



A MAGYAR KÖZLÖNY MELLÉKLETE
2023. május 26., péntek

Tartalomjegyzék

II. Törvényekhez tartozó indokolások

Végső előterjesztői indokolás a választási eljárási szabályoknak az elektronikus ügyintézésel összefüggő módosításáról szóló 2023. évi XXIV. törvényhez	574
Végső előterjesztői indokolás a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvényhez	581

III. Kormányrendeletekhez tartozó indokolások

Végső előterjesztői indokolás az egyes építésügyi tárgyú kormányrendeleteknek az épületenergetikai követelményekkel összefüggő módosításáról szóló 200/2023. (V. 25.) Korm. rendelethez	598
---	-----

V. A Kormány tagjainak rendeleteihez tartozó indokolások

Végső előterjesztői indokolás a megkülönböztető és figyelmeztető jelzést adó készülékek felszerelésének és használatának szabályairól szóló 12/2007. (III. 13.) IRM rendelet módosításáról szóló 13/2023. (V. 25.) BM rendelethez	599
Végső előterjesztői indokolás az épületek energetikai jellemzőinek meghatározásáról szóló 9/2023. (V. 25.) ÉKM rendelethez	599

II. Törvényekhez tartozó indokolások

Végső előterjesztői indokolás a választási eljárási szabályoknak az elektronikus ügyintézésrel összefüggő módosításáról szóló 2023. évi XXIV. törvényhez

ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) a választójog gyakorlásának elősegítése és a jogorvoslati jog hatékony gyakorlása érdekében lehetővé teszi az elektronikus eszközök igénybevételével történő ügyintézés.

A Ve.-ben biztosított elektronikus ügyintézési lehetőségek körének kialakításakor a jogalkotónak egyrészt figyelemmel kellett lennie arra, hogy – az infokommunikációs eszközök elterjedtségének mértékére tekintettel – a választópolgárok és egyéb szereplők lehető legszélesebb köre tudjon élni az egyszerűbb ügyintézés lehetővé tevő megoldásokkal, ugyanakkor a biztonsági követelmények szem előtt tartásával az esetleges visszaélések kizárhatók – vagy legalább alacsony mértékűre korlátozhatók – legyenek. E megfontolások alapján a névjegyzéki kérelmek elektronikus benyújtására jelenleg kétféle ügyintézési mód is a választópolgárok rendelkezésére áll:

1. a kérelmek egyrészt benyújthatók biztonságos, ügyfélkapus azonosítási mód igénybevételével,
2. másrészt az ügyfélkapuval nem rendelkező választópolgároknak lehetőségük van arra, hogy néhány személyes adat megadásával valószínűsítsék, hogy a saját nevükben adják be a kérelmet.

Ezek mellett lehetséges levélben, személyesen vagy meghatalmazott útján is benyújtani a kérelmet.

Az elektronikus ügyintézési megoldások széles körű elérhetősége érdekében a Ve. jelenleg lehetővé teszi a jogorvoslati kérelmek e-mailben történő benyújtását, továbbá a választási szerv döntésének telefaxon történő kézbesítését is.

Az Országgyűlés az eljárások gyorsítása és az adminisztratív terhek csökkentése, az állam és polgár közötti jogviszonyok szélesebb körű elektronizálása, az elektronikus ügyintézés biztosító szervek együttműködésének biztosítása, valamint a lakosság számára a korszerűbb és hatékonyabb közszolgáltatások nyújtása érdekében 2015-ben elfogadta az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt (E-ügyintézési tv.).

Az E-ügyintézési tv. célja az elektronikus ügyintézés kiterjesztése, az ehhez szükséges jogi feltételek megteremtése, a technikai fejlesztések jogalapjának biztosítása és az ügyintézési szolgáltatásokat nyújtó szervezetek egységes elvek mentén történő elektronikus ügyintézésre szorítása. Így a törvény például előírja, hogy az elektronikus ügyintézés biztosító szervnek milyen, elektronikus ügyintézés biztosító információs rendszert kell működtetnie, továbbá, hogy a szerv és az ügyfél milyen esetben köteles, illetve jogosult elektronikus úton kapcsolatot tartani egymással, és ennek során milyen követelményeket kell teljesíteniük.

Az E-ügyintézési tv. hatálya kiterjed a választási irodákra is, a választási bizottságokra azonban nem.

A Javaslat célja a névjegyzékekkel kapcsolatos kérelmek tekintetében

- az E-ügyintézési tv. és a Ve. összhangjának megteremtése,
- az azonosítás nélküli ügyintézési módok (elektronikus út vagy levél) lehető legszűkebb körre korlátozása,
- az ügyfél-azonosítás kiterjesztése a Központi Azonosítási Ügynök által nyújtott valamennyi azonosítási módra,
- az automatikus döntéshozatal bevezetése, továbbá
- az ügyintézési megoldások és folyamatok optimalizálása.

A fenti intézkedésekkel sokkal egyszerűbbé, gyorsabbá válik a választópolgárok joggyakorlása, és a választási irodák adminisztratív terhei is jelentős mértékben csökkennek.

A javaslat továbbá az önkormányzati és a nemzetiségi választások kapcsán nyolc napban határozza meg a választás eredménye elleni bírósági felülvizsgálatok elbírálására irányadó határidejét.

Ezen indokolás a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 18. § (3) bekezdése, valamint a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 20. § (2) bekezdés a) pontja alapján a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Indokolások Tárában közzétételre kerül.

RÉSZLETES INDOKOLÁS

1. §

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása napjának októberről az Európai Parlament tagjainak választása napjára történt előre hozása miatt szükséges módosítás.

2. §, 5. §

A módosítás alapján kompenzációs lista (Budapesten fővárosi kompenzációs lista) állítására az a jelölő szervezet jogosult, mely település egyéni választókerületeinek (Budapesten a kerületek) legalább kétharmadában jelöltet állított.

3. §, 10. §, 54. §, 59. §

A módosítás elősegíti, hogy az Országgyűlés és a képviselő-testületek működőképessége biztosított legyen abban az időszakban is, amikor időközi választás kitűzésére már nincs lehetőség. A választások előtti egy éves időszakban különösen fontos szempont, hogy a népképviselői szervezetekben a választópolgárok akaratának megfelelő testületi összetétel a lehető legkisebb mértékben változzon, ezért szükséges annak a lehetőségnek a megteremtése, hogy a párt jelöltjeként indult egyéni választókerületi képviselő megbízatása megszűnése esetén a mandátumot a párt által – az országos listán, illetve a kompenzációs listán szereplő jelöltek közül – megnevezett jelölt szerezhesse meg.

4. §, 7. §

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választása napjának és a megválasztott képviselők megbízatása kezdő időpontjának elválasztása miatt szükséges rendelkezés.

A 2024. évi általános választást megelőzően választott képviselő mandátumának megszűnése esetén 2023. december 1-jét követően már nem lehet időközi választást tartani, de ha a listán vagy az egyéni listán van még jelölt, akkor a mandátumot 2024. október 1-jéig ki lehet adni a bejelentett, illetve soron következő jelölt számára.

A 2024. évi általános választáson megválasztott képviselő mandátumának megszűnése esetén azonban már 2024. október 1-jét megelőzően is lehet időközi választást kitűzni és tartani, annak érdekében, hogy 2024. október 1-jén vagy azt követően minél korábbi időpontban ki lehessen adni a mandátumot. A listán vagy az egyéni listán megüresedett mandátumot is ki lehet adni 2024. október 1-je előtt.

6. §

Az alakuló ülés megtartását a választás eredményének jogerőre emelkedéséhez szükséges kötni.

8. §, 16. §, 22. §, 24. §, 38–40. §, 43. §, 48–49. §, 60. §

Szövegpontosító rendelkezés.

9. §

A módosítás összhangba hozza a képviselő-testület feloszlására vonatkozó időbeli tilalmat az időközi választás kitűzésére vonatkozó moratórium szabályaival.

11. §

A kézbesítési meghatalmazott intézményének bevezetésére tekintettel szükséges értelmező rendelkezés.

12–13. §

A Javaslat általános jelleggel megállapítja, hogy a választópolgárok milyen módon nyújthatják be a névjegyzékkel kapcsolatos kérelmüket, valamint hogy milyen módon kézbesítik számukra a választási iroda döntését.

A kérelmek elsősorban elektronikus úton, elektronikus azonosítást követően nyújthatók be, emellett megmarad a személyesen vagy meghatalmazott útján történő ügyintézés lehetősége is. Az azonosítás nélküli benyújtási módok (levélben, illetve elektronikus úton, azonosítás nélkül) szűk körre korlátozódnak (mozgóurna igénylése, névjegyzékbe vétel). A telefaxon történő ügyintézés lehetősége megszűnik.

A választási iroda döntését elsősorban tárhelyre küldéssel kell közölni, emellett a választópolgár meghatározhat más kézbesítési módot is (személyes átvétel, e-mail vagy postai út).

A Javaslat lehetővé teszi a névjegyzéki ügyekben (amelyek mérlegelést nem igényelnek és a rendelkezésre álló adatok alapján eldönthetők) az automatikus döntéshozatalt. Ez a választási irodák munkaterhének jelentős részét váltja ki.

14. §

A választási bizottságok adminisztrációs terheit csökkentő rendelkezés, amely a bizottsági tagság megszűnésének azon eseteiben, ahol nincs szükség külön döntéshozatalra, megszünteti a jegyzőkönyvbe foglalt döntés meghozatalának kötelezettségét.

15. §

A bizottsági határozat esetében is megszűnik a telefaxos kézbesítési lehetőség, továbbá a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok esetében – összhangban a névjegyzéki döntések kézbesítési módjával – lehetővé válik a központi névjegyzékben nyilvántartott értesítési címre kézbesítés.

17. §

A Nemzeti Választási Iroda feladatait – a Ve. új 13/F. §-ára is tekintettel – bővítő, emellett a választópolgárok, a jelölő szervezetek és a választási szervek tájékoztatását szolgáló rendelkezések.

18. §, 20. §

Abban az esetben, ha a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár a regisztrációjával kapcsolatban olyan külföldi lakóhelyet ad meg, amely eltér a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban (SZL) nyilvántartott lakóhelyétől (vagy az SZL nem tartalmazza a külföldi lakóhely címét), akkor a választási szervvel közölt külföldi címet kell a lakóhelyének tekinteni.

19. §

Szövegpontosító és koherenciát biztosító rendelkezések.

21. §

A kérelembenyújtás, az automatikus döntéshozatal és a döntés közlésének szabályait megállapító, továbbá a központi névjegyzék vezetésére és az abból való törlésre vonatkozó szabályokat pontosító rendelkezések.

23. §

A központi névjegyzékhez hasonlóan a szavazóköri névjegyzék továbbvezetése is automatikus döntéshozatallal történik. Előfordulhatnak azonban olyan esetek, amikor az automatikus döntéshozatal feltételei nem állnak fent, ezeket a kérelmeket a helyi választási iroda bírálja el.

25–26. §

A Javaslat a mozgóurna igénylése tekintetében továbbra is fenntartja a kérelem postai úton, elektronikus azonosítás nélkül elektronikus úton vagy meghatalmazással nem rendelkező kézbesítő útján történő benyújtásának lehetőségét.

A Javaslat annak érdekében, hogy a szavazatszámoló bizottság (SZSZB) tagjai hatékonyabban láthassák el feladatukat, és könnyebben megtalálják a mozgóurnát igénylő választópolgárt, lehetővé teszi, hogy a választópolgár további információkat adjon meg (például kapucsengő vagy kórházi épület, osztály, és kórterem) az SZSZB számára.

27. §

A Javaslat a külképviseleti névjegyzékbe vétel iránti kérelem esetén lehetővé teszi annak a külképviseleten történő személyes benyújtását is.

A mozgóurna iránti kérelem levélben, kézbesítési meghatalmazott útján vagy elektronikus azonosítás nélküli benyújtása esetén előfordulhat, hogy a választópolgár által megadott személyes adatok eltérnek a központi névjegyzékben nyilvántartott adatoktól. Ilyen esetben előfordulhat, hogy az automatikus döntéshozatal feltételei nem teljesülnek, és a helyi választási irodának rész döntést kell hoznia az automatikus döntéshozatali eljárásban. Hasonló a helyzet, ha a mozgóurnát olyan címre kéri a választópolgár, amely nem szerepel a szavazókörök nyilvántartásában.

28. §

A jogorvoslati jog hatékony érvényesíthetősége érdekében a rendelkezés előírja, hogy átjelentkezés és külképviseleti névjegyzékbe vétel esetén a választópolgár részére ne csak egy új értesítőt kelljen megküldeni, hanem a – jogorvoslati kioktatást is tartalmazó – határozatot is.

