



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1873/2017. számú ügyben
(előzmény: AJB-5678/2016.)

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna
Érintett szervek: Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
Igazságügyi Minisztérium
Nyugat-Magyarországi Egyetem

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1873/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

Az eljárás megindítása

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) – NAIH/2016/1181/5/V. ügyszámon iktatott – egy névtelen közérdekű bejelentés kivizsgálásával összefüggésben a közérdekű bejelentő veszélyeztetettségét feltételező beadvánnyal fordult hozzám.

A NAIH 2016. augusztus 3-án kelt beadványa szerint 2015. december 12-én névtelen bejelentés érkezett a hatósághoz. A bejelentő állítása szerint egy a Nyugat-Magyarországi Egyetem tulajdonában álló Kft. ügyvezető igazgatója jogellenesen, internetes megfigyelés során gyűjtött információk alapján bocsát el munkavállalókat.

A bejelentő állításait valószínűsítő információk hiányában a NAIH az ügyet nem tudta kivizsgálni, ezért az eredeti bejelentést 2016. február 9-én a Kft-t alapító Nyugat-magyarországi Egyetemhez áttette.

Ezt követően a Soproni Rendőrkapitányság 2016. június 15-én kelt levelében tájékoztatta a NAIH-ot, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 226. § (1) bekezdésébe ütköző és az (1) bekezdése szerint minősülő rágalmozás vétségének megalapozott gyanúja miatt, ismeretlen tettes ellen nyomozás van folyamatban.

A NAIH beadványában kifejtette, hogy véleménye szerint a jelen ügyben megállapítható a közérdekű bejelentő veszélyeztetettsége, álláspontja szerint a fennálló helyzet során alkalmazandó a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 11. § szakasza, amely alapján *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.*

A NAIH az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § f) pontja alapján, a beadványt tevő személy alapvető jogainak feltételezett sérelme miatt kérte a vizsgálatomat.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért az Ajbt. 18. § szakasza alapján vizsgálatot indítottam, mely során megkerestem a NAIH elnökét, a Nyugat-magyarországi Egyetem rektorát és az Igazságügyi Minisztériumot és az ügyben érintett szervek tájékoztatását kértem.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervezethez.”* (Alaptörvény XXV. cikk)

Az alkalmazott jogszabályok

- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.)
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.)
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.) hatálybelépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénybe (a továbbiakban: Szabs.tv.)
- az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról. szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.)
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. tv. (Nftv.)
- a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény

Megállapított tényállás

1. A közérdekű bejelentés

A NAIH beadványa szerint 2015. december 12. napján – NAIH/2015/7382/V. számon iktatott – névtelen bejelentés érkezett a hatósághoz. A bejelentő állítása szerint egy a Nyugat-Magyarországi Egyetem tulajdonában álló Kft. ügyvezető igazgatója internetes megfigyelés során gyűjtött információk alapján bocsát el munkavállalókat. A bejelentő szerint az igazgató mindig mindenről tud, anélkül, hogy bárki informálta volna, és ezzel lelki terrorban tartja a munkavállalókat. A panaszos véleménye szerint törvénytelen, ami a cégnél folyik, illetve az, amit az igazgató tesz.

A névtelen bejelentő a NAIH-nak címzett beadványában súlyos törvénytörés, személyiségi jogokkal való visszaélés, lehallgatás, megfigyelés és egyéb jogsértések miatt fordult a hatósághoz, olyan munkatársak nevében, akiket álláspontja szerint megalázva, indok nélkül küldött el, vagy kényszerített távozásra az igazgató. A bejelentő szerint az érintett Kft. elbocsátott alkalmazottai közül többeket az elbocsátás valós okaként olyan információkkal szembesített az igazgató, amelyet feltételezésük szerint az igazgató besúgó hálózatán és a jogellenes internetes megfigyelés során gyűjtött. A bejelentő szerint az igazgató információit a központi számítógép és telefonrendszer adatainak módszeres megfigyelése, lehallgatása során szerezte. A bejelentő tudomása szerint több volt alkalmazottal szemben eljárás van folyamatban.

