

Önkormányzati bejelentővédelmi rendszerek felülvizsgálata

A kiadvány a Transparency International Magyarország Speak Up című projektje során készült.

Készítette a Transparency International Magyarország Alapítvány

Szerzők: Ligeti Miklós, Zeisler Judit

A kézirat lezárásának időpontja: 2023. december 12.

A Transparency International Magyarország Alapítvány nem vállal felelősséget a tanulmányban található adatok és megállapítások egyéb célra és más összefüggésben történő felhasználásáért.



A projektet az Európai Unió Belső Biztonsági Alapja finanszírozza. Jelen tartalom kizárólag a Transparency International Magyarország nézeteit képviseli, és az ő felelőssége. Az Európai Bizottság nem vállal felelősséget a benne foglalt információkért.



**Funded by
the European Union**

Vezetői összefoglaló

Gyakran a cégek, szervezetek dolgozói vagy a munkavégzéssel összefüggő tevékenységük során e szervezetekkel kapcsolatba kerülő személyek értesülnek először a közérdeket érintő veszélyekről vagy sérelemről. A közérdek megsértését, a visszaéléseket bejelentő személyek kulcsszerepet játszanak az ilyen jogsértések feltárásában és megelőzésében, valamint a társadalom jólétének biztosításában. A visszaélést esetlegesen bejelentő személyeket ugyanakkor a megtorlástól való félelem gyakran eltántorítja attól, hogy hangot adjanak aggodalmaiknak vagy gyanújuknak. Ezzel összefüggésben mind uniós, mind nemzetközi szinten egyre inkább elismerést nyer a visszaélést bejelentő személyek számára biztosított kiegyensúlyozott és hatékony védelem fontossága.

Az 2023 májusában elfogadott új bejelentővédelmi törvény¹ a már meglévő megoldások megőrzése mellett, az Európai Unió vonatkozó irányelvének² az átültetésével új rendelkezéseket vezet be azok megvédése érdekében, akik jelentik a visszaéléseket. Az új szabályozás kétféle bejelentővédelmi megoldást hoz létre, mivel a panaszokra és a közérdekű bejelentésekre vonatkozó hazai rendelkezések meghagyásán túl kialakítja az úgynevezett európai uniós visszaélés-bejelentési rendszert is. A Transparency International (TI) Magyarország korábban, a K-Monitorral és a TASZ-szal közös elemzésben³ már felhívta a figyelmet arra, hogy ez a kettősség a gyakorlatban számos problémát okozhat.

A TI Magyarország a Speak Up elnevezésű projektje keretében a törvény elfogadását követően három szervezet – a Budapesti Közlekedési Zrt., a Szentendrei Közös Önkormányzati Hivatal és a Terézvárosi Vagyonkezelő Zrt. – bejelentővédelmi szabályzatait vizsgálta meg. Bár mindhárom szervezet vizsgált szabályzatai rendelkeztek a bejelentővédelemre vonatkozó követelményekről, az előírások nem mindenben feleltek meg az új bejelentővédelmi törvényben foglaltaknak.

A TI Magyarország a felülvizsgálat eredményeként az új bejelentővédelmi törvény előírásaira figyelemmel tett javaslatokat a három szervezet bejelentővédelmi megoldásainak az átalakítására. Főbb javaslataink a jelenleg széttagozott szabályzatok egységesítésére, az első számú vezetőhöz rendelt hatáskörök telepítésének az átgondolására, valamint a névtelen bejelentések alapján teendő intézkedésekre vonatkozó rendelkezések módosítására irányultak. A vizsgált szervezetek részben vagy egészben már átvezték a javaslatainkat, vagy azok elfogadása folyamatban van. A bejelentővédelmi törvény erre vonatkozó rendelkezése értelmében az önkormányzatoknak és az alájuk tartozó szervezeteknek 2025. január 1-jétől kell alkalmazniuk az új szabályokat.

A bejelentővédelmi szabályok megismertetése érdekében a TI Magyarország honlapján útmutató⁴ és önértékelő kérdőív⁵ érhető el, melynek segítségével a szervezetek maguk is ellenőrizhetik, hogy szabályzataik megfelelnek-e az előírásoknak.