29. §

A Javaslat egyértelművé teszi, hogy a jelölő szervezetek, jelöltek és listák nyilvántartása – az abban alkalmazott változások átvezetésre tekintettel – a Nemzeti Választási Iroda és a területi, az országgyűlési egyéni választókerületi és a helyi választási iroda által közösen vezetett nyilvántartás. A jelölő szervezetek, jelöltek és listák nyilvántartásának pontossága érdekében a Javaslat rögzíti továbbá, hogy a jelölő szervezetek és a jelöltek adatait a hiteles alapnyilvántartásokból kell átvenni.

30. §

A Javaslat rögzíti, hogy ha közös jelölt vagy lista állításában részt vevő valamely jelölő szervezetet a Nemzeti Választási Iroda a szavazás megkezdése előtt törli a jelölő szervezetek, jelöltek és listák közhiteles nyilvántartásából, a választópolgárok teljes körű és pontos tájékoztatása érdekében, a nyilvántartásból törölt szervezetet a szavazólapról is törölni kell.

31. §

A rendelkezés a közös jelöltek esetében egyértelművé teszi, hogy csak az okozza a jelölt kiesését, ha a jelöltet jelölő összes jelölő szervezetet törli a szavazás megkezdése előtt a Nemzeti Választási Iroda a jelölő szervezetek, jelöltek és listák közhiteles nyilvántartásából.

32. §

A Javaslat egyértelművé teszi, hogy közös lista állítása esetén csak akkor esik ki a közös lista, ha a Nemzeti Választási Iroda a listát állító összes jelölő szervezetet törli a szavazás megkezdése előtt a jelölő szervezetek, jelöltek és listák közhiteles nyilvántartásából.

33. §

A Javaslat a személyes adatok kezelésére vonatkozó rendelkezést állapít meg. Ezen túl a Javaslat megteremti az összhangot a Ve. 97. § (3) bekezdésével is, amely alapján a Magyarországi lakcím érvénytelenítése, vagy Magyarország területének a külföldi letelepedés szándékával történő elhagyása (a továbbiakban: magyarországi lakcím megszűnése) nem szünteti meg a képviselői megbízatást. Ebben az esetben tehát, bár a képviselő – mivel megszűnt a magyarországi lakcíme – a központi névjegyzékből törlésre kerül (és csak regisztráció útján vagy új magyarországi lakcím bejelentésével kerülhet vissza a névjegyzékbe), de ez a törlés nem érinti a megszerzett képviselői mandátumát. Ezen okból kifolyólag a magyarországi lakcím megszűnése miatti névjegyzéki törlésről nem kell értesíteni a megbízólevelet átadó választási bizottságot sem.

34. §

A Javaslat megteremti az összhangot a Ve. 138. §-ának szabályaival és rögzíti, hogy közös lista állítása esetén valamelyik szervezet kiesése nem szünteti meg a lista állításban részt vevő többi szervezet jogát arra, hogy mandátum-megüresedés esetén megjelölje a mandátumszerzőt a listán eredetileg is szereplő jelöltek közül. A szervezetek lista fölötti rendelkezési joga akkor szűnik meg, ha a Nemzeti Választási Iroda a listaállításban részt vevő összes szervezetet törölte a jelölő szervezetek, jelöltek és listák közhiteles nyilvántartásából. A lista azonban ebben az esetben sem kerül törlésre, és arról a jelöltek a listán elfoglalt helyük sorrendjében szerezhetnek mandátumot.

35. §

A Javaslat mellőzi a kifogás és a fellebbezés benyújtása csatornáinak felsorolását. A kifogást és a fellebbezést minden esetben a benyújtónak kell írásba foglalnia, és azt gyakorlatilag bármilyen módon – e-mailben, e-Papíron, személyesen átadva a választási irodában, postai úton vagy kézbesítő által megküldve – eljuttathatja a választási szervekhez. Ezen túl a rendelkezések egyértelművé teszik, hogy a lakcímtől vagy székhelytől eltérő postai értesítési cím opcionális adata a jogorvoslati kérelmeknek.

36. §

A Javaslat biztosítja a Nemzeti Választási Iroda számára a bírság megfizetésére való felszólítás lehetőségét, továbbá egyértelművé teszi, hogy az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló törvényben foglalt szabályok szerint kell beszédni a meg nem fizetett bírság összegét.

37. §

A telefaxon történő ügyintézés lehetősége megszűnik.

A Javaslat továbbá a választási bizottságokhoz hasonlóan a Kúria számára is lehetővé teszi a választási időszakon kívüli felülvizsgálati kérelmek hosszabb határidővel történő elbírálását.

41. §

A Javaslat a választási bizottságokhoz és a Kúriához hasonlóan, az Alkotmánybíróság számára is lehetővé teszi a választási időszakon kívüli alkotmányjogi panaszok hosszabb határidővel történő elbírálását.

42. §

A Javaslat a jogszabályon belüli koherenciát teremti meg.

44. §

A Javaslat a nemzetiségi névjegyzékből való törlésre irányuló kérelem benyújtása és elbírálása tekintetében megteremti az összhangot a Ve. 13/D. és 13/H. §-ával.

45. §

A Javaslat az átjelentkezési kérelem benyújtása és elbírálása tekintetében megteremti az összhangot a Ve. 13/D. és 13/H. §-ával.

46–47. §

A Javaslat a Ve. általános részéből a különös részbe emeli át azokat a rendelkezéseket, amelyek kizárólag az országgyűlési választáson alkalmazandók.

50–51. §

A külképviseleti választási iroda a választások informatikai rendszerének elérésével önállóan végezheti a külképviseleti névjegyzék kinyomtatását és hitelesítését, a szavazási levélcsomag személyes átadásához szükséges jegyzék kinyomtatását, a levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgárok tájékoztatását.

52. §

Abban az esetben, ha a választópolgár az azonosító nyilatkozaton a honosítási okiratának számát vagy a személyazonosító okmánya számát tünteti fel, a beazonosíthatósága érdekében szükséges a születési idejének megadása is.

53. §

A Javaslat garanciális rendelkezés annak érdekében, hogy ellenőrzése során érvényesnek minősüljön a személyazonosságot igazoló hatósági igazolvány, ha a szavazási levélcsomagok kiküldésének első napja és az azonosító nyilatkozat ellenőrzésének napja között bármely napon érvényes volt.

55. §

A Javaslat az átjelentkezési kérelem benyújtása tekintetében megteremti az összhangot a Ve. 13/D. §-ával.

56. §

A Javaslat a jelölt- és listaállításhoz szükséges ajánlások számának megállapítása tekintetében megteremti az összhangot a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvénnyel.

57–58. §

A módosítás egyértelműsíti, hogy ha a listaállítást követően a listaállításhoz szükséges törvényi minimumot a jelölő szervezet egyéni választókerületi jelöltjeinek (polgármesterjelöltjeinek) száma a jelölt kiesése miatt nem éri el, a listát törölni kell.

61–62. §

Az Európai Parlament tagjainak és a helyi önkormányzati képviselők azonos napon tartott választásán az átjelentkezésre és az átjelentkezés visszavonására rendelkezésre álló határidőket egységesíti a javaslat.

63. §, 1–4. melléklet

A mellékletek módosítása az egyes nyilvántartások adattartalmának megváltoztatása miatt szükséges.

64. §

A Javaslat alapján a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának eredménye elleni bírósági felülvizsgálat iránti kérelemről a Kúria legkésőbb a kérelem beérkezésétől számított nyolcadik napon dönt.

65. §

A Javaslat átmeneti rendelkezést állapít meg a folyamatban lévő időközi választásokra tekintettel.

66. §

Az 1., az 5.–16., a 19. és a 23. pontok kodifikációs és terminológiai pontosítást tartalmaznak.

A 2. és 3. pontba foglalat módosítás egységesíti az időközi választás kitűzésére vonatkozó moratóriumot.

A 4., a 17. és a 22. pontok a Nemzeti Választási iroda hatáskörét állapítják meg.

A 18. pont a külképviseleti névjegyzék frissítését a választópolgár választókerülete tekintetében a szavazást megelőző hetedik napig teszi lehetővé.

A 20.–21. pontok szerinti módosítás célja, hogy:

- a) ha az azonosító nyilatkozat – és erre tekintettel az egész szavazási irat – érvénytelen, akkor a választópolgár által leadott, minden tekintetben érvényes másik szavazási irat ne minősüljön érvénytelennek dupla szavazás miatt (hiszen az elsőként ellenőrzött érvénytelen szavazási irat a nyilatkozat érvénytelensége miatt úgyis érvénytelen, másrészt az adateltérésre tekintettel az is lehetséges, hogy egy másik választópolgár szavazási irata volt),
- b) a szavazási irat elkészítése ne legyen kizáró ok a regisztráció 10 éves időtartamának újraindulása tekintetében, feltéve, hogy a választópolgár azonosító nyilatkozata érvényes.

A 24. ponthoz: A Tanács az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 1993. december 6-i 93/109/EK irányelvnek 13. cikkében foglalt rendelkezés alapján a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy más tagállamban névjegyzékbe vett állampolgáraik ne szavazhassanak egyenél többször az EP-választásokon. Tekintettel arra, hogy a harmadik államban élőként regisztrált magyar állampolgár esetében is előfordulhat, hogy valamely uniós tagállamban (is) rendelkezve lakóhellyel ott kéri névjegyzékbe vételét (pl. Németországban vendégmunkásként dolgozó kárpátaljai magyar állampolgár), biztosítani kell az érintett magyar állampolgárok törlését a levélben szavazók névjegyzékéből is.

A 25–26. pont a Javaslat 65. §-ával összhangban pontosítja a Ve. sarkalatossági záradékát.

67. §, 76. §

Hatályon kívül helyező rendelkezések.

68–70. §

Az Nsztv. 2022. július 26-tól hatályos módosítása által, amelyet az egyes választási tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2022. évi XXIII. törvény iktatott be, szabályozásra került, hogy az országos népszavazás aláírásgyűjtő íveit és helyi népszavazás esetében a hitelesítési záradékkal ellátott ívet – amelynek másolatait folytatható az aláírásgyűjtés – csak azt követően adhatja ki a választási iroda a szervezőnek, ha bizonyossá vált, nincs rendkívüli jogorvoslat a bírósági döntéssel szemben, vagy annak eljárása a hitelesítő döntés szempontjából eredménytelenül zárult. Az esetleges alkotmánybírói eljárás figyelembevétele azonban nemcsak az ívkiadás esetén indokolt, hanem országos népszavazás esetén az aláírásgyűjtés kezdő időpontjának meghatározásakor, valamint akkor is, amikor az NVB elnöke az Országgyűlés elnökét a Kormány vagy a köztársasági elnök, helyi népszavazás esetén a HVB elnöke a polgármestert tájékoztatja a képviselő-testület tagjai vagy bizottsága által kezdeményezett, hitelesített népszavazási kezdeményezésről.

71. §

A Javaslat megteremti az összhangot a helyi népszavazás aláírásgyűjtésre vonatkozó rendelkezései és az országos népszavazás aláírásgyűjtésre, valamint a Ve. ajánlást gyűjtésre vonatkozó rendelkezései között.

72. §

A Javaslat megteremti az összhangot az országos és a helyi népszavazás esetében az aláíráellenőrzés kapcsán.

73. §

A Javaslat megteremti az összhangot a névjegyzéki adatszolgáltatás választásokra és népszavazásokra irányadó szabályai között. Így az országos népszavazáson is választópolgáronként 3 forintban állapítja meg az adatszolgáltatási díj összegét.

74. §

Az értesítők megküldésének módjára vonatkozó, a Ve.-ben foglalt általános szabállyal való összhangot teremti meg a rendelkezés.

75. §

A Javaslat megteremti az összhangot az országos és a helyi népszavazás esetében az aláírásellenőrzés kapcsán.

77. §

Hatályba léptető rendelkezés.

78. §

Sarkalatossági záradék.

79. §

Az Európai Unió jogának való megfelelésre vonatkozó rendelkezés.

**Végső előterjesztői indokolás
a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról
szóló 2023. évi XXV. törvényhez***ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS**I.*

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: ugyanakkor ez a törvény a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal létrehozásának hiányában soha nem lépett hatályba.

A jelenleg hatályos, a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.) megalkotását egyrészt az Alaptörvény XXV. cikkével kapcsolatos szabályozási összhang megteremtése, másrészt a panaszok és közérdekű bejelentések akkori töredékes szabályozásának kiegészítése indokolta. A Panasztv. mindezek mellett új jogintézményeket vezetett be, amely közül kiemelendő az alapvető jogok biztosa által működtetett elektronikus védett bejelentési rendszer megteremtése, a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer szabályozási kereteinek a megteremtése, továbbá – ezen utóbbi jogintézménnyel összhangban – a bejelentővédelmi ügyvédre vonatkozó szabályok megalkotása.

A Panasztv. megalkotása során fontos szabályozási elv volt, hogy az lehetőleg a már meglévő és működő jogi megoldásokból építkezzen, és azok mellé állapítson meg új jogintézményeket.

II.

Az Európai Unió szervei az elmúlt időszakban fontos – a korábbiakhoz képest még erőteljesebb – célkitűzésként jelölték meg a tagállamok részére az uniós jog megsértésével kapcsolatos visszasságok feltárását, az azokkal kapcsolatos fellépést. Ezen jogpolitikai célkitűzés fontos momentuma volt az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) megalkotása.