A bejelentő azt is kifejtette, hogy a megfigyeléshez az alkalmazottak nem adták beleegyezésüket.

Tekintettel arra, hogy a NAIH eljárásához az állításokat valószínűsítő információkra lett volna szükség, így a Hatóság az ügyet nem tudta kivizsgálni, ezért a bejelentést a Kft-t alapító Nyugat-magyarországi Egyetemnek 2016. február 9-én kelt, NAIH/2016/1181/V. számon iktatott levéllel tette át, melyhez csatolta az eredeti beadványt.

Ezt követően a Soproni Rendőrkapitányság 2016. június 15-én kelt levelében tájékoztatta a Hatóságot, hogy nyomozás van folyamatban a Soproni Járásbíróság Bpk. 186/2016/2. számon hozott nyomozás elrendelő végzése alapján, a Btk. 226. § (1) bekezdésébe ütköző és az (1) bekezdése szerint minősülő rágalmozás vétségének megalapozott gyanúja miatt, ismeretlen tettes ellen. A megkeresésben tájékoztatást kértek, hogy a NAIH által NAIH/2016/1181 A/ számon iktatott levél (valójában ez nem a névtelen bejelentés, hanem az áttételről rendelkező levél ügyiratszám) milyen módon – postai vagy egyéb úton – jutott el a NAIH-hoz. Postai úton történő érkeztetés esetén, a boríték megküldésére is felkérték a Hatóságot.

A NAIH tájékoztatta a Soproni Rendőrkapitányságot, miszerint a névtelen bejelentés postai úton érkezett a Hatósághoz, és a borítékon nem volt feltüntetve a feladó. A boríték másolatát a NAIH csatolta, tekintettel arra, hogy az eredeti beadványt a Nyugat-magyarországi Egyetemnek továbbította az ügy áttételekor.

2016. augusztus 1-jén a XII. kerületi Rendőrkapitányság munkatársa a NAIH-nál lefoglalási határozat alapján le akarta foglalni az eredeti borítékot, azonban az intézkedése a fentiekre tekintettel sikertelen volt.

A NAIH véleménye szerint az ügyben megállapítható a közérdekű bejelentő veszélyeztetettsége, álláspontja szerint a fennálló helyzet során alkalmazandó a Pkbt. 11. § szakasza, amely alapján *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.*

A NAIH az Ajbt. 18. § f) pontja alapján a beadványt tevő személy alapvető jogainak feltételezett sérelme miatt kérte a vizsgálatot.

A NAIH beadványa alapján, valamint a tényállás teljes körű feltárása érdekében 2016. augusztus 25-én kelt levelekben megkerestem a NAIH elnökét, valamint a Nyugat-magyarországi Egyetem rektorát és a bejelentés/panasz vizsgálatára vonatkozóan, az eddig megtett vagy tervezett intézkedéseikkel kapcsolatban a tájékoztatásukat kértem. A megkeresésekkel egy időben tájékoztattam az Igazságügyi Minisztériumot a NAIH beadványáról, valamint felhívtam a figyelmét a Pkbt. 19. § szakaszában rögzített felhatalmazásra, amely alapján az igazságügyért felelős miniszter hatáskörébe tartozik, hogy a veszélyeztetett közérdekű bejelentő számára nyújtható támogatásokat, és azok folyósításának szabályait rendeletben állapítsa meg.

Tekintettel arra, hogy a megkeresés postázásáig a felhatalmazás alapján hatályos rendelet nem született még, arra vonatkozóan kértem tájékoztatását, hogy a hivatkozott jogszabály előkészítése milyen stádiumban van, illetve mikorra várható az előterjesztés társadalmi egyeztetésre bocsátása. Fentiekben túl iránymutatást kértem a Pkbt. 11. §-a és a 3. § (4) bekezdés értelmezése tekintetében és arra kértem, fejtse ki, hogy álláspontja szerint pontosan hogyan értelmezhető az indokolásban megfogalmazott „a különféle jogágak szerinti további szankciók” fogalma, illetve mely jogszabályi rendelkezések alapján, milyen eljárás keretében van lehetőség a jogellenesség megállapítására és e szankciók alkalmazására.

