

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

T/11657. számú

törvényjavaslat

a panaszokról és közérdekű bejelentésekről

Előadó:

Dr. Navracsics Tibor
közigazgatási és igazságügyi miniszter

Budapest, 2013. június

2013. évi ... törvény
a panaszokról és közérdekű bejelentésekről

Az Országgyűlés, elkötelezetten az állami szervek működésébe vetett közbizalom növelése iránt, elismerve a panasz és a közérdekű bejelentés jelentőségét az állam működésének jobbá tételében, tekintettel Magyarország korrupció elleni fellépéssel összefüggésben vállalt nemzetközi kötelezettségeire és a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott ajánlásokra, elismerve a közösségi érdekek érvényesülése érdekében a közérdekű bejelentők által vállalt erőfeszítéseket, valamint biztosítva a közérdekű bejelentők minél teljesebb védelme érdekében szükséges intézkedéseket, a következő törvényt alkotja:

1. A panasz és a közérdekű bejelentés

1. § (1) Az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni.
 - (2) A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá.
 - (3) A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.
 - (4) Panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a panasszal vagy a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv). A szóbeli közérdekű bejelentést az eljárásra jogosult szerv írásba foglalja és a közérdekű bejelentő számára másodpéldányban átadja.
 - (5) Ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.
2. § (1) A panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni.
 - (2) Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt – az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével – tájékoztatni kell.
 - (3) Az eljárásra jogosult szerv a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a panasz vagy a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi.
 - (4) Az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti.
 - (5) Az írásbeli értesítés mellőzhető, ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézéséről a panaszost vagy közérdekű bejelentőt szóban tájékoztatták, aki a tájékoztatást tudomásul vette.

(6) A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt, továbbá az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető.

(7) A panasz vizsgálata mellőzhető a (6) bekezdésben meghatározott eseteken kívül akkor is, ha a panaszos a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított hat hónap után terjesztette elő panaszát. A sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított az egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.

3. § (1) A panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell
- a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről,
 - b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről,
 - c) az okozott sérelem orvoslásáról és
 - d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.
- (2) A panaszost vagy a közérdekű bejelentőt – a (4) bekezdésben foglaltak kivételével – nem érheti hátrány a panasz vagy a közérdekű bejelentés megtétele miatt.
- (3) A panaszos vagy a közérdekű bejelentő személyes adatai – a (4) bekezdésben foglaltak kivételével – csak a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatóak át, ha e szerv annak kezelésére törvény alapján jogosult, vagy az adatai továbbításához a panaszos vagy a közérdekű bejelentő egyértelműen hozzájárult. A panaszos és a közérdekű bejelentő személyes adatai egyértelmű hozzájárulása nélkül nem hozhatóak nyilvánosságra.
- (4) Ha nyilvánvalóvá vált, hogy a panaszos vagy a közérdekű bejelentő rosszhiszeműen, döntő jelentőségű valótlan információt közölt és
- a) ezzel bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merül fel, személyes adatait az eljárás lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére át kell adni,
 - b) valószínűsíthető, hogy másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, személyes adatait az eljárás kezdeményezésére, illetve lefolytatására jogosult szervnek vagy személynek kérelmére át kell adni.

2. A közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszere

4. § (1) A közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében (a továbbiakban: elektronikus rendszer) is meg lehet tenni. A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik.
- (2) Az elektronikus rendszerben kezelt személyes adatokat kizárólag a közérdekű bejelentés kivizsgálása, valamint a közérdekű bejelentővel való kapcsolattartás céljából lehet kezelni.
- (3) Az elektronikus rendszerben kezelt személyes adatok továbbítására – ha ez az alcím eltérően nem rendelkezik – a 3. § (3) és (4) bekezdését kell alkalmazni.
- (4) Az elektronikus rendszerben a közérdekű bejelentő azonosításához a nevét és lakcímét kell tárolni.