Az Irányelv célja, hogy a meghatározott uniós szakpolitikai területeken (többek között közbeszerzés, pénzügyi szolgáltatások, pénzmosás és terrorizmus finanszírozásának megelőzése, termékbiztonság, közlekedésbiztonság, környezetvédelem, nukleáris biztonság, élelmiszer- és állategészségügy, közegészségügy, fogyasztóvédelem, adatvédelem, versenyjog, Európai Unió pénzügyi érdekei, belső piac, társasági adó, stb.) egy horizontális jellegű, egységes uniós jogi aktus állapítsa meg az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmének közös minimumszabályait. Ezen minimumszabályok keretei között az Európai Unió arra ösztönzi a tagállamokat, hogy három lépcsős bejelentési rendszert hozzanak létre:

- az első lépcső az ún. belső bejelentési csatorna, amely a jogsértésnek az adott jogalanyon belül történő bejelentését jelenti,
- a második lépcső az ún. külső bejelentési csatorna, amely során a bejelentő a jogsértést a tagállam által kijelölt, illetékes nemzeti hatósággal közli,
- a harmadik lépcső a jogsértés nyilvánosságra hozatala.

Az Irányelv hatálya kiterjed mind a közzsféra, mind a magánszektor egyes, meghatározott jogalanyaira, ezen jogalanyoknak biztosítaniuk kell belső bejelentési csatorna működtetését, valamint a bejelentések nyomom követését. A tagállamoknak továbbá ki kell jelölniük olyan nemzeti hatóságot, amely köteles a külső bejelentési csatorna működtetésére, valamint a bejelentések fogadására és nyomom követésére.

Az Irányelv értelmében bejelentőnek minősülnek az olyan természetes személyek, akik a munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységükkel összefüggésben szerzett, az Irányelv hatálya alá tartozó jogsértésre vonatkozó információt jelentenek be vagy hoznak nyilvánosságra. Az Irányelv a „munkavégzést” tágan értelmezi, ide tartozik minden közzsférelbeli vagy magánszektorbeli, jelenlegi vagy múltbeli munkavégzési tevékenység (munkavállalók, köztisztviselők, önálló vállalkozók, stb.).

III.

A tárgybeli törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) célja, hogy az Irányelv rendelkezéseinek megfelelő magyar törvényi szabályokat megállapítsa. A szabályozási koncepció kiindulópontja az volt, hogy Magyarország a Panasztv. jogintézményeinek a fenntartásával biztosítsa az Irányelvnek való megfelelést, továbbá a legszükségesebb esetekben hozzon létre új jogintézményeket.

A fenti kiindulópontnak megfelelően a Javaslat I. Fejezete a hatályos Panasztv. újrakodifikálásával, szükség szerint a gyakorlati tapasztalatok miatti fontosabb kiegészítésekkel rendezi a panasz és a közérdekű bejelentés benyújtásának és elintézésének a szabályait.

A Javaslat II. Fejezete az Irányelv rendelkezéseinek való megfelelést szolgálja.

A Javaslat III. Fejezete a bejelentővédelmi ügyvédre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza a Panasztv. szabályainak figyelembevételével.

A Javaslat IV. Fejezete a szükséges technikai szabályozási elemeken túl az érintett más törvények pontosítására tesz javaslatot.

IV. A JAVASLAT II. FEJEZETE AZ IRÁNYELV RENDELKEZÉSEINEK VALÓ MEGFELELÉST A KÖVETKEZŐKÉPPEN BIZTOSÍTJA:

1. A magánszektorban működő foglalkoztatókra vonatkozó kötelezettségek

A Javaslat az Irányelv szerinti belső bejelentési csatornát ún. „belső visszaélés-bejelentési rendszerként” alkotja meg. A Javaslat a belső visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására kötelezettek körét az Irányelv kötelezésének megfelelően szabályozza, így – az 50 fős foglalkoztatotti létszámot meg nem haladó – kis- és középvállalkozások terheit nem kívánja ezzel a szabályozással növelni, így nem él azzal az Irányelvben biztosított lehetőséggel, hogy ezen kötelezettséget a jelzett körben is kiterjessze.

A Javaslat továbbá él az Irányelv által lehetővé tett, az 50–249 munkavállalót foglalkoztató jogalanyokra vonatkozó könnyítésekkel:

- ezen jogalanyok közös belső visszaélés-bejelentési rendszert hozhatnak létre, csökkentve ezzel az érintett vállalkozásokra rótt terheket;
- a Javaslat átmeneti rendelkezésben biztosítja, hogy a belső visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására vonatkozó kötelezettséget 2023. december 17-től teljesítsék.

A Javaslat rendezi a belső visszaélés-bejelentési rendszer működésére vonatkozó garanciális szabályokat, a bejelentések megtételével, fogadásával és elintézésével kapcsolatos legfontosabb kérdéseket; ennek keretében a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetésére vonatkozó ellenőrzés szabályait. A Javaslat egyértelmű kiindulópontja az, hogy a bejelentéseket egyszerűbb elintézni akkor, ha kevesebb bürokratikus szabály és feltételrendszer szerepel a Javaslatban: ennek megfelelően a Javaslat általánosan minden bejelentés intézését előírja, és mentesíti a foglalkoztatókat attól, hogy az Irányelv bonyolult hatályát megfejtve – emiatt sok esetben jogvitákat generálva – differenciáltan intézzék el a bejelentéseket.

2. A közzférában működő foglalkoztatóra vonatkozó kötelezettségek

Belső visszaélés-bejelentési rendszert az Irányelv alapján főszabály szerint valamennyi közzférában működő jogalanynak, továbbá a jogalanyok tulajdonában vagy irányítása alatt álló valamennyi szervezetnek létre kell hoznia.

Az Irányelv alapján a tagállamok e kötelezettség alól mentesíthetik a 10 000 főnél kevesebb lakosú önkormányzatokat, illetve az 50-nél kevesebb munkavállalót foglalkoztató önkormányzati szerveket, illetve állami szervek vagy helyi önkormányzatok tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezeteket. A Javaslat e derogációs lehetőséggel él, továbbá a Javaslat az Irányelvnek megfelelően biztosítja azt is, hogy több önkormányzat megosztva működtessen belső visszaélés-bejelentési rendszert. Mindezekkel a Javaslat az érintett szervekre rótt terheket kívánja csökkenteni.

A Javaslat az Irányelv előírásának megfelelően a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetésével összefüggésben a közzférában működő foglalkoztatóra vonatkozóan a magánszférában működő foglalkoztatóra vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.

3. Elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer működtetése

Az Irányelv alapján a tagállamoknak ki kell jelölni olyan állami szervet vagy szerveket, amelyek külső bejelentési csatornaként a jogsértésekre vonatkozó információk fogadására alkalmasak.

A Javaslat az Irányelv szerinti külső bejelentési csatornát ún. „elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerként” alkotja meg.

A Javaslat – igazodva az Irányelv tárgyi hatályához – azokat a szerveket jelöli ki az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer működtetésére, amelyek az uniós jogi aktussal védett körben Magyarországon feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. Az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer tekintetében a szervezeteknek nagyfokú szabadsága áll fenn a gyakorlati kivitelezésre, azokat – ahogyan azt az Irányelv lehetővé is teszi – jelenleg is működő rendszereikkel összevontan is megvalósíthatják.

A Javaslat – az Irányelv szabályainak való megfelelésen túl – lehetővé teszi, hogy az egyébként az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerben megtehető bejelentéseket az alapvető jogok biztosa által működtetett, elektronikus védett bejelentési rendszerben is meg lehessen tenni. Az alapvető jogok biztosa által működtetett elektronikus védett bejelentési rendszer egy olyan, már működő, biztonságos rendszer, amely megfelel a visszaélés-bejelentésekre vonatkozó irányelvi követelményeknek is, így a Javaslat célja az, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodást segítse egy már ismert és jól működő rendszer használatának lehetővé tételével.

A Javaslat egyértelmű kiindulópontja ez esetben is az volt, hogy az állami szerveknek a közérdekű bejelentések intézésével kapcsolatos gyakorlata miatt az Irányelv szerinti „speciális bejelentéseket” mintegy közérdekű bejelentésként intézzék. Az újdonság a bejelentési rendszer fenntartása bizonyos garanciális elemeknek való megfeleléssel, de egyértelmű jogalkotói cél, hogy a bejelentések intézésének körülményei és módszertana azonos legyen a már megszokott keretekkel. Ugyancsak kiindulópont volt az is, hogy a bejelentéseket egyszerűbb elintézni akkor, ha kevesebb bürokratikus szabály és feltételrendszer szerepel a Javaslatban: ennek megfelelően a Javaslat általánosan minden bejelentés intézését előírja, és mentesíti az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert működtetőket attól, hogy az Irányelv bonyolult hatályát megfigyelve – emiatt sok esetben jogvitákat generálva – differenciáltan intézzék el a bejelentéseket.

Lényeges a Javaslat kapcsán, hogy a bejelentések legtöbb esetben hatósági ügy, büntetőeljárás, egyéb eljárás keretében vizsgálhatók ki. Emiatt a Javaslat egyértelműen megerősíti azon szabályt, hogy a bejelentések vizsgálata – ha ennek jogszabályi feltételei fennállnak – ezen eljárások keretében valósuljon meg, az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert működtetők csak hatáskörük esetén járjanak el, egyéb esetben pedig végezzék el a feladat- és hatáskörrel rendelkező szerv részére a bejelentés áttételét.

Az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer működtetését az alapvető jogok biztosa fogja ellenőrizni, tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján jelenleg is az alapvető jogok biztosa feladat- és hatáskörébe tartozik a közérdekű bejelentések kezelése gyakorlatának, valamint a közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálata.

5. A bejelentők védelme

Az Irányelv széles védelmet ír elő arra az esetre, ha az Irányelv hatálya alá tartozó jogsértésre vonatkozó információt jelent be a bejelentő: megtorlás tilalma (nem érheti semmilyen hátrány – különösen munkajogi jellegű – a bejelentőt), díjmentes tájékoztatás és tanácsadás, költségmentesség hatósági és bírósági eljárásokban, valamint felelősségmentesség a bejelentett információkkal összefüggésben. Az Irányelv a bejelentők védelmét az általa megállapított tárgyi és személyi hatály keretei között várja el.

A Javaslat kiindulópontja az volt – ahogyan az fentebb is jelzésre került –, hogy az Irányelv tárgyi és személyi hatályának a bejelentések intézése körében való értelmezése esetén maga a lényeg veszne el: a bejelentések intézése helyett a jogvita arról szólna, hogy a bejelentés tartalmilag belefér-e az Irányelv adta keretek közé. Ezért az Irányelv tárgyi és személyi hatályának értelmezését kizárólag arra az esetre korlátozza a Javaslat, amikor a bejelentés miatt jogvita keletkezik a bejelentő és mások között. Ezekben az eljárásokban a bíróságoknak, eljáró hatóságoknak lesz az a dolga, hogy a Javaslat szerinti feltételek meglétét vizsgálja, és a bejelentők védelmére vonatkozó szabályokat alkalmazza.

V.

Ezen indokolás a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 18. § (3) bekezdése, valamint a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 20. §-a alapján a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Indokolások Tárában közzétételre kerül.

RÉSZLETES INDOKOLÁS

1–2. §

A Javaslat a panasz és a közérdekű bejelentés hatályos rendszerén nem változtat: a panasz és a közérdekű bejelentés továbbra is kiegészítő jellegű, szubszidiárius jogintézményként kerül szabályozásra az alapvető szabályok változatlanul hagyása mellett. A Javaslat célja az, hogy a panaszok és közérdekű bejelentések kezelésével összefüggő, a Panasztv. által kimunkált és jelenleg működő mechanizmusok és eljárások továbbra is alkalmazhatóak legyenek.

3–6. §

A Javaslat a panasz és a közérdekű bejelentés elintézésének alapvető szabályain nem változtat, mindössze a részletszabályok – részben az Irányelv, részben a gyakorlati tapasztalatok alapján – kerülnek pontosításra.

Egyes rendelkezések esetén kívánatos a panaszra és a közérdekű bejelentésre vonatkozó szabályok, illetve az Irányelv szerinti visszaélések bejelentésére vonatkozó szabályok harmonizálása, különös tekintettel arra, hogy az Irányelv alapján létrehozásra kerülő elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerbe tett bejelentés elintézésével összefüggésben a Javaslat úgy rendelkezik, hogy – bizonyos eltérésekkel – a közérdekű bejelentés szabályait kell alkalmazni.