A Pkbt. 11. §-ának indokolása szerint *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.*

Az Igazságügyi Minisztérium válasza

Az igazságügyi miniszternek 2016. augusztus 25-én küldött megkeresésemet 2016. november 22-én, majd 2017. február 28-án megismételtem. Munkatársam többszöri telefonos megkeresésére 2017. május 19-én e-mailben érkezett az IM helyettes államtitkárától tájékoztatás arról, hogy ugyan a megkeresésben a válaszadásra adott határidő – többszörösen – eltelet, tekintettel arra, hogy a feltett kérdésekkel kapcsolatban további, folyamatban lévő egyeztetések szükségesek, ezért a válaszadás további néhány hetet igénybe fog venni. A késedelemért elnézést kérve a helyettes államtitkár jelezte, hogy természetesen kiemelten fontosnak tartják az alapvető jogok biztosa által megküldött megkeresésekben foglalt kérdések megválaszolását.

Ezt követően 2017. június 15-én érkezett válasz.

A megkeresésben felhívtam a miniszter figyelmét arra, hogy a Pkbt. záró rendelkezései között, a 19. §-ban rendelkezik az igazságügyért felelős miniszter felhatalmazásáról, miszerint a veszélyeztetett közérdekű bejelentő számára nyújtható támogatásokat, és azok folyósításának szabályait rendeletben állapítsa meg.

Fentiek alapján elsősorban arra vártam választ, hogy a hivatkozott rendelet előkészítése milyen stádiumban van, illetve mikorra várható az előterjesztés társadalmi egyeztetésre bocsátása.

Másodsorban kitértem a Pkbt. 11. §-ára, amely kimondja, hogy „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”. A törvény indokolása szerint 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.

Fentiek alapján arra kértem az igazságügyi minisztert, hogy fejtse ki, álláspontja szerint pontosan hogyan értelmezhető az indokolásban megfogalmazott „a különféle jogágak szerinti további szankciók” fogalma, illetve mely jogszabályi rendelkezések alapján, milyen eljárás keretében van lehetőség a jogellenesség megállapítására és e szankciók alkalmazására.

A válaszban az IM megírta, hogy 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.

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

A válaszlevélben a miniszter kifejtette, hogy 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 bejelentéseket, ugyanakkor azok pontosításával, kezelésével segítheti a nyomozó hatóságok munkáját, közreműködhet az eddig feltáratlan visszaélések, bűncselekmények megelőzésében és kivizsgálásában.

A Pkbt. 3. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a panaszost vagy a közérdekű bejelentő nem érheti hátrány a panasz vagy a közérdekű bejelentés megtétele miatt. A Panasztv. 11. §-a ezt erősíti meg annak kimondásával, hogy 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.

A válasz indokolása szerint ez 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 továbbiakban a miniszter előadta, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) hatályba lépésétől kezdve 2013. február 1-jéig lényegében változatlan formában tartalmazta a közérdekű bejelentő üldözése elnevezésű tényállást. E bűncselekményt az valósította meg, aki a bejelentővel szemben a közérdekű bejelentés miatt hátrányos intézkedést tett.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.) hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló

2012. évi CCXXIII. törvény 2013. február 1-jével hatályon kívül helyezte a régi Btk. említett szakaszát, ezzel párhuzamosan viszont a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénybe (a továbbiakban: Szabs.tv.) bekerült a közérdekű bejelentő üldözése, mint szabálysértési tényállás. E módosítás hátterében az állt, hogy e cselekményi kör büntetőjogi fenyegetettsége nem látszott szükségesnek. Ugyanakkor, ahogy az indoklás is kiemelte, ha a kisebb súlyú hatósági, hivatali „bosszúállások” esetén a jogrendszer kivizsgálatlanul és szankció nélkül hagyná ezen esetköröket, az nagymértékben borzolná az érintett polgárok és környezetük igazságérzetét, és a hatóságokba vetett bizalom rombolására is alkalmas lenne, így e cselekmények szabálysértésként szankcionálása indokolt. Ennek alapján a Szabs. tv. 206/A. §-a 2013. február 1-jétől büntetni rendeli azon esetkört, amikor a közérdekű bejelentőt, a bejelentése miatt a bűncselekményi szintet el nem érő (hatósági) retorzió éri.