¹ A panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről

³ K-Monitor – Társaság a Szabadságjogokért – Transparency International Magyarország: *Új bejelentővédelmi törvényjavaslat: a kormány a minimumot súrolja. Alulról.* (https://transparency.hu/wp-content/uploads/2023/03/KMon_TASZ_TI_Hu_bejelentovedelem_elemzes_230317.pdf)

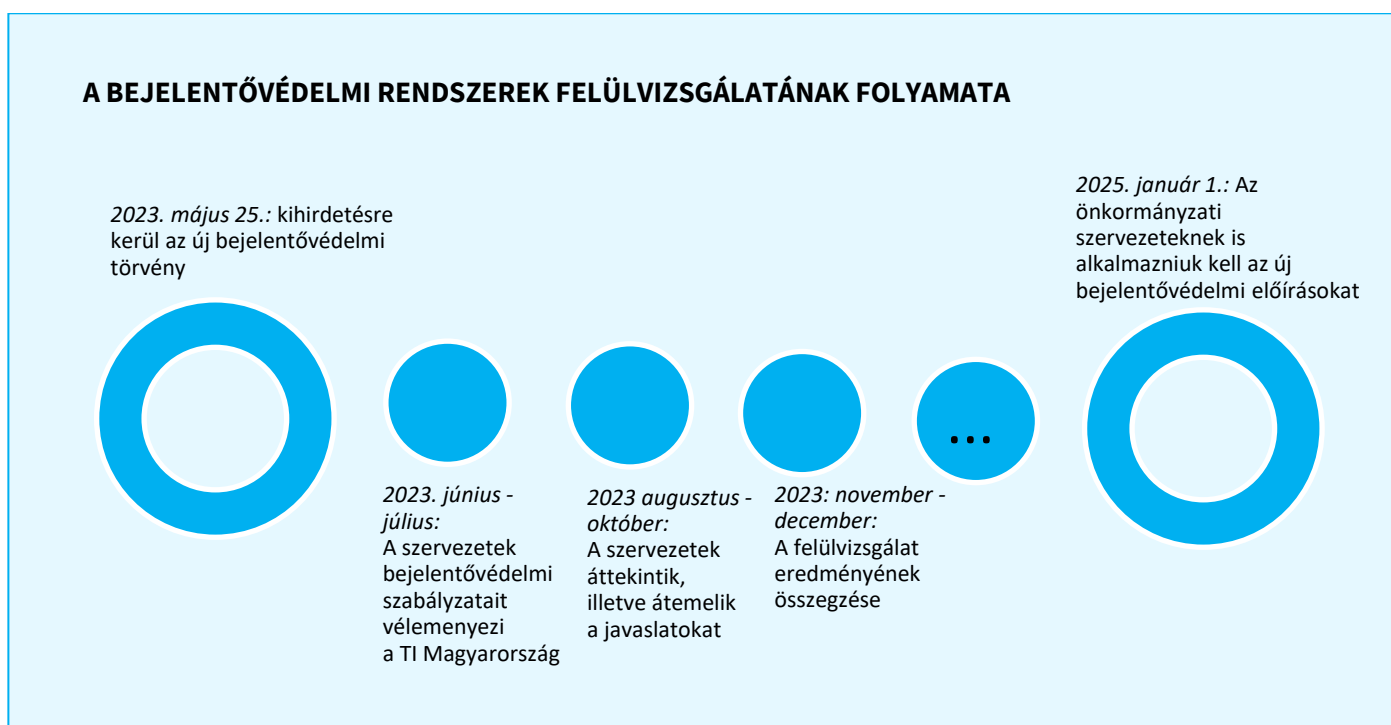
⁴ TI-Magyarország: *Útmutató a bejelentővédelmi rendszerek működtetéséhez és használatához* (<https://transparency.hu/tegy-a-korrupcio-ellen/bejelentovedelmi-utmutato/>)

⁵ TI-Magyarország: *A bejelentővédelmi megoldások megfelelőségének ellenőrzésére szolgáló önértékelő kérdőív* (<https://transparency.hu/tegy-a-korrupcio-ellen/bejelentovedelmi-megoldasok-szervezeteknek/onertekelo-kerdoiv/>)

1. Bejelentővédelmi szabályzatok vizsgálatának menetrendje

A belső szabályozói környezet áttekintésében a TI Magyarország az alábbiak szerint nyújtott támogatást a szervezetek számára.