Egyes módosítások, illetve kiegészítések az Irányelvből fakadó követelmények miatt váltak aktuálissá, ugyanakkor a jogbiztonságot és a jogalkalmazást – az Irányelv rendelkezéseitől függetlenül – egyébként is segítik, valamint a panaszok és közérdekű bejelentések elintézésének eljárási mechanizmusát javítják. Ilyen például, hogy a panasz vagy a közérdekű bejelentés elbírálásának a határideje maximum hat hónap lehet. Ilyen például továbbá annak egyértelműsítése, hogy mi a teendő abban az esetben, ha az eljárásra jogosult szerv a vizsgálata keretében észleli, hogy a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézése más eljárás hatálya alá tartozik. Ezzel összefüggésben ki kell emelni, hogy más eljárás hatálya alá tartozó közérdekű bejelentés vagy panasz esetén a Javaslat szerinti eljárás lezárul, a tájékoztatást követően a más eljárások szabályrendszere (például büntetőeljárás, közigazgatási hatósági eljárás, stb.) az irányadó.

Szintén az Irányelvből következő új garanciális rendelkezés, amely egyébként jelenleg jogi szabályozás nélkül is gyakorlat az érintett szerveknél, hogy kizárólag az eljárásra jogosult szerv feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei, annak munkatársai kezelhetik a bejelentéseket. Kiemelendő ennek kapcsán, hogy az eljárásra jogosult szerv a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézése során a személyes adatok, illetve más adatok – különösen a minősített adat, illetve a törvény által védett titok – védelmére vonatkozó szabályok szerint jár el: mögöttes szabályként tehát a Javaslatban nem rendezett kérdésekben például az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény mögöttes szabályként alkalmazandó.

7–12. §

A Javaslat az alapvető jogok biztosa által üzemeltetett közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerével összefüggő hatályos szabályokon nem változtat.

A Javaslat továbbra is biztosítja a közérdekű bejelentések intézésének nyomon követhetőségét azáltal, hogy előírja egyedi azonosító szám generálását. Ez a szám független a bejelentőtől, nem tartalmazhat a bejelentőre vonatkozó adatot, ugyanakkor lehetővé teszi a bejelentő számára, hogy nyomon tudja követni a közérdekű bejelentés intézésének állását. Az egyedi azonosító szám 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 azt is lehetővé teszi, hogy a felhasználó folyamatos kapcsolatban legyen a közérdekű bejelentését intéző szervvel és részére – szükség esetén – további információt nyújtson.

A rendelkezés továbbra is biztosítja, hogy a közérdekű bejelentők adatait mások ne ismerhessék meg, illetve hogy azokat kizárólag az erre jogosultsággal rendelkező szervek részére lehet átadni. Ez elengedhetetlen a közérdekű bejelentés érdemi vizsgálatához, valamint a közérdekű bejelentővel való kapcsolattartáshoz. A Javaslat 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 Javaslat továbbra is fenntartja azt a rendszert, hogy a közérdekű bejelentés kivizsgálását az eljárásra egyébként jogosult szervezeteknek kell elvégezniük, az alapvető jogok biztosa által megküldött bejelentés vagy bejelentés-kivonat alapján. 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.

13–15. §

A Javaslat a közérdekű bejelentők védelmével összefüggő hatályos szabályokon nem változtat: a rendelkezés továbbra is egyértelművé teszi, hogy a közérdekű bejelentőkkel szemben a közérdekű bejelentésre tekintettel tett hátrányokozás szankciója a hátrányt okozó intézkedés jogellenessé válása. Ezen szabályrendszer megtartása a továbbiakban is indokolt, mivel kellően rugalmas és tág értelmezést tesz lehetővé, amely alapján továbbra is a különféle jogágak szerinti további szankciók is alkalmazandóak. A Javaslat fenntartja a közérdekű bejelentők jogi segítségnyújtására vonatkozó szabályokat, továbbá rögzíti – a veszélyeztetett közérdekű bejelentők fogalmának fenntartásával –, hogy e körülményeket a jogi segítségnyújtás során figyelembe kell venni az eljáró szervezeteknek.

16. §

A Javaslat a foglalkoztató, a foglalkoztatott és a foglalkoztatásra irányuló jogviszony fogalmakra a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény szerinti definíciókat vezeti be. Mivel e fogalmak az Irányelv rendelkezéseivel összhangban vannak, így a jogrendszer koherenciája szempontjából kívánatos új értelmezések bevezetése helyett a már alkalmazott kifejezések használata.

17. §, 1. melléklet

A Javaslat az Irányelv alapján rendezi a Javaslatban foglalt rendelkezések más jogszabályokhoz, illetve uniós jogi aktushoz való kapcsolatát. Az Irányelv értelmében ugyanis kívánatos, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó hatályos, a releváns ágazatokhoz szabott különös szabályok fenn legyenek tartva. Az 1. melléklet kettős funkcióval bír: mindazok mellett, hogy a 8. alcím szerinti védelem alkalmazhatósága szempontjából is relevanciával bír, e melléklet állapítja meg a 17. § alkalmazhatóságát meghatározó európai uniós jogi rendelkezéseket, követve az Irányelv vonatkozó szabályozását.

18. §

A Javaslat az Irányelv szerinti belső bejelentési csatornát ún. „belső visszaélés-bejelentési rendszerként” alkotja meg. Az Irányelv szerint a visszaélést bejelentő személyek többsége azon a szervezeten belül tesz bejelentést, ahol dolgozik, illetve a belső bejelentés a legjobb módja annak, hogy az információk eljussanak azokhoz a személyekhez, akik hozzá tudnak járulni a közérdeket érintő kockázatok mielőbbi és hatékony felszámolásához.

A Javaslat a belső visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására kötelezettek körét az Irányelv kötelezésének megfelelően szabályozza. A Javaslat figyelembe vette az Irányelv azon megállapítását, hogy a magánszektorban működő jogalanyok számára a belső bejelentési csatornák létrehozására irányuló kötelezettség arányban kell, hogy álljon a méretükkel, valamint azzal, hogy tevékenységeik milyen mértékű kockázatokat hordoznak a közérdekre nézve, így – az 50 fős foglalkoztatotti létszámot meg nem haladó – kis- és középvállalkozások terheit nem kívánja ezzel a szabályozással növelni, így nem él azzal az Irányelvben biztosított lehetőséggel, hogy ezen kötelezettséget a jelzett körben is kiterjessze. Ezzel összefüggésben ki kell emelni, hogy a Javaslat 18. § (2) bekezdése az Irányelv 8. cikk (4) bekezdésére tekintettel állapítja meg azon foglalkoztatói kört, ahol az uniós jog hatálya alá tartozás miatt a tagállamok derogációs lehetőséggel nem élhetnek.

A Javaslat a visszaélés-bejelentések megtételének minél szélesebb körű biztosítása érdekében lehetővé teszi a belső visszaélés-bejelentési rendszer létrehozását azon jogalanyok számára is, akiket nem kötelez erre.

A Javaslat ugyancsak élni kíván az Irányelv által lehetővé tett, az 50–249 munkavállalót foglalkoztató jogalanyokra vonatkozó könnyítésekkel:

- ezen jogalanyok közös belső visszaélés-bejelentési rendszert hozhatnak létre, csökkentve ezzel az érintett vállalkozásokra rótt terheket;
- a Javaslat átmeneti rendelkezésben biztosítja, hogy a belső visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására vonatkozó kötelezettséget 2023. december 17-től teljesítsék.

19. §

A Javaslat a foglalkoztató által létrehozott belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetését az Irányelvnek megfelelően szabályozza.

Az Irányelv alapján az, hogy egy foglalkoztatón belül melyik személy vagy részleg a legalkalmasabb arra, hogy a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetésére kijelöljék, a szervezet struktúrájától függ, a feladatkörüknek ugyanakkor minden esetben biztosítania kell a pártatlanságát. Az Irányelv értelmében – megfelelő garanciák biztosítása mellett – ez lehet kettős feladatkör, így például a megfelelésellenőrzési részleg vezetője, a HR-vezető, az integritás-tanácsadó, a pénzügyi igazgató, az ellenőrzési igazgató vagy egy igazgatótanácsi tag, stb.

Az Irányelv értelmében a foglalkoztató által létrehozott belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetését külső harmadik fél is biztosíthatja, a Javaslat ezt a lehetőséget a bejelentővédelmi ügyvéd jogintézményének vagy más külső szervezetnek az igénybevételével biztosítja. A bejelentővédelmi ügyvéd jogintézménye a hatályos munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer keretében már jelenleg is szerepet kap. Fontos kiemelni, hogy – hasonlóan a hatályos Panasztv. szerinti szabályozáshoz – a költségvetési szervek az általuk létrehozott belső visszaélés-bejelentési rendszer esetében nem élhetnek e lehetőséggel.

Abban az esetben, ha a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetését bejelentővédelmi ügyvéd vagy más külső szervezet látja el, a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetésére vonatkozó, a Javaslat szerinti követelményeket és biztosítékokat természetesen a bejelentővédelmi ügyvédre vagy más külső szervezetre is alkalmazni kell.

20. §

A belső visszaélés-bejelentési rendszerbe megtehető bejelentések körét a Javaslat az Irányelvhez képest szélesebb körben határozza meg: az Irányelv csak a tárgyi hatálya alá tartozó információkra vonatkozó bejelentés elintézését teszi kötelezővé, a Javaslat azonban ezt kiterjeszti egyéb információkra vonatkozó bejelentésekre is.

E szabályozási megoldás indoka az, hogy a foglalkoztatók terheit csökkentse azáltal, hogy a belső visszaélés-bejelentési rendszert üzemeltető személyeknek nem kell minden egyes bejelentés esetén az Irányelv szerinti rendkívül összetett tárgyi hatályt ismerniük és vizsgálniuk: a Javaslat egyértelmű kiindulópontja az, hogy a bejelentéseket egyszerűbb elintézni akkor, ha kevesebb bürokratikus szabály és feltételrendszer szerepel a Javaslatban, ennek megfelelően a Javaslat mentesíti a foglalkoztatókat attól, hogy az Irányelv bonyolult hatályát megfejtve – emiatt sok esetben jogvitákat generálva – differenciáltan intézzék el a bejelentéseket.

A Javaslat továbbá a belső visszaélés-bejelentési rendszerbe bejelentést tehető személyek körét az Irányelvnek megfelelően állapítja meg: a személyi kör meghatározásakor az Irányelv logikája az volt, hogy a szabályozást olyan személyekre is célszerű kiterjeszteni, akik – noha nem minősülnek munkavállalónak – kulcsszerepet játszhatnak a jogsértések feltárásában, és munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységükkel összefüggésben gazdaságilag kiszolgáltatott helyzetben találhatják magukat.

21. §

A Javaslat a bejelentések megtételének módját az Irányelv előírásai szerint határozza meg. A belső visszaélés-bejelentési rendszereknek lehetővé kell tenniük, hogy a bejelentést írásban és szóban is meg lehessen tenni (ideértve a személyes találkozót is), de az Irányelv értelmében – feltéve, hogy a bejelentő személy személyazonosságának bizalmas jellege biztosított – az egyes foglalkoztatók maguk dönthetik el, hogy konkrétan milyen típusú belső visszaélés-bejelentési rendszereket hoznak létre (pl. postai út, tényleges panaszdobozok, online – intranetes vagy internetes – platformok, telefonos forródrót, stb.).

22–24. §

A Javaslat a bejelentések elintézésére vonatkozó szabályok meghatározásakor az Irányelv rendelkezéseinek való megfelelés mellett a hatályos, Panasztv. szerinti munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerre vonatkozó szabályokat veszi alapul, könnyítve ezzel azon foglalkoztatók jogalkalmazását, amelyek már jelenleg is működtetnek munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszert.

A bejelentésekkel összefüggő határidők az Irányelv rendelkezéseire igazodva a panaszok és közérdekű bejelentések esetében irányadó határidők szerint kerülnek meghatározásra.

A Javaslat értelmében a bejelentőt a bejelentésével, annak elintézésével összefüggésben több ízben is tájékoztatni kell, vele kapcsolatot kell tartani, amelynek célja az Irányelv értelmében az, hogy megfelelő bizalom alakuljon ki a belső visszaélés-bejelentési rendszer hatékonyságát illetően és a bejelentő az információt elsősorban ezen a rendszeren keresztül, ne pedig más módon jelentse be vagy esetleg hozza nyilvánosságra. A bejelentő tájékoztatására vonatkozó szabályok közül az Irányelv alapján kifejezetten új elem a bejelentés kézhezvételéről való tájékoztatás, amely megvalósulhat akár automatikus üzenet útján is.

A Javaslat értelmében, ha szükséges, a bejelentések kivizsgálásában való közreműködéssel bejelentővédelmi ügyvéd, vagy más külső szervezet is megbízható. Az Irányelv alapján a bejelentések kivizsgálásának a fő felelőssége a belső visszaélés-bejelentési rendszert létrehozó foglalkoztatót terheli, annak munkáját e szereplők közreműködőként segíthetik.