5. § (1) Az elektronikus rendszer a beérkezett közérdekű bejelentést automatikusan egyedi azonosítószámmal látja el.
- (2) Az elektronikus rendszeren keresztül benyújtott közérdekű bejelentés rövid, személyes és egyedi intézményi adatok nélküli tartalmi kivonatát és elintézésének állását az egyedi azonosítószám alapján az alapvető jogok biztosa az interneten mindenki számára hozzáférhetővé teszi. Az ügy lezárását követően a közérdekű bejelentésben érintett és - ha az nem ugyanaz - az eljárásra jogosult szerv elnevezését is hozzáférhetővé kell tenni.
- (3) 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.
- (4) Az elektronikus rendszert úgy kell kialakítani, hogy a közérdekű bejelentő számára biztosítsa a közérdekű bejelentés teljes tartalmának nyomtathatóságát és elektronikus formában történő rögzítését.
6. § (1) A közérdekű bejelentő az elektronikus rendszer útján az alapvető jogok biztosánál tett közérdekű bejelentése során kérheti, hogy személyes adatai kizárólag az alapvető jogok biztosa és hivatala számára legyen hozzáférhető.
- (2) Az (1) bekezdés szerinti esetben az alapvető jogok biztosa a közérdekű bejelentést kivonatolja annak érdekében, hogy az a közérdekű bejelentő azonosítását lehetővé tevő adatot ne tartalmazzon.
7. § Az elektronikus rendszerbe érkező közérdekű bejelentést – a 6. § (1) bekezdése szerinti esetben annak kivonatát – továbbítani kell az eljárásra jogosult szerv számára.
8. § Az eljárásra jogosult szerv az 1. alcímben meghatározottak szerint köteles a közérdekű bejelentést intézni azzal az eltéréssel, hogy
- a)* az eljárásra jogosult szerv az intézkedéseiről szóló tájékoztatást – ennek keretében a közérdekű bejelentés vizsgálatának a 2. § (6) bekezdés alapján történő mellőzéséről szóló tájékoztatást is – az elektronikus rendszerben rögzíti,
- b)* a 6. § (1) bekezdése szerinti esetben
- ba)* a közérdekű bejelentő meghallgatására és szóbeli tájékoztatására nem kerülhet sor,
- bb)* a közérdekű bejelentés vizsgálatát nem lehet mellőzni azért, mert a közérdekű bejelentő az eljárásra jogosult szerv számára nem azonosítható,
- bc)* a közérdekű bejelentővel való kapcsolattartás kizárólag az elektronikus rendszer útján történhet,
- bd)* az eljárásra jogosult szerv az alapvető jogok biztosának hivatalán keresztül kapcsolatba léphet a közérdekű bejelentővel, és kezdeményezheti a közérdekű bejelentő személyazonosságának felfedése nélküli kapcsolattartást a közérdekű bejelentővel.
9. § Ha a közérdekű bejelentés természetes személyre vonatkozik, az információs önrendelkezési jogról és az 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.
10. § Az elektronikus rendszerben a közérdekű bejelentéssel, az az alapján folytatott vizsgálattal és a megtett intézkedésekkel kapcsolatos adatokat az utolsó vizsgálati cselekmény vagy intézkedés befejezésétől számított öt évig meg kell őrizni, azt követően törölni kell.

3. A közérdekű bejelentők védelme

11. § Minden, a közérdekű bejelentő számára hátrányos intézkedés, amelyre a közérdekű bejelentés miatt kerül sor – a 3. § (4) bekezdésében foglalt intézkedések kivételével – jogellenesnek minősül akkor is, ha egyébként jogszerű lenne.
12. § (1) Veszélyeztetett közérdekű bejelentőnek minősül – a 3. § (4) bekezdése szerinti eset kivételével – az a közérdekű bejelentő, aki tekintetében valószínűsíthető, hogy életkörülményeit súlyosan veszélyeztethetik az általa tett közérdekű bejelentés miatt őt – a 3. § (4) bekezdése szerinti eset kivételével – fenyegető hátrányok.
 (2) A természetes személy közérdekű bejelentő, ha veszélyeztetettsége valószínűsíthető, jogszabályban meghatározott bejelentővédelmi támogatásokra jogosult.
 (3) Az állam a közérdekű bejelentő részére a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényben meghatározott támogatásokat biztosítja az ott meghatározott feltételek szerint.