A büntetőjogi fenyegetettség megszüntetésének indokoltságát igazolja az Országos Bírósági Hivatal 2012-re vonatkozó statisztikai adatgyűjtése, amely szerint az akkor még hatályban volt közérdekű bejelentő üldözése elnevezésű bűncselekmény miatt egyetlen esetben sem került sor jogerős elítélésre.

A fentiek mellett mind a régi, mind az új Btk. szankcionálja a hivatali visszaélést. A bűncselekményt az követi el, aki jogtalan előny szerzése, vagy jogtalan hátrány okozása céljából hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél. A közérdekű bejelentővel szembeni jogtalan intézkedés főként ezen utóbbi magatartáson keresztül valósulhat meg, amikor a hivatalos személy az e minőségéhez kapcsolódó jogosítványokat tudatosan, a társadalmi rendeltetésükkel ellentétesen, szabályellenesen, alakilag törvényesnek tűnő eljárás keretében gyakorolja. Hátrányosnak az az intézkedés tekinthető, amely a bejelentő vagyoni és személyhez fűződő jogait és törvényes érdekeit kedvezőtlenül érinti. A bűncselekmény alanya tettesként csak hivatalos személy lehet.

A továbbiakban a miniszter kifejtette, hogy a Pkbt. 11. §-a szerint, ha a közérdekű bejelentőre nézve hátrányos intézkedésre a közérdekű bejelentés miatt került sor, az akkor is jogellenesnek minősül, ha az intézkedés egyébként jogszerű lenne. E szabály alól kivételként fogalmazza meg a törvény a 3. § (4) bekezdésében azt az esetkört, amikor a bejelentő rosszhiszeműen, döntő jelentőségű valótlan információt közöl, és ezzel bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merül fel, vagy alappal valószínűsíthető, hogy ezzel másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okoz. Ha tehát a közérdekű bejelentő a fent említett magatartásával kimeríti valamely büntetőjogi tényállás ismérveit (pl. hamis vád, hatóság félrevezetése, rágalmozás stb.), akkor vele szemben a büntetőeljárás megindításának nincs akadálya, ez esetben ugyanis a közérdekű bejelentő már nem jogosult a speciális védelemre.

Az előbbiekből a miniszter levezette, hogy bár a közérdekű bejelentő üldözése 2013. február 1-jétől bűncselekményből szabálysértéssé vált, e cselekményeknek továbbra is lehet büntetőjogi vonatkozása. Ha az „üldözés” hivatalos személy részéről történik, az elkövetővel szemben a hivatali visszaélés megállapítására kerülhet sor. Ha pedig a bejelentő rosszhiszeműen, az ügy szempontjából döntő jelentőségű valótlan tényről közöl, és ezzel valamely bűncselekmény tényállását is megvalósítja, vele szemben feljelentés alapján büntetőeljárás lehet indítani, amelyet a közzvádra üldözendő bűncselekmény gyanúja esetén hivatalból kell lefolytatni. E körben tehát nem jogellenes a hátrányos intézkedés, mert a bejelentő felelősségre vonása a Pkbt. 3. § (4) bekezdése és 11. § szakasza által kijelölt törvényi felhatalmazáson alapul.

Ezt követően az igazságügyi miniszter előadta, hogy a bejelentővel szemben jellemzően a munkajog és a polgári jog területét érintő hátrányos intézkedésekre kerül sor, ahol a cél nem kifejezetten az intézkedést tevő szigorú büntetőjogi fenyegetése, hanem magának az intézkedésnek a jogellenessé nyilvánítása és a bejelentő védett helyzetbe hozása. A közérdekű bejelentésnek elsősorban az a szerepe, hogy olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek megszüntetése vagy orvoslása a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

A Pkbt. fentebb idézett szabályozása értelmében 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 kötelességek 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 jogkövetkezményekkel járó munkáltatói intézkedések, a fegyelmi és a kártérítési érvényesítése tekintetében;
- g) a foglalkoztatási jogviszony módosítására irányuló munkáltatói ajánlat tekintetében;
- h) a foglalkoztatási jogviszony megszüntetésével kapcsolatosan, valamint a megszüntetéssel összefüggő munkáltatói nyilatkozatok tekintetében.