A Javaslat a foglalkoztatók számára könnyítéseket állapít meg azon esetek szabályozásával, amikor a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetője a bejelentések kivizsgálását mellőzheti. Fontos hangsúlyozni, hogy ezen esetekben csak a bejelentésben foglalt információ „érdemi” kivizsgálása mellőzhető, azonban a bejelentés elintézése (a bejelentés megfelelő fogadása és kezelése, a bejelentő tájékoztatása, stb.) ezen esetekben is kötelező, tehát a belső-visszaélés bejelentési rendszer működtetője nem teheti meg, hogy ezen bejelentésekről egyszerűen „nem vesz tudomást” és azokat például a bejelentő tájékoztatása nélkül törli.

25. §

A belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetőjének információt kell nyújtania nemcsak a saját belső visszaélés-bejelentési rendszerére, hanem valamennyi, e Javaslat szerinti visszaélés-bejelentési rendszerre, eljárásra vonatkozó szabályokról. E kötelezettség indoka az Irányelv értelmében az, hogy a bejelentés megtételét mérlegelő személyeknek kellő információ álljon rendelkezésükre ahhoz, hogy megalapozott döntést tudjanak hozni arról, hogy tegyenek-e bejelentést, illetve hogy milyen módon és mikor tegyék azt. E kötelezettséget a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetője teljesítheti számos megoldással: ilyen például a foglalkoztató honlapja, tájékoztató elektronikus levél, stb.

26–27. §

A Javaslat a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályokat, illetve a belső-visszaélés bejelentési rendszer működtetésével összefüggő adatvédelmi szabályokat az Irányelv rendelkezéseinek megfelelően szabályozza. A személyes adatok védelme – különösen a bejelentő személy személyazonosságának bizalmas kezelése – és a megfelelő garanciák biztosítása a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetése esetén azért különösen fontos, hogy az esetleges megtorlás lehetőségét és esélyét csökkentse, ezáltal ne tántorítsa el a bejelentőt a bejelentés megtételétől.

A bejelentő személyes adatainak védelmén túl külön kell rendelkezni a bejelentésben érintett személyre (azaz azon személyre, akire a bejelentés információt tartalmaz) vonatkozó garanciális szabályokról is, mivel a bejelentésben érintett személyt a bejelentés alapján ezek hiányában hátrány érheti.

A Javaslat a szabályozáskor a hatályos, Panasztv. szerinti munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerre vonatkozó adatkezelési szabályokat veszi alapul, amelynek lényegi eleme, hogy a kezelendő adatok körét – az Európai Unió általános adatvédelmi rendelete szerint – az adatkezelők határozzák meg azzal, hogy egyébként kizárólag a bejelentés kivizsgálásához elengedhetetlenül szükséges adatok kezelhetők e célból. A hatályos szabályozás átvétele könnyíti azon foglalkoztatók jogalkalmazását, amelyek már jelenleg is működtetnek munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszert.

Lényeges kiemelni, hogy a személyes adatok kezelése tekintetében az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény mögöttes szabályként [lásd például különösen az 5. § (5) bekezdését] alkalmazandó, mivel például a Javaslat nem állapítja meg az adatkezelés végső időtartamát vagy az adatkezelés szükségességének a felülvizsgálatával összefüggő különös szabályokat.

28. §

A Javaslat értelmében, ha a foglalkoztató a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 9. § (2) bekezdésében meghatározott feltételekkel a közérdeket vagy nyomós magánérdeket védő magatartási szabályokat állapít meg, akkor ezek megsértése is bejelenthető a belső visszaélés-bejelentési rendszerben.

29. §

A Javaslat a belső visszaélés-bejelentési rendszerre vonatkozó követelmények ellenőrzését a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény rendszeréhez igazodva állapítja meg.

30–31. §

Belső visszaélés-bejelentési rendszert az Irányelv alapján főszabály szerint valamennyi közszférában működő jogalanyok, továbbá a jogalanyok tulajdonában vagy irányítása alatt álló valamennyi szervezetnek létre kell hoznia.

Az Irányelv alapján a tagállamok e kötelezettség alól mentesíthetik a 10 000 főnél kevesebb lakosú önkormányzatokat. Emellett az 50-nél kevesebb munkavállalót foglalkoztató helyi önkormányzatok, illetve állami szervek vagy helyi önkormányzatok tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek is mentesülnek e kötelezettség alól. A Javaslat e derogációs lehetőséggel él, továbbá a Javaslat az Irányelvnek megfelelően biztosítja azt is, hogy a helyi önkormányzatok a saját szerveik esetében egyetlen belső visszaélés-bejelentési rendszert közösen hozzanak létre, továbbá több önkormányzat, ezek által irányított vagy felügyelt költségvetési szervek megállapodás alapján megosztva működtessenek belső visszaélés-bejelentési rendszert. Mindezekkel a Javaslat az érintett szervekre rótt terheket kívánja csökkenteni.

Mivel az Irányelv alapján a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetésében alapvetően nincs különbség a magánszektorban működő foglalkoztató és a közszférában működő foglalkoztató között, a Javaslat a normatakarékosság elvére is figyelemmel a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetésével összefüggésben a közszférában működő foglalkoztatóra vonatkozóan a magánszférában működő foglalkoztatóra vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni. Ez alól csupán néhány olyan részletszabály képez kivételt, amely a közszférában működő foglalkoztató szempontjából nem értelmezhető (például a bejelentővédelmi ügyvéd igénybevétele).

32. §

Az Irányelv alapján a tagállamoknak ki kell jelölni olyan állami szervet vagy szervezetet, amelyek külső bejelentési csatornaként a jogsértésekre vonatkozó információk fogadására alkalmasak. A Javaslat az Irányelv szerinti külső bejelentési csatornát ún. „elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerként” alkotja meg.

A Javaslat – igazodva az Irányelv tárgyi hatályához – azokat a szervezetet jelöli ki az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer működtetésére, amelyek az uniós jogi aktussal védett körben Magyarországon feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. A törvényi szinten kijelölt szervek mellett lehetőség lesz kormányrendeleti szinten való kijelölésre is.

A Javaslat az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer működtetésére vonatkozó garanciális követelményekben az Irányelv elvárásaihoz igazodik, amelyekre az Irányelv értelmében a bejelentések kezeléséért felelős személyekkel való hatékony kommunikáció lehetővé tétele érdekében van szükség.

Fentieket segíti az az előírás is, hogy a bejelentések kezeléséért felelős személyeknek képzést kell kapniuk: e személyeknek ugyanis szakmailag – többek között a vonatkozó adatvédelmi szabályok tekintetében is – képzett munkatársaknak kell lenniük, a bejelentések megfelelő kezelése, a bejelentő személlyel való megfelelő kommunikáció, valamint a bejelentés megfelelő elintézésének biztosítása érdekében. A képzések jellege, kivitelezése és megszervezése tekintetében ugyanakkor a Javaslat az adott szervezetnek nagy mértékű szabadságot biztosít, mivel a képzésre vonatkozó részletszabályokat nem állapít meg, azzal összefüggésben kötelező követelményrendszert nem tartalmaz.

33. §

Az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerbe megtehető bejelentések körét a Javaslat az Irányelvhez képest – hasonlóan a belső visszaélés-bejelentési rendszerhez – szélesebb körben határozza meg: az Irányelv csak a tárgyi hatálya alá tartozó információkra vonatkozó bejelentés elintézését teszi kötelezővé, a Javaslat azonban ezt kiterjeszti egyéb információkra vonatkozó bejelentésekre is.

A Javaslat az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer esetében is arra törekszik, hogy az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert működtetők terheit csökkentse azáltal, hogy nem kell minden egyes bejelentés esetén az Irányelv szerinti rendkívül összetett tárgyi hatályt ismerniük és vizsgálniuk: a Javaslat egyértelmű kiindulópontja ez esetben is az volt, hogy a bejelentéseket egyszerűbb elintézni akkor, ha kevesebb bürokratikus szabály és feltételrendszer szerepel a Javaslatban, ennek megfelelően a Javaslat mentesíti a szervezetet attól, hogy az Irányelv bonyolult hatályát megfejtve – emiatt sok esetben jogvitákat generálva – differenciáltan intézzék el a bejelentéseket.

34. §

A Javaslat a bejelentések megtételének módját az Irányelv előírásai szerint határozza meg, amely lényegében azonos a belső visszaélés-bejelentési rendszerre vonatkozó szabályokkal. Az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszereknek is lehetővé kell tenniük, hogy a bejelentést írásban és szóban is meg lehessen tenni (ideértve a személyes találkozót is).

Az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer tekintetében is nagyfokú szabadsága áll fenn a szervezetnek a gyakorlati kivitelezésre, azokat – ahogyan azt az Irányelv lehetővé is teszi – jelenleg is működő rendszereikkel összevontan is megvalósíthatják.

35–36. §

A Javaslat az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerben megtett bejelentések kezelésére és elintézésére főszabály szerint a közérdekű bejelentésekre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni. Ennek indoka az, hogy az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer működtetésére kötelezett szervek mindegyikének jelenleg is fogadnia és intéznie kell közérdekű bejelentéseket, így az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer működtetése megfelelhet a korábbi gyakorlatuknak.

Újdonság a konkrét rendszer fenntartása bizonyos garanciális elemeknek való megfeleléssel, de egyértelmű jogalkotói cél, hogy a bejelentések intézésének körülményei és módszertana azonos legyen a már megszokott keretekkel. Szintén új elem – hasonlóan a belső visszaélés-bejelentési rendszerhez – a bejelentés kézhezvételéről való tájékoztatás, amely megvalósulhat akár automatikus üzenet útján is.

Kiemelendő, hogy az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerbe megtett bejelentés esetén is cél az, hogy – hasonlóan a közérdekű bejelentésekhez – az adott szerv csak a feladat- és hatáskörébe tartozó információra vonatkozó bejelentés esetén járjon el, egyéb esetben a bejelentéseket a megfelelő szervhez áttegye. Ezt a Javaslat a közérdekű bejelentések szabályainak pontosításával is kívánja segíteni.

37. §

A Javaslat az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat az Irányelv kötelezése alapján állapítja meg. Az Irányelv alapján a rendszeres felülvizsgálattal biztosítható, hogy ezen eljárások megfelelőek legyenek és valóban a céljukat szolgálják. A felülvizsgálatról egyes szervek akár tapasztalatcsere útján, a bevált gyakorlatok átvétele révén is gondoskodhatnak.

38. §

Az Irányelv értelmében a tagállamok – ha az adatok központi szinten elérhetőek – évente, lehetőség szerint összesített formában megküldik az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerekben tett bejelentésekre vonatkozó statisztikákat az Európai Bizottságnak.

A Javaslat az Irányelv ezen előírásának eleget téve előírja az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására kötelezett szervezetek a statisztikai adatok továbbítását, továbbá ezen adatok összesítésére és az Európai Bizottsággal való kapcsolattartásra az alapvető jogok biztosát – a visszaélés-bejelentésekkel összefüggésben ellátott egyéb feladataira tekintettel – jelöli ki.

39. §

A Javaslat – az Irányelv szabályainak való megfelelésen túl – lehetővé teszi, hogy az egyébként az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerben megtehető bejelentéseket az alapvető jogok biztosa által működtetett, elektronikus védett bejelentési rendszerben is meg lehessen tenni. Az alapvető jogok biztosa által működtetett elektronikus védett bejelentési rendszer egy olyan, már működő, biztonságos rendszer, amely megfelel a visszaélés-bejelentésekre vonatkozó irányelvi követelményeknek is, így a Javaslat célja az, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodást segítse egy már ismert és jól működő rendszer használatának lehetővé tételével.

40. §

Az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer működtetőjének, valamint az alapvető jogok biztosának a honlapján számos információt kell közzétennie. E kötelezettség indoka az Irányelv értelmében az, hogy a bejelentés megtételét mérlegelő személyeknek kellő információ álljon rendelkezésükre ahhoz, hogy megalapozott döntést tudjanak hozni arról, hogy tegyenek-e bejelentést, illetve hogy milyen módon és mikor tegyék azt. A bejelentésre vonatkozó összes információnak átláthatónak, könnyen érthetőnek, valamint megbízhatónak kell lennie annak érdekében, hogy inkább ösztönözze, mintsem visszatartsa a jogsértések bejelentését.

Azok a személyek, akik potenciálisan visszaélést szándékoznak bejelenteni, de nem biztosak azzal kapcsolatban, hogy miként tegyenek bejelentést, és hogy védelemben részesülnek-e majd, e bizonytalanság miatt végül elállhatnak a bejelentéstől. Ezért az általános információ-közzétételi kötelezettségen túl megkeresés esetén egyénileg is tájékoztatást kell nyújtani a bejelentők részére, mivel ez segíthet annak biztosításában, hogy a bejelentők a megfelelő csatornákon keresztül és felelős módon tegyenek bejelentéseket.

41. §

Az Irányelv önálló fejezetet szán az ún. védelmi intézkedéseknek, amelyek megalkotásának jogpolitikai indoka az volt, hogy a visszaéléseket bejelentőket olyan kedvező helyzetbe hozzák, hogy jogilag ne okozzon hátrányt a bejelentés megtétele. A védelmi intézkedések az Irányelvben többrétűek, differenciáltak, amelyet a tagállamoknak az Irányelv átültetése során meg kell tartaniuk.

