

# A visszaélés-bejelentési rendszer alkalmazásáról

Jelen cikk a visszaélés-bejelentési rendszer alkalmazását vizsgálja a Magyarországon jelenleg hatályos és a jövőben bevezetésre kerülő szabályozások tükrében, összehasonlítva e szabályozások legfontosabb jellemzőit. Ezzel kapcsolatban megvizsgáljuk, miért érdemes a szervezetek részéről úgynevezett visszaélés-bejelentési rendszereket (etikai forródrót) kiépíteni, másrészt fontos lehet annak mérlegelése, hogy a bevezetett panaszbejelentési platformok adjanak-e lehetőséget anonim bejelentésekre.

**Dr. Bölcskei Krisztián jogász, adatvédelmi tanácsadó – Dr. Hajdu Krisztina ügyvéd – Dr. Jasku Zsolt PhD közgazdász, könyvvizsgáló**



## A panasztörvény és következményei

Magyarországon a panaszok, közérdekű bejelentések, illetve a visszaélések bejelentését jelenleg a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (továbbiakban: Panasztörvény) szabályozza az állami és közszféra jogalanyaira vonatkozóan, aminek deklarált célja az állami szervek működésébe vetett közbizalom növelése, a panaszok és a közérdekű bejelentések jelentőségének elismerése az állam működésének jobbá tétele érdekében, tekintettel Magyarország korrupció elleni fellépésével összefüggésben vállalt nemzetközi kötelezettségeire és a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott ajánlásokra.

A fent megfogalmazott célrendszer ugyanakkor parciális, hiszen a fenti törvény alanyai a magánszféra szereplői (munkáltatók) is lehetnek, amely szervezeteknek is elemi érdekük lehet egy visszaélés-bejelentési rendszer (etikai forródrót) kiépítése, több okból is. E bejelentési rendszerek mára a csalásmegelőzés és -felderítés legfontosabb elemeivé váltak, másrészt e rendszerek működtetése jelentősen képes mérsékelni a szervezeten bekövetkező visszaélések, károk mértékét, illetve hatékonyabbá teszi a szervezet működését.

## Nyomós gazdasági érdek is

Empirikus vizsgálatokon alapuló nemzetközi tanulmányok bizonyítják ugyanis, hogy a vállalkozások éves árbevételük

mintegy 5 százalékát veszítik el évente különböző, foglalkozás körében elkövetett csalások következtében, és mára a visszaélés-bejelentési rendszer vált a szervezetek által feltárt csalások leghatékonyabb eszközévé. A felmérések alapján azok mintegy 43 százaléka forródróton bejelentett, úgynevezett tippeken válik ismertté, és az alkalmazottak alkotják a bejelentések mintegy felét<sup>1</sup>. A Csalásvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (*Association of Certified Fraud Examiners*)

125 országban 2020-ban elvégzett vizsgálata 2504 esetet vizsgált, amelynek összes kárértéke 3,6 milliárd dollár volt<sup>2</sup>. Egy tipikus csalás feltárása és elkövetése között átlagosan 18 hónap telik el a bejelentési rendszert nem alkalmazó szervezeteknél, míg etikai forródrót alkalmazásával ez az időszak jelentősen, 12 hónapra rövidül.

## Etikai forródrót?

Az etikai forródrót alkalmazása során a fenti tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy a csalások által okozott átlagos károk is mintegy lefeleződnek (etikai forródrótot működtető cégeknél – a vizsgált esetekben – 2020-ban átlagosan mintegy 100 000 dollár volt a kárérték,

míg ennek hiányában 198 000 dollár). Ha tehát az etikai forródrót hasznosságát vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy az alkalmazása átlagosan 8200 dollár megtakarítást hozhat havonta egy szervezetnek, mivel egy visszaélés-bejelentési rendszer léte egyrészt az elkövetőket is óvatosságra inti, másrészt a csalásmegelőzést és -felderítést is egyértelműen hatékonyabbá és eredményesebbé teszi.