Összefoglalásként a miniszter arról informált, hogy a közérdekű bejelentő az őt ért hátrány miatt keresettel fordulhat a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz. 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.

A közérdekű bejelentőnek, amennyiben bejelentése miatt hátrány illetve jogellenes intézkedés érte, lehetősége van, hogy jogait peres illetve peren kívüli eljárásban érvényesítse (munkajogi vita, stb.).

A NAIH válasza

A NAIH megkeresésemre adott válaszában az erre vonatkozó kérdésekre kifejtette, hogy a hatóság az érintett Kft. ügyvezető igazgatójának a munkavállalókkal szembeni viselkedését kifogásoló névtelen beadványt közérdekű bejelentésként kezelte és az eljárás során nem változott a bejelentés megítélése.

A NAIH a Pkbt. 2. § (1) bekezdése alapján megvizsgálta és elbírálta a bejelentést, mely során megállapította, hogy a bejelentésben nem kifejezetten adatvédelmi kérdésről volt szó, illetve nem álltak rendelkezésre az adatkezeléssel kapcsolatos állításokat alátámasztó információk. Ezért a hatóság az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.) (2) bekezdés b) pontja alapján vizsgálati eljárást vagy hatósági eljárást nem indított. A Hatóság az Infotv. 53. § (7) bekezdése alapján a névtelen bejelentést áttette a Nyugat-magyarországi Egyetemnek, mint az érintett Kft.-t alapító egyetemnek.

A Nyugat-magyarországi Egyetem válasza

Az egyetem rektora megkeresésemre adott válaszában megírta, hogy az Nftv. 13/A. § (2) a) pontja alapján a kancellár felel az informatikai tevékenységért, és irányítja e területen az egyetem működését, valamint a hivatkozott jogszabály 13/A. § (2) d) pontja alapján gyakorolja a tulajdonosi jogkört az intézmény által alapított gazdasági társaság felett, illetve munkáltatói jogokat az érintett igazgató felett, ezért a megkeresés megválaszolása a kancellár hatáskörébe tartozik.

A kancellár és a rektor által közösen kiadmányozott válaszban hivatkoztak a Pkbt. 2/A. § (3) bekezdésére, amely értelmében az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű

bejelentés vizsgálatát az eljárásra jogosult szerv mellőzi, tekintettel azonban az ügy súlyára, informális belső vizsgálatot indítottak az ügyben.

A vizsgálat informatikai szakértő közreműködésével tisztázta, hogy a panaszban előadott megfigyelés nem történhetett meg, így az ügyvezetővel szemben nem érvényesítettek munkajogi szankciót. A bejelentésben érintett igazgató a rendőrségi feljelentést magánemberként, becsületének védelme érdekében tette, ezt a munkáltató nem kérte, és az ügybe nem is kívánt belefolyani. Fentiek alapján a vizsgálatot lezártnak tekintik.

Végezetül a válaszban kifejtették, hogy az egyetem gazdasági társaságaira vonatkozóan a közérdekű bejelentések kezelésére irányadó belső szabályzatuk nincsen.

A megkeresésben feltett további kérdésre, amely szerint a vizsgálat során a Pkbt. közérdekű bejelentők védelmét szabályozó előírások betartása mellett jártak-e el, nem érkezett válasz, illetve az ügyben keletkezett iratokat sem csatolták.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv – a NAIH beadványa alapján az f) pont szerinti rendvédelmi szerv – tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a 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.

A névtelen közérdekű bejelentést az ügy során a NAIH és a Nyugat-Magyarországi Egyetem vizsgálta. Tekintettel arra, hogy a hivatkozott bekezdés kiveszi a közszolgáltatókat a vizsgálati hatáskörömből, ezért e tekintetben nem vizsgálhattam a Nyugat-Magyarországi Egyetem közérdekű bejelentések kezelésére irányuló gyakorlatát, csupán az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján fennálló általános hatáskörömben kértem tájékoztatásukat. A NAIH vizsgálatára, mivel az az Ajbt. 18. § (1) bekezdés szerinti közigazgatási szerv, vizsgálati hatásköröm kiterjed.