A Javaslat kiindulópontja az volt, hogy az Irányelv szerinti védelmi szabályok átültetésekor a védelem hatókörének és lehetőségének megállapításakor próbálja meg az Irányelv bonyolult tárgyi és személyi hatályát leképezni. Emiatt a bejelentési rendszerek létrehozása és működése alapjaiban véve egyszerűnek tekintendő: nem kell a visszaélés-bejelentési rendszereket működtetőnek azzal a bonyolult jogi kérdéssel foglalkoznia, hogy a bejelentő egyébként védelemben részesül-e, hanem alapvető kötelezettsége az lesz, hogy a bejelentést a lehető legtöbb esetben kivizsgálva arra érdemi intézkedést tegyen.

A bejelentők védelmével kapcsolatos hatókörbeli kérdés kizárólag akkor merülhet fel, ha a bejelentőt valamilyen megtorlás éri, ilyen esetekben lehet és kell azzal foglalkozni, hogy a bejelentőt az Irányelvet átültető törvény alapján védelem illeti-e meg vagy sem.

A Javaslat a védelem első szintjeként a megtorlás tilalmát szabályozza. A Javaslat értelmében minden, a bejelentő számára hátrányos intézkedés, amelyre a bejelentés jogszerű megtétele miatt kerül sor, és amelyet a Javaslat szerinti jogviszonyokkal vagy szerződéses kapcsolattal összefüggésben valósítanak meg, jogellenesnek minősül akkor is, ha egyébként jogszerű lenne. A szabályozás mintája a Panasztv.-nek a közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatos hasonló rendelkezése. Ki kell emelni, hogy a megtorlás tilalmának szabálya az említett három feltétel megléte

esetén alkalmazható: kell egy hátrányos intézkedés, kell egy jogszerű bejelentés, amelyre tekintettel a hátrányos intézkedést alkalmazzák a bejelentővel szemben, harmadrészt pedig a hátrányos intézkedésnek a Javaslat 20. §-a szerinti jogviszony vagy szerződéses kapcsolat keretei között kell értelmezhetőnek lennie.

A Javaslat az Irányelv szabályát – az Európai Unió követelményeinek megfelelően – lényegében szöveghűen idézve, példálózva állapítja meg azokat az eseteket, amelyek a megtorlás tilalmával érintettek lehetnek, azaz a jogellenesség fennállhat.

A jogellenességet értelemszerűen az ezzel összefüggő hatósági vagy bírósági jogvita keretében lehet érvényesíteni, azaz tipikusan egy munkajogi vagy egy szerződés teljesítésével összefüggő perben lehet a Javaslat fenti szabályára hivatkozva a jogsérelmet orvosolni. Az ilyen jogvitákra vonatkozó eljárásokra rögzíti a Javaslat – az Irányelv rendelkezéseit figyelemmel tartva –, hogy ha a bejelentő a bejelentés megtétele jogszerűségét bizonyítja, akkor vélelmezni kell, hogy a hátrányos intézkedésre a bejelentés jogszerű megtétele miatt került sor, továbbá a hátrányos intézkedést hozót terheli annak bizonyítása, hogy a hátrányos intézkedést alapos indokkal és nem a bejelentés jogszerű megtétele miatt alkalmazta.

A hátrányos intézkedés akkor is a Javaslat szerinti tilalmi szabályok hatálya alá tartozik, ha azt nem közvetlenül a bejelentőre, hanem a bejelentő tulajdonában álló jogalany vagy a bejelentővel foglalkoztatási jogviszonyban vagy más, szerződéses jogviszonyban álló jogalany sérelmére hozzák. Ezekben az esetekben is a védelem feltétele a jogszerű bejelentés megtétele, valamint az, hogy a hátrányos intézkedést egyértelműen a bejelentés megtétele miatt alkalmazzák a jogalannyal kapcsolatban. Ehhez az esetkörhöz is kapcsolódik az Irányelv alapján a „vélelem” azzal összefüggésben, hogy a hátrányos intézkedésre a jogszerű bejelentés megtétele miatt került sor, valamint a bizonyítási teher megfordítása.

42. §

Az Irányelv alapján a megtorlás tilalmán túl további védelmi intézkedéseket kell bevezetnie a tagállamoknak.

1. A bejelentés jogszerű megtétele esetén a bejelentő nem tekinthető a törvény által védett titoknak minősülő adatok nyilvánosságra hozatalával összefüggő korlátozást vagy más, az információfelfedésre vonatkozó jogszabályi korlátozást megszegőnek, és az ilyen bejelentés tekintetében nem terheli felelősség, ha a bejelentő alapos okkal feltételezte azt, hogy a bejelentés szükséges volt a bejelentéssel érintett körülmények feltárásához.

E rendelkezés alapján a bejelentő mentesül minden olyan titoktartási jellegű kötelezettség alól, amelyet a bejelentő azért sért meg, hogy jogszerű bejelentést tegyen. Ez a rendelkezés tehát abban az esetben alkalmazható, amikor a bejelentő jogszerűen van védett adat birtokában (a védett adatról jogszerűen van tudomása), és azt a jogszerű bejelentés érdekében – egyébként jogellenesen – felfedi. Az ilyen cselekmények elkövetése esetén a bejelentőt nem terheli felelősség e jogellenes cselekményéért, feltéve ha a bejelentő alapos okkal feltételezte azt, hogy a bejelentés szükséges volt a bejelentéssel érintett körülmények feltárásához. A szabályt rendszerszinten kell értelmezni, azaz például a Javaslat 45–48. §-a szerinti esetekben e védelem a bejelentőt nem illeti meg.

2. A bejelentés jogszerű megtétele esetén a bejelentőt nem terheli felelősség a bejelentésben szereplő információk megszerzése vagy az azokhoz való hozzáférés tekintetében, kivéve, ha a bejelentő az információk megszerzésével vagy az azokhoz való hozzáféréssel bűncselekményt követ el.

Az Irányelv alapján a jogszerű bejelentés megtétele érdekében a bejelentő elkövethet olyan szabályszegéseket, amelyek lehetővé teszik a bejelentéssel érintett körülmények feltárását. Ebben az esetben a bejelentő olyan információkhoz fér hozzá, amelyhez jogszerűen egyébként nem férhetne. Az ilyen cselekmények elkövetéséért ugyanakkor a bejelentőt nem terheli felelősség. Ez alól a bűncselekmény elkövetése kivételt képez, továbbá e rendelkezésnél is értelemszerűen figyelembe kell venni a Javaslat más releváns rendelkezéseit.

3. A bejelentő a bejelentés jogszerű megtételéért nem vonható felelősségre, ha a bejelentő alapos okkal feltételezte azt, hogy a bejelentés szükséges volt a bejelentéssel érintett körülmények feltárásához.

A Javaslat kizárja annak lehetőségét, hogy a bejelentőt a jogszerű bejelentés megtételéért felelősségre vonják. A védelem feltétele, hogy a bejelentő alapos okkal feltételezte azt, hogy a bejelentés szükséges volt a bejelentéssel érintett körülmények feltárásához (azaz más lehetősége nem volt arra a bejelentőnek, hogy a visszaélés megoldódjon).

4. A bejelentő a Javaslat fenti rendelkezéseire valamennyi hatósági vagy bírósági eljárás során – a bejelentés megtétele jogszerűségének bizonyítása mellett – hivatkozhat.

43. §

A Javaslat a Panasztv. mintájára a bejelentő részére a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényben meghatározott támogatásokat biztosítja az ott meghatározott feltételek szerint.

E keretek között – figyelemmel az Irányelv szabályaira is – a bejelentő számára tájékoztatást és tanácsadást kell nyújtani a bejelentők rendelkezésére álló eljárásokról és jogorvoslati lehetőségekről, a bejelentők védelmével összefüggő, a Javaslat szerinti szabályokról, a bejelentők Javaslat szerinti jogairól és kötelezettségeiről.

Ki kell emelni, hogy az Irányelv sokszorosan előírja a bejelentő védelmével összefüggésben a pontos tájékoztatás szükségességét, amelyet a Javaslat szerint – a visszaélés-bejelentési rendszerek (legyen az a belső vagy az elkülönített) működtetői, az alapvető jogok biztosa mellett – a jogi segítségnyújtást biztosító szervek is biztosíthatják az érintettek részére.

44. §

Az Irányelv értelmében a tagállamok biztosítják, hogy az Irányelv szerinti védelmi intézkedések tekintetében jogról ne lehessen lemondani, illetve azok ne legyenek korlátozhatók semmilyen megállapodással, szabállyal, foglalkoztatási formával vagy feltétellel, így például vitarendezéssel kapcsolatos választott bírósági megállapodással. A Javaslat ezen irányelvi szabálynak megfelelően kizárja, hogy hatósági vagy bírósági eljárás során az ilyen tartalmú megállapodásokra jogszerűen hivatkozni lehessen.

45. §

A Javaslatban a bejelentő személyek védelmére vonatkozó intézkedések – ahogy például a Javaslatnak a hátrányos intézkedést jogellenesnek rögzítő rendelkezése is rögzíti – feltétele, hogy a bejelentés megtétele jogszerű legyen. A bejelentés jogszerű megtétele tekintetében a Javaslat alapesetben három feltételt állapít meg, amelyet a bejelentőnek teljesítenie kell. Ezen feltételek együttes fennállása esetén a bejelentés megtétele jogszerűnek minősül:

1. A bejelentő a bejelentését a Javaslat II. Fejezet szerinti visszaélés-bejelentési rendszerek valamelyikén, a Javaslatban meghatározott szabályok szerint tette meg. Ennek megfelelően a bejelentőnek a védelemhez azt kell igazolnia, hogy a belső visszaélés-bejelentési rendszert, az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert vagy az alapvető jogok biztosa által működtetett védett bejelentési rendszert alkalmazta.
2. A bejelentő a bejelentéssel érintett körülményekre vonatkozó, bejelentett információt a munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységével összefüggésben szerezte. Ez a feltétel az Irányelvből következő előírás, hiszen kizárólag azokat a bejelentéseket lehet védelemben részesíteni, amelyekről a bejelentő például foglalkoztatási jogviszonyával összefüggésben szerzett tudomást. A rendelkezés értelmezéséhez alapvetően irányadóak azok az értelmezési keretek, amelyek a belső visszaélés-bejelentési rendszer tekintetében a bejelentők személyére vonatkoznak.
3. A bejelentő alapos okkal vélelmezte, hogy a bejelentéssel érintett körülményekre vonatkozó, bejelentett információ a bejelentés időpontjában valós volt. A védelem feltétele tehát, hogy a bejelentők a bejelentés időpontjában fennálló körülmények és a számukra elérhető információk fényében alapos okkal feltételezzék, hogy az általuk bejelentett ügyek valósak. Ez a követelmény elengedhetetlen biztosíték a rosszindulatú, komolytalan vagy visszaélésszerű bejelentések ellen, mivel garantálja, hogy azok a személyek ne élvezzenek védelmet, akik a bejelentés időpontjában tudatosan és szándékosan jelentettek be téves vagy megtévesztő információt. Ugyanakkor e követelmény biztosítja, hogy a védelem ne szűnjön meg, ha a bejelentő személy jóhiszeműen jelentett be pontatlan információt valamilyen visszaéléssel kapcsolatban.

46. §

Az Irányelv alapján nemcsak a megelőző rendelkezések szerinti feltételek esetén illeti meg a bejelentőt a védelem, hanem akkor is, ha a nyilvánosság részére tárja fel a releváns információkat.

A Javaslat alapján jogszerű bejelentésnek kell tekinteni, ha a bejelentő a bejelentését nyilvánosságra hozza, és a következő feltételek valamelyike teljesül:

- a) a bejelentő először a belső visszaélés-bejelentési rendszert, majd az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert vagy az alapvető jogok biztosa által működtetett védett bejelentési rendszert igénybe vette, és a visszaélés-bejelentési rendszer működtetője vagy az eljárásra jogosult szerv az érdemi intézkedéseket határidőben nem tette meg,
- b) a bejelentő közvetlenül az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert vagy az alapvető jogok biztosa által működtetett védett bejelentési rendszert igénybe vette, és a visszaélés-bejelentési rendszer működtetője vagy az eljárásra jogosult szerv az érdemi intézkedéseket határidőben nem tette meg,
- c) a bejelentő alapos okkal vélelmezte, hogy a bejelentéssel érintett körülmény nyilvánvaló módon veszélyezteti a közérdeket – így különösen ha visszafordíthatatlan kár kockázata áll fenn – vagy
- d) a bejelentő alapos okkal vélelmezte, hogy az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer igénybevétele esetén a bejelentéssel érintett körülmény sajátos jellegzetességei miatt fennáll annak a nyilvánvaló lehetősége, hogy a bejelentővel szemben hátrányos intézkedést tesznek meg, vagy a bejelentésben foglaltak érdemi elintézésére nem kerül sor.