1. ábra



2. A bejelentővédelmi rendszerek vizsgálatának eredménye

A három szervezet bejelentővédelmi megoldásai és szabályzatai felülvizsgálatának az eredményét az alábbiakban összegezzük:

Budapesti Közlekedési Központ Zrt.

A TI Magyarország áttanulmányozta a BKK Zrt. 52/2022/1. számú vezérigazgatói utasítását (Etikai Kódex), 53/2022/1. sz. vezérigazgatói utasítását (Etikai Bizottság Ügyrendje), az 56/2022/1. számú vezérigazgatói utasítását (Integritási Szabályzat), valamint a BKK Zrt. által rendelkezésre bocsátott egyéb iratokat. A vizsgálat során elsőrendűen az új bejelentővédelmi törvény által támasztott követelmények teljesülésére összpontosítottunk.

A belső visszaélés-bejelentési rendszerre vonatkozó egységes szabályozás kialakítását javasoltuk a BKK Zrt.-nek és megfontolandónak tartottuk az integritási és az etikai esetek egyazon rendszerben történő kezelését. Javasoltuk, hogy a bejelentővédelmi törvény által előírt, az ügyintézési határidőkre, valamint az adatvédelmi és a tájékoztatási kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseket érdemes alkalmazni minden belső bejelentés esetében. A szabályzatok egységesítése kapcsán érdemes a vezetői szintek bevonását is felülvizsgálni. Úgy gondoljuk, hogy elegendő lenne akkor kizárni a névtelen bejelentés alapján történő vizsgálat lehetőségét, ha a névtelenség önmagában akadály a kivizsgálásnak, például mert hiányos a bejelentés és nincsen kitől további felvilágosítást, információt beszerezni. Célszerűnek tartjuk, hogy a súlyos veszélyeztetésre vagy kirívó kockázatra utaló névtelen bejelentés alapján minden esetben legyen kötelező a vizsgálatot megindítani.

A BKK két ütemben folytatott, illetve folytat felülvizsgálatot. Első lépésben az etikai intézményrendszerhez kapcsolódó szabályzatokat vizsgálták felül, módosították az Etikai Bizottság Ügyrendjét, illetőleg az Etikai Kódexet. Második ütemben az integritást sértő események kezelésének eljárásrendjére vonatkozó szabályokat vizsgálják felül, ez jelenleg is folyamatban van. A TI Magyarország által összeállított anyag felhívta a figyelmet a 2023-ban hatályba lépő előírásokra, amit kontrollként tudtak használni az új szabályzat (Etikai Bizottság Ügyrendje) véglegesítése során. Az Etikai Bizottság Ügyrendje kiegészítésre került pl. a tájékoztatási kötelezettségek (eljárási-, és adatkezelési szabályok), az eljárási határidők, a bejelentéssel érintett kötelező meghallgatás előírásaival. A szabályzat 2023. október 19-én lépett hatályba.

Szentendrei Közös Önkormányzati Hivatal

A TI Magyarország megvizsgálta a Szentendrei Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének a szervezeti integritást sértő események bejelentésének és kivizsgálásának rendjéről szóló 10/2022. (X. 24.) számú utasítását (a továbbiakban: Integritás utasítás) és azzal kapcsolatban tételes észrevételeket fogalmazott meg. Arra a körülményre figyelemmel, hogy a bejelentővédelmi törvény 6. alcímének a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályait 2025. január 1. napjától kell alkalmazni, a bejelentővédelmi rendszer kialakítása Szentendre Város Önkormányzatánál jelenleg még folyamatban van.

A szervezet a következő változások bevezetését tervezi végrehajtani:

- Megfontolják, hogy a belső visszaélés-bejelentési rendszerben fogadják és kezelje a panaszokat és a

közérdekű bejelentéseket is.