A közérdekű bejelentéssel érintett személy feljelentésére a Soproni Rendőrkapitányságon indult eljárás vizsgálatára nem rendelkezem hatáskörrel az alábbiak matt.

Az Ajbt. 18. § (1) f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Tekintettel arra, hogy a beadványozó a NAIH volt, és nem a rendőri eljárás alá vont névtelen közérdekű bejelentő személy, a hatáskör szempontjából releváns jogorvoslati jog kimerítése már eleve értelmezhetetlen.

Mivel azonban a NAIH bejelentésében foglaltak alapján felmerült a közérdekű bejelentő védelmét szolgáló részletszabályok rendeleti szabályozottságának hiányossága, az Ajbt. 26. § (1)-(2) bekezdések alapján az Igazságügyi Minisztériumtól, mint a vizsgálatot nem érintett közreműködő szervtől a jogszabály előkészítésére vonatkozóan tájékoztatást kértem.

A fent hivatkozott szakasz (3) bekezdése alapján, ha a közreműködésre kötelezett szervezet vagy személy a közreműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tényt jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli.

Fentieken túl az Ajbt. 2. § (2) bekezdése második mondata alapján az alapvető jogok biztosa javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervezethez.* A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell.* Az Alkotmánybíróság értelmezésében *mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető*

funkciója azok elbírálása és orvoslása. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

Az ügy érdemében

1. Az IM válasza

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésekre nem, vagy jelentős késedelemmel válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

A megkeresésben feltett kérdések közül a Pkbt. 19. §-ában kapott felhatalmazás – azaz a veszélyeztetett közérdekű bejelentő számára nyújtható támogatások és azok folyósításának szabályait megállapító miniszteri rendelet – vonatkozásában az igazságügyi minisztertől válasz nem érkezett.

A igazságügyi tárca – a Pkbt. törvényjavaslatkori általános indokolása jelentős részének idézését követően – kibontotta ugyan a különféle jogágak szerinti „további szankciók” fogalom meghatározását, amely szerint a közérdekű bejelentőnek büntetőjogi, munkajogi és polgári jogi peres és nem peres eljárások során van lehetősége a vele szemben alkalmazott hátrányos intézkedések jogellenességének megállapítását kérni, illetve közérdekű bejelentőként – saját magát, a tudatos állampolgár komplex jogérvényesítési képességével és kellékeivel felszerelve, valamint a jogi segítségnyújtásról szóló törvényben meghatározott eszközök igénybevételével – védett helyzetbe hozni, ez azonban álláspontom szerint nem feleltethető meg a Pkbt. 19. §-ában kapott felhatalmazás alapján – konkrét, a közérdekű bejelentő védelmét szolgáló – megalkotandó szabályoknak.

Fentiek alapján különösen fontosnak tartom annak tartalmi kifejtését, hogy hogyan és mely szervnek kell valószínűsítienie a természetes személy közérdekű bejelentő veszélyeztetettségét, amelyre vonatkozóan a Pkbt. 12. §-a csupán annyit mond ki, hogy *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.*

A hivatkozott szakasz második fele a továbbiakban úgy rendelkezik, *hogy a természetes személy közérdekű bejelentő, ha veszélyeztetettsége valószínűsíthető, jogszabályban meghatározott bejelentővédelmi támogatásokra jogosult. Az állam a közérdekű bejelentő részére a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényben meghatározott támogatásokat biztosítja az ott meghatározott feltételek szerint.*

A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényben meghatározott támogatások körét – így a jogi segítségnyújtó szolgálat vagy a pártfogó ügyvéd – a jogalkotó tíz évvel korábban megalkotta, mint a Pkbt. hatályba lépett volna. Ebből következően e támogatások igénybevételének biztosítása álláspontom szerint önmagában nem elegendő az olyan helyzetek kivédésére, mint amilyen helyzetbe a jelen ügy névtelen bejelentője névtelensége felfedése esetén kerülhetett volna, illetve álláspontom szerint fogalmilag és tartalmilag sem meríti ki a „bejelentővédelmi támogatások” körét.