4. A bizalmi ügyvéd

13. § (1) Az állami és helyi önkormányzati szervnek nem minősülő jogi személy a tevékenységével összefüggő bejelentések fogadásával és kezelésével kapcsolatos feladatok ellátására ügyvéddel megbízási szerződést köthet (a továbbiakban: bizalmi ügyvéd). A bizalmi ügyvéd tevékenysége szempontjából minden olyan jelzés bejelentésnek tekintendő, amely olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a jogi személy jogi vagy jogszabályba nem ütköző üzleti érdekét szolgálja.
 (2) Az (1) bekezdés szerinti megbízási szerződés nem köthető olyan jogi személlyel, amellyel a bizalmi ügyvéd más megbízási jogviszonyban, munkaviszonyban, munkavégzési kötelezettséggel járó más jogviszonyban áll, vagy amellyel a megbízási szerződés megkötését megelőző öt évben ilyen jogviszonyban állt.
 (3) A bizalmi ügyvéd e tevékenységével összefüggésben javadalmazást vagy más előnyt a megbízó kivételével mástól nem kérhet és nem fogadhat el.
 (4) A bizalmi ügyvéd nevét, címét, telefonszámát, elektronikus levélcímét, valamint honlapjának elérhetőségét – amennyiben a megbízó ilyennel rendelkezik – a megbízó honlapján közzé kell tenni.
14. § (1) A 13. § (1) bekezdése szerinti megbízási szerződés alapján a bizalmi ügyvéd:
 - a) fogadja a megbízója tevékenységével összefüggő bejelentéseket,
 - b) jogi tanácsadást nyújt a bejelentőnek a bejelentés megtételével kapcsolatban,
 - c) kapcsolatot tart a bejelentővel, tőle a bejelentés kivizsgálása érdekében szükség esetén tájékoztatást, felvilágosítást kérhet,
 - d) a megbízó rendelkezése szerint közreműködhet a bejelentés alapján indult vizsgálat lefolytatásában,
 - e) kérésére írásban tájékoztatja a bejelentőt a bejelentéssel kapcsolatos eseményekről, különösen a bejelentés alapján indult vizsgálat eredményéről, megtett intézkedéséről vagy a vizsgálat lefolytatásának elutasításáról.

(2) A bizalmi ügyvéd a bejelentést az őt megbízó jogi személyhez továbbítja, de a bejelentő személyének megállapítását lehetővé tevő adatok tekintetében titoktartásra köteles, ezért a bejelentésnek a bejelentő azonosítását lehetővé tevő adatot nem tartalmazó kivonatát küldi meg a megbízónak, kivéve ha titoktartási kötelezettsége alól a bejelentő előzetesen, írásban felmentést adott.

5. Záró rendelkezések

15. § Felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter, hogy
- a) a veszélyeztetett közérdekű bejelentő számára nyújtható támogatásokat,
 - b) a bizalmi ügyvédi tevékenység ellátásának képesítési feltételeit
- rendeletben állapítsa meg.
16. § Ez a törvény 2014. január 1-jén lép hatályba.
17. § (1) Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) a következő 11/A. alcímmel egészül ki:

„11/A. Közérdekű bejelentések vizsgálata

38/A. § Az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés *a)–k)* pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

38/B. § (1) Az alapvető jogok biztosa gondoskodik a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti, a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer (a továbbiakban: elektronikus rendszer) üzemeltetéséről.

(2) A 18. § (1) bekezdés *a)–k)* pontja szerinti hatóságok az alapvető jogok biztosának a feladati ellátásához szükséges körben adatot szolgáltatnak az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentésekkel és azok kivizsgálásával kapcsolatban.

38/C. § A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha

a) a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja,

b) a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet,

c) a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen.

38/D. § A Hivatal a közérdekű bejelentések közvetlen vizsgálatával kapcsolatos feladatokat ellátó munkatársai nemzetbiztonsági ellenőrzés hatálya alá tartozó munkakörben és személyi biztonsági tanúsítvánnyal rendelkezve látják el e feladataikat.”