### A megelőzés segít a leginkább

Egyértelműen megállapítható tehát, hogy mind a köz-, mind pedig a magánszféra szervezeteinek elemi érdeke a csalások megelőzése, mivel egyrészt ezáltal jelentős erőforrások megtakarítására nyílik lehetőség (csalások, visszaélések megelőzése és feltárása következtében), másrészt e szervezetek működése átláthatóbbá és hatékonyabbá válik.

Egy panaszbejelentési rendszert kialakító és működtető vállalkozás piaci megítélése is jelentősen növelhető, mivel e vállalkozás belső (ügyvezetés, munkavállaló, tulajdonos) és külső (vevők, szállítók, versenytársak, hitelezők stb.) érintettjei számára az az értékítélet alakul ki, hogy adott vállalkozás érdeke a visszaélések, jogsértések megelőzése, feltárása és kezelése.

### Kulcskérdés 1.: a bejelentési csatornák kiépítése, védelme

Az elmúlt évtizedben kirobbant Cambridge Analytica- és a LuxLeaks-botrány, valamint az ezekhez hasonló ügyek helyezették előtérbe a visszaélést bejelentő személyek fontos szerepét, illetve a visszaélést bejelentő személyek védelmének jelentőségét, ami életre hívta a visszaélés bejelentésével kapcsolatban 2019. október 23-án kihirdetett EU 2019/1937 sz. irányelvet. Az irányelvben megfogalmazott rendelkezéseket, annak 26. cikke szerint a nemzetállamoknak 2021. december 17-ig implementálniuk kell a saját joggyakorlatukba. Noha a fenti közösségi irányelv számos ponton tartalmaz eltérést a Magyarországon jelenleg hatályos visszaélés-bejelentési joggyakorlathoz képest, a jogszabályi rendelkezések ugyanakkor jelenleg is megfelelő teret adnak a köz- és magánszféra szereplőinek az irányelvben megfogalmazott belső és külső jelentési csatornák kiépítésére, a

bejelentések kezelésére és nyomonkövetésére vonatkozóan. Az irányelv egyértelműen meghatározza azokat a területeket és joganyagokat, amelyekkel kapcsolatos jogsértésekre vonatkozóan belső és külső bejelentési csatornát kell kialakítani. A legnépszerűbb bejelentési csatornának a telefonon, e-mailben kialakított forródrótok, illetve a webalapú online bejelentési rendszerek. Megállapítható ugyanakkor, hogy az utóbbi időben éppen a webalapú, online visszaélés-bejelentési platformok jelentősége nőtt világszerte, 2020-ban a panaszbejelentők mintegy egyharmada valamilyen online platformon tudta bejelenteni panaszát.

Az irányelv az azonosíthatatlan vagy más néven anonim bejelentések kezelését is megengedi az etikai forródróton keresztül, de ennek részletes szabályozását a tagállamokra bízta.

### Kulcskérdés 2.: a bejelentő védelme

A panasztörvény jelenleg hatályos előírásai alapján ugyanakkor az anonim panasz vagy közérdekű bejelentések kivizsgálására a közszféra szereplői által nem kerül sor, a munkáltatók pedig eltekinthetnek egy anonim bejelentés kivizsgálásától. Az anonim bejelentéseknek ugyanakkor megvan a létjogosultságuk, hiszen számos bejelentő abban az esetben is fél a visszaélés (panasz, közérdekű) bejelentés megtételétől, ha mint bejelentőt a jogszabály védelemben részesíti, és személyes adatainak kezelését, továbbítását megfelelő korlátok közé helyezi. Más oldalról megközelítve: a munkáltatóknak jól felfogott gazdasági érdekük akár egy anonim módon tett bejelentést is kivizsgálniuk. Egy harmadik, talán kevésbé előtérbe kerülő szempontból pedig kijelenthető, hogy egy anonim bejelentő tekintetében nem keletkezik a beazonosíthatóságát lehetővé tevő adat, így az ő vonatkozásában nem kell a személyes adatok kezelésére, védelmére vonatkozó hazai és uniós szabályokat alkalmazni, szemben az azonosítható bejelentő esetével, amely esetben a keletkező személyes adatok kezelését a természetes személyek jogaira és szabadságaira jelentett, változó valószínűségű és súlyosságú kockázat alapján megállapított és megfelelő technikai és szervezési intézkedésekkel kell biztosítani.