A feltételek vagylagosan állnak fenn, ugyanakkor e vagylagos feltételek mellett itt is kötelező eleme a védelemnek, hogy az információkat a bejelentő a munkavégzésével összefüggésben szerezzék, és annak valóságát alapos okkal feltételezze (ezek értelmezésére a megelőző szakaszban jelzettek az irányadóak). A nyilvánosságra hozatal esetén egy ezzel kapcsolatos jogvita keretében kell a bejelentőnek igazolnia vagy bizonyítania, hogy esetében a nyilvánosságra hozatal kapcsán a szükséges feltételek fennállnak.

E helyen is ki kell emelni, hogy a rendelkezést az alcím kontextusából nem lehet kiemelni, azaz például a védelem alól kizárt bejelentések (pl. minősített adatra vonatkozó információ nyilvánosságra hozatala) esetén a bejelentés nem tekinthető jogszerűen megtett bejelentésnek.

47. §

A Javaslat az Irányelv rendelkezéseire tekintettel a nyilvánosságra hozatal mellett ugyancsak védelemben részesíti azokat a bejelentőket, akik a bejelentésüket a feladat- és hatáskörrel rendelkező európai uniós intézményeknél, szerveknél, hivataloknál vagy ügynökségeknél teszik meg, és a Javaslat 45. § b) és c) pontja szerinti feltételek teljesülnek.

48. §, 1. és 2. melléklet

Az Irányelv alapján a védelmi intézkedések hatóköre értelemszerűen kapcsolódik az Irányelv hatályát megállapító rendelkezésekhez, az azon túli körben a védelmi intézkedéseket a tagállamoknak nem kell kiterjeszteniük.

A Javaslat ennek megfelelően – igazodva az európai uniós joghoz – olyan feltételeket állapít meg, amelyek esetében a Javaslat 8. alcíme szerinti védelem (például a hátrányos intézkedések tilalmához kapcsolódó anyagi jogi és eljárásjogi szabályok, a Javaslat szerinti „felelősségmentességi” esetek) nem áll meg.

A Javaslat ezen kizáró okokat kizárólag a védelmi intézkedésekhez kapcsolódva állapítja meg, utat engedve egyébként annak, hogy az ezen feltételeknek nem megfelelő bejelentéseket a bejelentéseket fogadó szervek egyébként elintézhessék.

Alapvető feltétel, hogy a védelem a bejelentőt, illetve a vele egy megítélés alá eső személyeket akkor illeti meg, ha a bejelentéssel érintett körülményekre vonatkozó, bejelentett információ a Javaslat 1. mellékletében, illetve 2. mellékletében szereplő európai uniós jogi aktusok vagy azok végrehajtását, az azoknak való megfelelést biztosító jogszabályi rendelkezések hatálya alá tartozik. A Javaslat mindkettő melléklete tehát a Javaslat 8. alcíme szerinti védelem alkalmazhatósága szempontjából kiemelt szereppel bír. Ennek megfelelően egy hatósági vagy bírósági eljárás során alapvetően mérlegelendő az is, hogy a bejelentés tartalmilag kapcsolódik-e a releváns jogi aktusokhoz, illetve az azokhoz kapcsolódó magyar jogszabályi rendelkezésekhez. A védelem nemcsak akkor áll fenn, ha

bizonyítható a bejelentés tartalmának a jelzett jogi aktusokhoz való kapcsolódása, hanem akkor is, ha ezen feltétel nem valósul meg, de a bejelentő e jogi körülmény fennálltát alapos okkal feltételezi.

Az Irányelv alapján ugyancsak ki lehet zárni olyan esetekben a védelmet, amikor a bejelentő bizonyos titoktartási szabályokat szeg meg. Ezeket a Javaslat a következő esetekhez kapcsolja:

- a) a bejelentő a bejelentésével a minősített adatok védelmére vonatkozó szabályokat megszegi,
- b) a bejelentő a bejelentés megtétele során törvényben meghatározott, az orvosi titokra, az ügyvédi titokra vonatkozó titoktartási kötelezettségének nem tesz eleget,
- c) a bejelentő a bejelentés megtétele során az egyházi személy és a vallási egyesület vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagjaként a hivatásánál fogva rá irányadó titoktartási kötelezettségének nem tesz eleget,
- d) a bejelentő a bejelentés megtétele során a bírói ítélkezéssel kapcsolatban a törvény által védett titok védelmére vonatkozó szabályokat megszegi,
- e) a bejelentő a bejelentésével a büntetőeljárás szabályok szerinti adatkezelési szabályokat megszegi,
- f) a bejelentő a rendvédelmi szervek, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal állományának a tagjaként a bejelentésével az e szervek tevékenységére vonatkozó, jogszabályban meghatározott szabályokat megszegi.

Az első öt pont értelmezési keretét a büntető anyagi jog, valamint a büntetőeljárás jog szabályaiból javasolt levezetni, míg az utolsó pont szerinti esetkör kapcsán az érintett szervekre vonatkozó szabályokat kell figyelembe venni.

Lényeges végül kiemelni, hogy a jogi segítségnyújtással kapcsolatos „védelmi”, „támogató” intézkedések esetében e korlátozó szabályokat nem kell alkalmazni, emiatt jelenik meg az adott rendelkezésre vonatkozó „kivételszabály” a normaszövegben.

49. §

A Javaslat az Irányelv rendelkezései alapján kiterjeszti a védelmet arra a bejelentőre, aki személyazonosságának felfedése nélkül (névtelenül tesz) jogszerű bejelentést és – későbbi azonosítását követően – vele szemben hátrányos intézkedést tesznek meg. Bár a Javaslat alapján a névtelen bejelentések kivizsgálását mellőzni lehet, az Irányelv értelmében elengedhetetlen, hogy ettől függetlenül védelmet élvezhessenek ezen személyek is.

A Javaslat ugyancsak kiterjeszti a védelmet arra, aki a jogszerű bejelentést tevő bejelentő részére segítséget nyújt a bejelentés megtétele során, valamint arra is, aki a jogszerű bejelentést tevő bejelentővel kapcsolatban álló olyan személy – így különösen a bejelentő munkatársa vagy családtagja –, akit hátrányos intézkedés érhet.

50–52. §

A Javaslat fenntartja a bejelentővédelmi ügyvédre vonatkozó szabályozást, ugyanakkor feladatkörét az Irányelvben foglalt rendelkezésekkel összhangban kiszélesíti.

A Panasztv. német minta alapján (externer Ombudsman, Vertrauensanwalt) teremtette meg a közérdekű bejelentések fogadására és kivizsgálására szakosodott bejelentővédelmi ügyvéd jogintézményét. A háromelemű jogviszonyban a megbízó (tipikusan egy gazdasági társaság) megbízza a bejelentővédelmi ügyvédet, hogy nevében eljárva fogadjon – a megbízóval kapcsolatos – bejelentéseket akár munkatársaitól, akár a megbízó külső partnereitől (pl. beszállító, alvállalkozó). Ezzel a lehetőséggel a magánszemélyek, valamint a költségvetési szervek nem élhetnek. A bejelentővédelmi 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.

Kiemelendő, hogy a Javaslat értelmében bejelentővédelmi ügyvéd a jövőben a magánszektorban működő foglalkoztatók által létrehozott belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetésével és a bejelentés kivizsgálásában való közreműködéssel is megbízható. E lehetőség biztosítása a visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására kötelezett foglalkoztatókra rótt terheket enyhíti, mivel ez esetben a visszaélés-bejelentési rendszer működtetését nem saját szervezetük és személyi állományuk keretében kell biztosítaniuk.

53. §

A Javaslat felhatalmazó rendelkezést biztosít a Kormány részére, hogy olyan – az irányítása vagy felügyelete alatt álló – szervezetet jelöljön ki, amelyek elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert kötelesek működtetni. A felhatalmazó rendelkezés a jogalkotásról szóló törvény szerinti értelemben fakultatív felhatalmazó rendelkezés, azaz a Kormány nem köteles élni ezen szabályozási lehetőséggel.

54. §

A Javaslat hatályba léptető rendelkezése.

55. §

Átmeneti rendelkezés megállapítása a folyamatban lévő panaszok, közérdekű bejelentések vonatkozásában.

56. §, 58. §

A Javaslat átmeneti rendelkezéseket fogalmaz meg, amellyel érvényesíti az Irányelv szerinti azon derogációs lehetőséget, hogy a kis- és középvállalkozások 2023. december 17-től hozzák létre a belső visszaélés-bejelentési rendszerüket. Mindezek mellett a Javaslat az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert létrehozó szervezet és az alapvető jogok biztosa adatszolgáltatási kötelezettsége tekintetében meghatározza az első tárgyét.

57. §

A belső visszaélés-bejelentési rendszerre vonatkozó szabályok a helyi önkormányzatok, illetve a hozzájuk kapcsolódó szervezetek tekintetében 2025. január 1-jétől alkalmazandók.

59. §

Az európai uniós jognak való megfelelésről tájékoztatást adó rendelkezés.

60. §

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 2. mellékletében foglalt táblázat XIII. rész 4. pontjának visszaélés-bejelentéssel való kiegészítése helyett a rendelkezés hatályon kívül helyezésére vonatkozó javaslat.

Az Itv. 1. mellékletet határozza meg az illetékköteles eljárásokat, amelyek között a panasz, közérdekű bejelentés nem jelenik meg. Tekintettel arra, hogy ezen eljárásokkal összefüggésben a Javaslat nem határoz meg igazgatásiszolgáltatásdíj-fizetési kötelezettséget, így az Itv. 2. mellékletéből is deregulálandó a hatályos normaszöveg (ennek fenntartása akkor lenne indokolt, ha igazgatási szolgáltatási díj fizetésének a kötelezettségét előírná a normaszöveg).

61. §

A Gazdasági Versenyhivatal a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény alapján panaszkezelési rendszert működtet.

A Javaslat a már működő panaszkezelési rendszert jelöli ki a Gazdasági Versenyhivatal által létrehozott, a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló törvény szerinti elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerként.

62. §, 74. §

Technikai pontosítás: azokban a törvényekben, ahol indokolt a Javaslat szerinti elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerre utalni, a panaszra és a közérdekű bejelentésre vonatkozó utalás mellé e jogintézményt megjeleníti a Javaslat.

63. §, 72. §

Technikai pontosítás, amely a törvényi hivatkozást pontosítja.

64–65. §, 77. §

A jelzett törvényekben a panasz, közérdekű bejelentés vagy javaslat megtétele a szabályozással érintettek „alapjoga”. E jogok közé kerül a Javaslat szerinti visszaélés-bejelentés megtételének a lehetősége.

66. §, 75–76. §, 78. §

Technikai pontosítás: azokban a törvényekben, ahol indokolt a Javaslat szerinti visszaélés-bejelentési rendszerre utalni, a panaszra és a közérdekű bejelentésre vonatkozó utalás mellé e jogintézményt megjeleníti a Javaslat.

67–69. §

Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény módosításával egyértelműen a hatályos, a közérdekű bejelentések ellenőrzésével összefüggő feladat- és hatáskörökhöz kapcsolódó új feladata lesz az alapvető jogok biztosának a javaslatbeli, az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer létrehozásával és működtetésével kapcsolatos kötelezettségek ellenőrzése, az ezzel kapcsolatos visszacsúszások kivizsgálása.

Az alapvető jogok biztosára a meglévő törvényi keretek között látja el új feladatát, ellenőrzési tevékenységére a hatályos szabályok lesznek az irányadók. A Javaslat új „felügyeleti” jogkörökkel ezen új feladat- és hatáskör tekintetében nem ruhazza fel az alapvető jogok biztosát.

70–71. §

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény jelenleg is biztosítja a közérdekű bejelentők védelmét. A Javaslat e szabályokat fenntartja, továbbá a hatályos szabályokhoz kapcsolja a visszaéléseket bejelentő személyek védelmét: ennek keretében az érintettel szemben a Javaslat szerinti hátrányos intézkedés megtétele, illetve a bejelentés megtételének az akadályozása vagy annak kísérlete is a szabálysértési jog védelme alá kerül. Ezeket a szankciókat az Irányelv rendelkezéseire tekintettel kell a tagállamoknak megalkotni.

73. §

A Javaslat megalkotásával a Panasztv.-t deregulálni kell.

79. §

A büntetőeljárásról szóló törvény módosítása világossá teszi, hogy a Javaslat szerinti visszaélés-bejelentési rendszereken bejelentést tevők esetében az adatok zárt kezelését meg kell valósítani.

Ki kell emelni, hogy a közérdekű bejelentések mellett a Javaslat szerinti visszaélés-bejelentési rendszerben megtett bejelentéseknek is el kell jutnia a nyomozó hatóságokhoz, ha azok bűncselekmény gyanúját vetik fel. Az ilyen kötelezettség a belső visszaélés-bejelentési rendszert működtetőket, az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert működtetőket is terheli (egyrészt „szignalizációs kötelezettségként” az állami és önkormányzati szerveket, másrészt feljelentési kötelezettségként a magánszektor foglalkoztatóit).