(2) Az Ajbt. 40. § (2) bekezdés *a*) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

(Az alapvető jogok biztosa az éves beszámolóban)

„*a*) tájékoztat az alapjogvédelmi tevékenységről, külön fejezetekben bemutatva az 1. § (2) és (3) bekezdésében meghatározottak szerinti, valamint a közérdekű bejelentések vizsgálatával kapcsolatos tevékenységét is,”

18. § Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 5. § (3) bekezdése a következő *j*) ponttal egészül ki:

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

„*j*) bizalmi ügyvédi tevékenység.”

19. § Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 29/A. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

„29/A. § Az egészségügyi szolgáltató által a beteg részére nyújtott egészségügyi ellátással kapcsolatban a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti panaszt a panasszal érintett egészségügyi szolgáltató részére működési engedély kiadására jogosult egészségügyi államigazgatási szervnél lehet tenni.”

20. § A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 168. § (17) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(17) A Hivatal eljárásai során a panaszok és a közérdekű bejelentések tekintetében a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény rendelkezései alapján jár el azzal az eltéréssel, hogy az elbírálási határidő három hónap.”

21. § A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény 10. §-ában az Ajbt. 40. § (2) bekezdés *a*) pontját megállapító rendelkezés az „illetve a 2. § (6) bekezdésében meghatározottak szerinti” szövegrész helyett az „a 2. § (6) bekezdésében meghatározottak szerinti, valamint a közérdekű bejelentések vizsgálatával kapcsolatos” szöveggel lép hatályba.

22. § A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 94/A. §-ában az „az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §-ai” szövegrész helyébe az „a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény rendelkezései” szöveg lép.

23. § 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, és
- b)* a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény.

ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

Magyarország Alaptörvényének 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. §-a 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. törvénnyel. A Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal e törvény alapján a tisztességes eljárás szempontjából kifogásolható magatartásokat szankcionálta volna a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szerinti 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. törvényhez kapcsolódó, 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 ülészakon – 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.

Az új szabályozási keretek kialakításakor fontos szempont volt, hogy az lehetőleg a már meglévő és működő jogi megoldásokból építkezzen.

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 – amellet, 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 rendszer központi eleme az állampolgárok közbizalmát élvező, alapvető jogait 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 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 összeférhetlenségi 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 1-3. §-hoz

A jogalkalmazás segítése érdekében a törvényjavaslat magában foglalja a panaszokra és közérdekű bejelentésekre vonatkozó hatályos szabályozást. A rendelkezések lényegében azonosak az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 141. §-ának rendelkezéseivel, elsősorban jogszabályszerkesztési, kisebb részben a jogalkalmazást elősegítő szempontból korszerűsíti azokat.

a 4. §-hoz

A törvényjavaslat biztosítani kívánja, hogy a közérdekű bejelentést elektronikus formában is meg lehessen tenni. Erre elkülönült elektronikus rendszer létrehozásáról intézkedik.

az 5. §-hoz

A közérdekű bejelentések intézésének nyomon követhetőségét biztosítja az a megoldás, amely előírja egyedi azonosító szám generálását. Ez a szám független a bejelentőtől, nem tartalmazhat a bejelentőre vonatkozó adatot, 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 egyedi azonosítószám, valamint a jelszó azt is lehetővé teszi, hogy a felhasználó folyamatos kapcsolatban legyen a közérdekű bejelentését intéző szervvel és részére – szükség esetén – további információt nyújtson.

a 6. §-hoz

A rendelkezés biztosítja, hogy a közérdekű bejelentők adatait mások ne ismerhessék meg, azok kizárólag az erre jogosultsággal rendelkező szervek részére adhatóak át. Ez 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 7. §-hoz

Valamennyi bejelentésnek az alapvető jogok biztosa általi kivizsgálása meghaladja a biztos hivatalának erőforrásait, ezért azt általában az eljárásra egyébként jogosult szervezeteknek kell elvégezniük, az alapvető jogok biztosa által megküldött bejelentés vagy bejelentés-kivonat alapján.

