átvett közérdekű bejelentővédelmi megoldással is talán az a legnagyobb probléma, hogy a hiányzó ellenőrzés folytán semmit nem kockáztatnak azok a szervezetek, amelyek egész egyszerűen nem hajtják végre a Panasztörvény előírásait. Amint arra már utaltunk, maga az irányelv sem foglalkozik azzal, hogy mi történik a bejelentéssel, ehelyett a bejelentő megvédésre összpontosít. Lehet, hogy az irányelv abból indult ki, hogy a tagállamok mind olyan működő jogállamok, amelyekben a közhatalmi szervek teszik a dolgukat és kivizsgálják a hozzájuk érkező beadványokat. Magyarországon azonban ez nincsen így, amit sokévi tapasztalat mellett a tavaly nyáron éppen a Bizottság által megindított jogállamisági eljárás igazol a legnyilvánvalóbban. Hatékony kikényszerítés hiányában a most átültetett irányelv rendelkezéseitől sem várható áttörés a korrupció elleni küzdelemben, de legalább némileg javulhat az uniós jogsértéseket bejelentők védelme.

## **GUMICSONT ALERT!!! - whistleblowing a magyar életmód megvédése érdekében**

Noha a korrupció elleni küzdelem érdekében a kormány szigorúan az irányelvi minimumot hozza, a törvényjavaslatban szerepel néhány, az irányelv tartalmához nem kapcsolódó elem is. A törvényjavaslat értelmében az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában foglalt egyes kinyilatkoztatások és az Alaptörvény által védett egyes értékek megőrzése érdekében is lehet közérdekű bejelentéssel élni. Így például a nemzetiszocialista és a kommunista rendszerek által elkövetett bűnöknek, valamint annak a kétségbe vonása, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők ugyanúgy bejelenthető lenne, ahogyan a nemzeti jelképek (Magyarország címere, zászlaja, himnusza) tiszteletének és használatának akadályozására irányuló cselekmények. Szintén közérdekű bejelentésre adhatna okot a házasság és család alaptörvényileg elismert szerepének, valamint a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogának kétségbe vonása. A törvényjavaslatot előterjesztő kormány feltehetőleg ez utóbbi két elemet, a családra, illetve a gyermekekre vonatkozó utalást tekinti az ún. „magyar életmód” jellegadó ismérvének. A kormány ezáltal minden alapot nélkülözően játszik rá arra, hogy a magyar életmóddal szemben megvalósított visszaélések a korrupciós jelzésekhez hasonlóan maguk is szükségessé teszik önálló bejelentési rezsime kialakítását.

A fentiek kapcsán általános megállapítás, hogy a javaslat olyan okokból engedi meg a demokráciának elvileg alapját jelentő véleménynyilvánítási szabadság korlátozását, amelyek körét nem indokolja, és amelyek pontos tartalma - rosszabb esetben pedig elfogadhatósága - minimum vitatható. A javaslat a nemzetiségekkel kapcsolatban például nem az Alaptörvény nemzetiségek jogait biztosító XXIX. cikk rendelkezéseire, hanem a Nemzeti Hitvallásban található homályos



utalásra hivatkozik, amely az Alaptörvény egyfajta preambulumaaként nem világos, hogy egyáltalán mennyiben rendelkezik normatív tartalommal. Ennél súlyosabb probléma viszont, hogy az ún. „magyar életmód” kapcsán az orosz mintára készült [homo- és transzfób propagandatörvény](#) elfogadása után nehéz nem arra gondolni, hogy a javaslat azon kritikus hangok elfojtását akarja elérni, akik vitatják, hogy a férfi és nő házasságára alapított családon kívül minden más együttélési forma másodrangú, az állam védelmére nem érdemes életmódbeli választás lehet, vagy akik az egyenlőség egyébként az Alaptörvényben is kifejtett alapelvével összhangban kiállnak a transznemű emberek jogfosztása ellen. Hasonló törekvések egészen biztosan nem tekinthetők olyan indoknak, amelyek a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását bármilyen csekély mértékben is igazolnák.

A magyar értékek kapcsán a javaslat komolytalanságát jelzi, hogy az figyelmen kívül hagyja a cselekmények lehetséges következményeit, azokat differenciálatlanul kezeli, függetlenül a cselekmény körülményeitől, kontextusától, szándékától. A szólás- és véleménynyilvánítás szabadságát a cselekmények, tevékenységek bejelenthetősége közvetlenül érinti: a javasolt szabályozás nem tartalomsemleges, tehát meghatározott tartalmú szólásokat, cselekményeket tesz bejelenthetővé, az azok által kiváltott hatás értékelése nélkül, ezáltal öncenzúrát idézhet elő az érintett körökben. A szabályozás alkalmazhatósága kapcsán számos kétely merül fel: a homályos és más jogági szabályokkal ellentmondó megfogalmazás, a bizonytalan normatív tartalom, a bejelentés jogkövetkezményeinek (szankció) hiánya mind arra utal, hogy e részben propaganda-jogalkotási termékről van szó.

Ami a javaslat érdemi részei tekintetében hátrány, az itt kifejezett erénnyé válik: tekintve, hogy a jogalkotó nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a bejelentő pontosan hová teheti meg panaszát, ki vizsgálja azt ki és milyen szankciókkal járhat a Nemzeti Hitvallásban foglalt, vagy a „magyar életmód” által reprezentált értékek megsértése, az is egyértelmű, hogy a javaslat – öncenzúrán túli – következményeitől nem kell tartani. A valódi közérdektől távol álló, házmestertempót idéző árulkodásra felhatalmazó rendelkezések részévé válhatnak a jogrendszernek, de csak a véleménynyilvánítási szabadság alanyaitól függ, hogy mennyire hagyják magukat megfélemlíteni.