A miniszter válaszában kifejtette, hogy a Pkbt. 11. §-a szerint, ha a közérdekű bejelentőre nézve hátrányos intézkedésre a közérdekű bejelentés miatt került sor, az akkor is jogellenesnek minősül, ha az intézkedés egyébként jogszerű lenne. E szabály alól kivételként fogalmazza meg a

törvény a 3. § (4) bekezdésében azt az esetkört, amikor a bejelentő rosszhiszeműen, döntő jelentőségű valótlan információt közöl, és ezzel bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merül fel, vagy alappal valószínűsíthető, hogy ezzel másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okoz. Ha tehát a közérdekű bejelentő a fent említett magatartásával kimeríti valamely büntetőjogi tényállás ismérveit (pl. hamis vád, hatóság félrevezetése, rágalmazás stb.), akkor vele szemben a büntetőeljárás megindításának nincs akadálya, ez esetben ugyanis a közérdekű bejelentő már nem jogosult a speciális védelemre.

Amennyiben azonban nem meríti ki a rosszhiszemű és valótlan információt közlő bejelentőre alkalmazandó szankciók körét, és ennek ellenére hátrányos helyzetbe kerül, a jelenleg rendelkezésére álló eszközök védőhálója nem biztosít kifejezetten speciális védelmet akkor, amikor a közérdekű bejelentő az őt ért hátrány miatt jogait csupán peres illetve peren kívüli eljárásban érvényesítheti.

Tekintettel arra, hogy a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényben meghatározott támogatások körét a jogalkotó egy évtizeddel korábban már rögzítette a Pkbt. közérdekű bejelentő védelmére vonatkozó részletszabályok 19. § paragrafusához rendelkezéshez képest, álláspontom szerint, ha a jogalkotó elegendőnek vélte volna ezeket a támogatásokat, nem telepíti a közérdekű bejelentő védelmét szolgáló részlet szabályok rendelet-alkotási jogkörét az igazságügyi miniszter hatáskörébe. Ebből következően a Pkbt. 19. §-ban szereplő „támogatások folyósítása” kitétel kiüresedett, amelyből adódóan e jogszabályi utalás tisztázatlansága, tartalmi kibontatlansága jogértelmezési bizonytalanságot, egyben a jogbiztonságot sértő további viasz helyzeteket okozhat.

2. A Nyugat-Magyarországi Egyetem válasza

Tekintettel arra, hogy az egyetem rektora és a kancellár együttesen kiadmányozott válaszához nem csatolták az ügyben keletkezett iratokat, így nem állapítható meg egyértelműen, hogy eljárásuk során a Pkbt. 3. § (4) bekezdése alapján kétséget kizáróan nyilvánvalóvá vált-e, hogy a panaszos vagy a közérdekű bejelentő rosszhiszeműen, döntő jelentőségű valótlan információt közölt és ez megalapozta-e a bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetése miatt indult eljárást, illetve hogy hogyan és milyen feltárt tényekre alapozva valószínűsítették, hogy a bejelentő másnak jogellenes kárt, vagy egyéb jogsérelmet okozott. E tekintetben tehát az egyetem válasza nem volt érdemben teljes, amellyel akadályozta a vizsgálatom eredményességét.

Mivel azonban a Pkbt. 38/A. § szakasza szerint nincs hatásköröm a közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés l) pontja szerinti közszolgáltatók, így az egyetem közérdekű bejelentés kezelésére irányuló gyakorlatára, csupán hangsúlyozni szeretném – a közérdekű bejelentő védelmét szolgáló – a Pkbt. 9. §-ában foglaltakat, amely szerint: *Ha a közérdekű bejelentés természetes személyre vonatkozik, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 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.*

Intézkedések

Az Ajbt. 37. § alapján felkérem az **igazságügyi minisztert**,

- a fennálló tisztázatlan jogszabályi környezet feloldásához szükséges intézkedéseket tegye meg.

Budapest, 2017. 10.04 .