a 8. §-hoz

Az eljáró szervezeteknek az alapvető jogok biztosa által megküldött bejelentés vagy bejelentés-kivonat alapján eljárási kötelezettsége van. A bejelentés-kivonat alapján történő eljárásra az általános szabályoktól részben eltérő eljárásrend szükséges, az adatainak zárt kezelését kérő közérdekű bejelentő védelme érdekében.

a 9. §-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 információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénnyel összhangban, ugyanakkor a közérdekű bejelentők védelmét is biztosítva – szabályozza az adatokhoz való hozzáférést.

a 10. §-hoz

A rendelkezés az elektronikus rendszer működésével kapcsolatos adatvédelmi garanciákat rögzít az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény alapulvételével.

a 11. §-hoz

A rendelkezés egyértelművé teszi, hogy a közérdekű bejelentőkkel szemben a közérdekű bejelentésre tekintettel tett hátrányokozás szankciója a hátrányt okozó intézkedés jogellenessé válása. Ez alapján a különféle jogágak szerinti további szankciók is alkalmazandóak.

a 12. §-hoz

A rendelkezés meghatározza a veszélyeztetett közérdekű bejelentők fogalmát és rendelkezik arról, hogy az ilyen közérdekű bejelentők számára külön állami segítséget kell biztosítani.

a 13. §-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 biztosítása is szükséges. A háromelemű jogviszonyban a megbízó (tipikusan egy gazdasági társaság) megbízza a bizalmi ügyvédet, hogy nevében eljárva fogadjon – a megbízóval kapcsolatos – bejelentéseket akár munkatársaitól, akár a megbízó külső partnereitől (pl. beszállító, alvállalkozó). A bizalmi ügyvédi megbízás kiterjeszthető más jelzések (pl. bejelentések, szabálysértések) fogadására is, ugyanakkor ezzel a lehetőséggel a magánszemélyek, az állami és helyi önkormányzati szervek nem élhetnek. A bizalmi ügyvéd összeférhetetlenségét 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 14. §-hoz

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

a 15. §-hoz

A törvény két felhatalmazó rendelkezést tartalmaz. Az igazságügyért felelős miniszternek kell szabályoznia a veszélyeztetett közérdekű bejelentők számára nyújtható támogatásokat és a bizalmi ügyvédi tevékenység ellátásának képesítési feltételeit. A bizalmi ügyvédi tevékenység az általános ügyvédi szerepre épülő, de attól számos sajátosságában eltérő, a magyar jogrendszerben alapvetően új feladatot jelent, ezért a megfelelő minőségű feladatellátáshoz külön felkészítés indokolt.

a 16. §-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 17. §-hoz

A törvényjavaslathoz kapcsolódó módosító rendelkezések közül az egyik legfontosabb az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény módosítása. A módosítás rögzíti az alapvető jogok biztosának feladatai között a közérdekű bejelentések vizsgálatával kapcsolatos feladatokat, valamint eljárási garanciákat is tartalmaz a közérdekű bejelentők személyes adatainak védelme érdekében. 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. Emellett a biztosnak természetesen lehetősége van az egyes közérdekű bejelentések vizsgálatára is.

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.

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 biztosja az elektronikus rendszerhez hozzáférést biztosít az államigazgatási szervek számára. Fontos és a vizsgálat lefolytatása szempontjából döntő elem, hogy az elektronikus rendszeren belül lehetőség van a közérdekű bejelentővel való kapcsolattartásra.

A közérdekű bejelentő védelme érdekében kérheti, hogy személyes adatai csak az alapvető jogok biztosja és hivatala számára legyenek hozzáférhetőek. Ebben az esetben – 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.

A közvélemény, valamint az Országgyűlés tájékoztatása érdekében az Ajbt. által az alapvető jogok biztosja számára előírt éves beszámoló tartalma kiegészül a közérdekű bejelentések vizsgálatára vonatkozó fejezettel.

a 18. §-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 19-22. §-hoz

Egyes törvényeknek a panaszokkal és a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatban az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvényre való hivatkozását a törvényjavaslatra tekintettel pontosítani szükséges.

a 23. §-hoz

A törvényjavaslat hatálybalépésével 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” alcímének, továbbá 141-143. §-ának hatályon kívül helyezése szükséges. 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.