- Az Integritás utasítás módosításakor az utasítás személyi és tárgyi hatálya a bejelentővédelmi törvény személyi és tárgyi hatályára vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően kerül meghatározásra.
- Az Integritás utasítás 25. és 26. pontjaiban az időmúlásra vonatkozó mellőzési ok — a bejelentővédelmi törvénnyel összhangban — törlésre kerül.
- Az Integritás utasításban az anonim bejelentésekre vonatkozó mellőzési ok módosításra kerül: csak akkor mellőzhető az ilyen bejelentés vizsgálata, ha az anonimitás következtében a bejelentés érdemben nem vizsgálható.
- A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon bejelentő által tett ismételt bejelentés vizsgálatára vonatkozó rendelkezés úgy módosul, hogy a vizsgálat akkor mellőzhető, ha a korábbi, azonos tartalmú bejelentés érdemi kivizsgálása és elintézése megtörtént.
- Az Integritás utasítás 35. pontjában az értesítés tartalmi elemeire vonatkozó rész módosításra kerül a TI-Magyarország észrevételeinek megfelelően.
- Az Integritás utasítás 40. pontjában az eljárási határidők módosításra kerülnek.

Terézvárosi Vagyonkezelő Zrt.

A TI Magyarország elvégezte a Terézvárosi Vagyonkezelő Zrt. bejelentővédelmi szabályzatainak a megfelelőségi vizsgálatát. A vizsgálat során a társaság Etikai kódexe és a Szervezeti integritást sértő események, panaszok, közérdekű bejelentések és visszaélésre vonatkozó bejelentések kezelésének az eljárásrendjére vonatkozó szabályzat került áttekintésre és értékelésre. Ennek eredményeként a TI Magyarország tételes javaslatokat tett a bejelentővédelmi törvénnyel való összhang kialakítása érdekében. A társaság átvezette az észrevételeket a meglévő szabályzataiban. A módosított eljárásrendet és Etikai Kódexet a társaság igazgatósága elfogadta.

Az eljárásrend módosítására vonatkozó javaslatok:

- A szabályzat számos rendelkezésre a társaság első számú vezetőjéhez telepít bejelentéssel összefüggő feladatokat és hatásköröket. Azonban a 339/2029 (XII. 23.) kormányrendeletben elvárásként jelenik meg, miszerint a compliance szakterületet közvetlenül a társaság első számú vezetője alá kell rendeli. A társaság a belső folyamatainak optimalizálása érdekében a javaslatot elfogadta, és az észrevételben rögzített konkrét feladatok a jogi igazgatóhoz kerültek telepítésre.
- A TI Magyarország által rögzített észrevételek között javaslatként szerepelt több fogalom konkretizálása, módosítása annak érdekében, hogy a szabályzatban rögzített fogalmak a bejelentővédelmi törvény által alkalmazott fogalmakkal egyezők legyenek.
- A javaslatok között rögzítésre került, hogy a személyes meghallgatás időpontjáról kizárólag az kapjon tájékoztatást, aki meghallgatást kezdeményezett, illetve ezzel összefüggésben a meghallgatásról szóló értesítőben kizárólag akkor kerüljön rögzítésre a bejelentés vagy panasz tárgya és a rövid leírásának összefoglalója, ha az előreláthatóan nem veszélyezteti az eljárás eredményét. Továbbá javaslatként szerepelt, hogy ezen értesítőben is célszerű felhívni a figyelmet az érintett személyek jogaira és arra, hogy jogosultak jogi képviselőt igénybe venni.
- A fentiekén túl a TI Magyarország javaslatot tett arra, hogy bejelentő adatainak továbbításához a bejelentő írásban rögzített hozzájáruló nyilatkozatára van szükség, illetve hogy a rosszhiszemű bejelentők körében szükséges azon pontosítás, hogy a bejelentő igazolható szándéka a társaság működésének jogellenes

akadályozására irányult. A társaság ezeket a javaslatokat is átvezette.

Az Etikai Kódex módosítására vonatkozó javaslatok:

- az azonos bejelentő által tett ismételt bejelentésre vonatkozó fakultatív mellőzési ok, valamint a mellőzés alkalmazhatóságának pontosítása;
- a mellőzés minden esetben egyformán történő alkalmazása, valamint a fakultatív mellőzési ok esetében a késedelem kritériumainak, előírásainak rögzítése;
- bejelentések eseteihez a rögzített telefonos bejelentések biztosítása.