80. §

Technikai pontosító javaslat a Panasztv. deregulációjára tekintettel.

III. Kormányrendeletekhez tartozó indokolások

Végső előterjesztői indokolás

az egyes építésügyi tárgyú kormányrendeleteknek az épületenergetikai követelményekkel összefüggő módosításáról szóló 200/2023. (V. 25.) Korm. rendelethez

A kormányrendelet indokolása a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 20. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak alapján a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Indokolások Tárában közzétételre kerül.

Az épületek energetikai jellemzőinek tanúsításáról szóló 176/2008. (VI. 30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 176/2008. (VI. 30.) Korm. rendelet] módosításának célja egy olyan új energetikai tanúsítványi minta és arculat meghatározása, amely a korábban hatályos mintához képest sokkal inkább átlátható, felhasználóbarát, nem csupán az épület egészének, hanem az egyes épülettechnikai rendszereknek (fűtés, légkondicionálás, szellőzés, világítás, használati melegvíz stb.), valamint az épületszerkezeti elemeknek az energiahatékonyságát is értékeli, emellett részletes, időszakokra bontott felújítási és korszerűsítési javaslatot is rögzít az épület tulajdonosa számára, amely korszerűsítési javaslatok összhangban állnak az épületek energetikai jellemzőinek meghatározásáról szóló miniszteri rendelet egyes követelményszintjeivel. A tanúsítvány emellett részletes fotódokumentációt is tartalmaz, amely jól beazonosíthatóvá teszi az értékelt épületet vagy rendszert. A rendelet többi melléklete és besorolási szabályai is megváltoznak, szintén a fenti követelményszintek fogják azokat meghatározni.

A rendelet több egyéb módosítást is tartalmaz, amelyekre a gyakorlatban felmerülő jogalkalmazási nehézségek miatt, valamint azért volt szükség, hogy elősegíthető legyen a piacképesebb és magasabb szakmai szinten ellátott energetikai tanúsítói tevékenység. A módosítással megszűnik az energiafogyasztás mérésén alapuló tanúsítás lehetősége, mivel ez a gyakorlatban nem működik, pontatlan értékelési adatokat eredményez, és az energetikai szakma sem fogadja el egyenértékűnek a tényleges számításon és szabványos módszereken alapuló tanúsítással. A módosítás révén pontosan meghatározásra kerül a hatósági épület fogalma, emellett pontosításra kerül az, hogy mikor kell és mikor lehet az épület önálló rendeltetési egységét tanúsítani, emellett megszűnik a hasonló funkciójú és tájolású épületek és önálló rendeltetési egységek egységes tanúsítása, tekintettel arra, hogy ez inkább többletadminisztráció volt az energetikai szakma számára.

A 176/2008. (VI. 30.) Korm. rendelet módosításával egyidőben sor került az épületek energetikai jellemzőinek meghatározásáról szóló 7/2006. (V. 24.) TNM rendelet átfogó felülvizsgálatára és egy új miniszteri rendelet megalkotására az épületek energetikai jellemzőinek meghatározása tárgyában. Az új épületenergetikai követelmények okán szükségessé vált a kapcsolódó hatósági eljárások szabályainak harmonizálása, az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet, továbbá a lakóépület építésének egyszerű bejelentéséről szóló 155/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseinek módosítása is. Az építési engedély nem kötelezi az építtetőt sem arra, hogy építkezzen, sem arra, hogy az ott leírt épületet valósítsa meg. Az építési engedélyben foglaltaktól tehát el lehet térni, és ha az nem építési engedélyhez kötött eltérés, akkor erre külön hatósági engedélyt sem kell kérni. Ilyenkor a hatóság a használatbavételi engedélyezési eljárás során értesül arról, hogy eltértek az építési engedélytől, és ekkor ítéli meg, hogy az jogszerű és szakszerű volt-e. Ezért olyan építési engedélyhez nem kötött építési tevékenységgel történő eltérés esetén, ahol az eltérés nem érinti az épület energetikai jellemzőit, az épület energetikai jellemzőinek az engedélyezési záradékkal ellátott építészeti-műszaki dokumentációban foglaltaknak kell megfelelnie. Amennyiben az eltérés érinti az épület energetikai jellemzőit, úgy a használatbavételre irányuló kérelem benyújtásakor hatályos követelményeknek kell megfelelni.

V. A Kormány tagjainak rendeleteihez tartozó indokolások

Végső előterjesztői indokolás

a megkülönböztető és figyelmeztető jelzést adó készülékek felszerelésének és használatának szabályairól szóló 12/2007. (III. 13.) IRM rendelet módosításáról szóló 13/2023. (V. 25.) BM rendelethez

Jelen indokolást az Indokolások Tárában – a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 20. § (2) bekezdés b) pontja alapján – szükséges közzétenni.

A módosítás célja, hogy hatékonyan biztosítsa a Rendőrség idegenrendészeti szervének az idegenrendészeti, valamint menekültügyi feladatainak hatékony ellátását, azzal, hogy hatósági engedély nélkül biztosítja a megkülönböztető jelzést adó készülék felszerelését és használatát az e célból használt gépjárműveken. További célja a módosításának a kiemelt nyomozati cselekményeken, valamint a nehezen megközelíthető helyszíneken a Nemzeti Szakértői Kutató Központ által végzett szakértői tevékenység elősegítése, azzal, hogy a feladata ellátásához szükséges időtartamban hatósági engedély nélkül biztosítja a figyelmeztető jelzést adó készülék felszerelését az általa használt gépjárművekre.

Végső előterjesztői indokolás

az épületek energetikai jellemzőinek meghatározásáról szóló 9/2023. (V. 25.) ÉKM rendelethez

Az indokolást a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 20. § (2) bekezdés b) pontja alapján közzé kell tenni.

A rendelet felváltja az épületek energetikai jellemzőinek meghatározásáról szóló 7/2006. (V. 24.) TNM rendeletet, és új alapokra helyezi az épületenergetikai szabályozást. Ennek egyik alappillére, hogy az új épületekre vonatkozó közel nulla energiaigény követelményszintjeként megszűnik a kötelező megújuló energia részarány előírása, helyét a fajlagos szén-dioxid-kibocsátás kötelező felső határának előírása veszi át.

Az épületek energiahatékonyságáról szóló, 2010. május 19-i 2010/31/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv előírja, hogy az új épületben felhasznált közel nulla vagy nagyon alacsony mennyiségű energiának igen jelentős részben megújuló forrásokból kellene származnia, továbbá a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/2001 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: RED-II) 15. cikk (4) bekezdése is rögzíti, hogy a tagállamok kötelezettséget állapítanak meg a megújuló forrásokból előállított energia minimálisan felhasználandó szintjére.

Mindez ugyanakkor nem jelent közvetlen részarány előírást, ha a tagállam a megújuló energiaforrások használatát közvetetten, de a fenti előírásokkal egyenértékű módon is meg tudja állapítani. Ezt támasztja alá a RED-II előírása, mely szerint a tagállamok engedélyezik a minimumszinteknek a megújuló energiaforrások mellett a hulladékhővel és hulladék hűtőenergiával biztosított hatékony távfűtés és -hűtés révén való teljesítését.

A rendelet ezt a követelményt azzal biztosítja, hogy az összesített energetikai jellemző megtartása mellett a teljes életcikluson alapuló fajlagos szén-dioxid-kibocsátás felső határának megállapítását írja elő új épületek követelményszintjeként. Ez a megoldás a szén-dioxid-kibocsátásra vonatkozó súlyozó tényezők meghatározásával egyenértékűvé teszi a megújuló energiával a hulladékhőből vagy kapcsolt energiából származó (hatékony) távhőt és távhűtést is, és rugalmasságot biztosít az építkezők számára is. Mindemellett a szabályozás külön nullás értéket rögzít az atomerőművek önfogyasztására vonatkozóan, amely mint helyben termelt nukleáris energia szintén

egyenértékűnek számít a megújuló energia részarány előírásával. Az új követelményrendszer elősegíti emellett a megújuló energia közösségekben termelt villamos energia egyenértékűségét is, tekintettel arra, hogy a jelenlegi részarány alapú előírás alá a közösség által termelt megújuló energia nem vonható be, mivel az nem minősül közelben előállítottak, továbbá az energetikai tanúsítás szempontjából kettős elszámolást eredményezhet.

A szén-dioxid-kibocsátásra épülő közel nulla követelményszint meghatározása mellett mindezek okán kedvezőbbek lesznek a fajlagos hővesztés-tényező felület-térfogatarányosan számított követelményértékei (nagy épületek esetén 12%-os, kis épületek esetén 20%-os követelményszint-csökkenés), kis épületek esetén az összesített energetikai jellemző követelményértéke (7%-os követelményszint-csökkenés).

A rendelet eltörölte a korábbi szabályozásnak azt az előírását is, hogy jelentős felújítás vagy jelentős bővítés esetén a teljes épületnek meg kell felelnie az épülettechnikai előírásoknak. Mindezzel együtt fontos, hogy a jelentős felújítások követelményszintje a pályázati rendszerben nyomon követhető, ellenőrizhető legyen, valódi megtakarításokat eredményezzen Magyarország energiamegtakarítási célkitűzései érdekében. Jelentős felújításokat csak racionálisan elérhető szintek meghatározásával lehet ösztönözni, emellett ha bővítésre kerül sor, az előírásokat csak az építési és szerelési munkával érintett részekre kell betartani, azzal a kivétellel, hogy amennyiben a bővítés mértéke meghaladja a bővítendő épület hasznos alapterületének 100%-át, a teljes épületnek kell azoknak megfelelni. Mindez megfelel az Európai Unió hatályos irányelvi előírásainak is.

A rendeletben meghatározásra kerül önálló mellékletben a referenciaépület és a referencia épülettechnikai rendszer is, mely lényegében egy olyan fiktív épület, amelynek határoló és nyílászáró szerkezetei a rájuk vonatkozó követelményeket pontosan kielégítik, továbbá amely referencia épülettechnikai rendszerrel rendelkezik, tehát a követelményeket teljesítő épület mint referencia került meghatározásra. Szintén bővül a rendelet fogalmi köre is, több, a korábbi szabályozásban nem rögzített műszaki fogalom kerül tisztázásra, így különösen az eddig nem egyértelműen definiált hőhíd, azon belül a csatlakozási hőhíd, valamint a nyári hővédelmi szabályozásnál alkalmazott transzparens és árnyékoló szerkezet fogalmak.

A rendelet másik újdonsága a korábbi szabályozáshoz képest, hogy az épületek energetikai jellemzőjét megalapozó számítási módszerek, valamint az ezt alátámasztó jelölések, a számítás során használt fogalmak és tervezési adatok teljeskörűen kerültek átdolgozásra. A számítási módszer az energiapolitikáért felelő miniszter által vezetett honlapon érhető el, és annak változása esetén a számítási módszer új változatának megjelenéséről és alkalmazási időpontjáról az energiapolitikáért felelős miniszter közleményt tesz közzé a Hivatalos Értesítőben. A számítási módszer új változatát a Hivatalos Értesítőben történő megjelenése napjától számított 90 nap elteltével – az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény szerinti – egyszerű bejelentéssel bejelentett vagy építési engedély iránti kérelemmel kérelmezett építési tevékenységek esetén kell alkalmazni.

A számítási módszer átdolgozása fontos az új teljes életcikluson alapuló fajlagos szén-dioxid-kibocsátás meghatározása miatt is, de a 2019. évben a távhőszektort érintő rendeletmódosítás is szükségessé teszi azt a távhő primerenergia-tényezőjének pontos meghatározása érdekében.

A számítási módszer átdolgozása a valóságos energiamegtakarítási adatok mérése miatt szükséges. Különösen nagy szerepe van az új szabályozásnak abban is, hogy 2021-től új, szigorú végsőenergia-megtakarítási célszámokat tűzött ki a tagállamok részére az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 2012/27/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 7. cikke. Magyarországon 2021. január 1-jétől az energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény pedig bevezette az energiahatékonysági kötelezettségi rendszert, egy piaci alapon működő energiahatékonyság-javító beruházásokra épülő kötelezést, valamint új alternatív energiahatékonysági szakpolitikai intézkedések is rögzítésre kerültek, melyek tervezése és folyamatos monitorozása az uniós célszámok folyamatos elérése érdekében csak korszerű indikátorok alapján lehetséges. Az energiahatékonysági beruházások jegyzéke, mely tipizálja a leglényegesebb beruházási formákat, szintén az új számítási módszer szerint tud fokozatosan aktualizálódni, hiteles képet ugyanis csak akkor tud adni az elért energiamegtakarításokról.



Az Indokolások Tárát az Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A szerkesztésért felelős: dr. Salgó László Péter.

A szerkesztőség címe: 1051 Budapest, Nádor utca 22.

Az Indokolások Tára hiteles tartalma elektronikus dokumentumként a <https://www.magyarokzlony.hu> honlapon érhető el.