Természetesen egy adott anonim bejelentés konkrét tartalma már a személyes adat körébe tartozó lehet, de összességében az anonim bejelentések egyszerűbben kezelhetők.

Amennyiben valamely belső/külső bejelentési csatornán a bejelentő lehetőséget kapna a visszaélések anonim bejelentésére, úgy a bejelentések száma is jelentősen emelkedne, hiszen a bejelentő számára az anonimitás kellő védelmet ad. Egy e-mail-cím vagy más, weben elérhető platform nyilvánvalóan nem lehet alkalmas a bejelentések valóban anonim módon történő megtételére és a bejelentők jogszabályi előírásból fakadó, kötelező tájékoztatására, ugyanakkor már léteznek olyan online alkalmazások, szoftveres megoldások (például: <https://www.etikaiforrodrot.hu>), amelyek nyílt, az interneten bárki által elérhető linken keresztül kellő biztonsággal és hatékonysággal garantálják az azonosíthatatlan bejelentők védelmét a szervezet számára, és lehetővé teszik a bejelentők tájékoztatását is, legyen szó akár állami szervről vagy magánszférában szereplő cégről.

### Ideje a módosításoknak, egyben a korszerűsítésnek

A panasztörvény és az irányelv összehasonlítását mutatja be a következő táblázat, amelyből megállapítható, hogy a panaszok, közérdekű bejelentések jelenlegi jogszabályi környezete – bár bizonyos előírásokat tekintve konform szabályokat állapítanak meg a vonatkozó közösségi irányelvvel – számos ponton (alanyi, tárgyi hatály, anonim bejelentések kezelése stb.) módosításra szorulnak. E jogszabály-változtatások teremthetik meg az alapját egy modern panaszbejelentésre alkalmas és az állami, valamint magánszférában szereplőinek átláthatóságát és működését jelentős mértékben javító felületrendszer kialakításának.

*A táblázatokat lásd a következő oldalakon!*

### Jegyzetek

- 1 ACFE: Report to the nations – 2020 Global study on occupational fraud and abuse.
- 2 A felmérés által vizsgált kárértéket kivevően az ACFE-tanulmány megállapította, hogy évente világszerte mintegy 4,5 ezer milliárd dollár a csalások okozta kár.

## Visszaélés-bejelentésekre irányadó jogforrások jellemzői, összehasonlításuk

Jogszabály	2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és közérdekű bejelentésekről		EU 2019/1937. irányelve
Fókusz	panasz, közérdekű bejelentés	visszaélés-bejelentés	uniós jog megsértése (visszaélés-bejelentés)
Alkalmazás jellege	kötelező	opcionális	kötelező
Alanya	<ul style="list-style-type: none"> <li>- állami szerv, önkormányzati szerv</li> <li>- panaszt, közérdekű bejelentést bejelentő személy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- munkáltató vagy általa megbízott bejelentővédelmi ügyvéd vagy más külső szervezet</li> <li>- visszaélést bejelentő személy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- köz- és magánszférában munkavállalót foglalkoztató személy vagy szervezet, ezen belül</li> <li>- a min. 50 munkavállalót foglalkoztató magánszektorban működő jogalany (küszöbérték nem alkalmazható az irányelv I./B és II. részében említett jogalanyokra) köteles belső jelentési csatornát kialakítani;</li> <li>- a tagállam előírhatja az 50 fő alatti magánszektorban működő jogalanyra is a belső bejelentési csatorna működtetését;</li> <li>- a közszférában működő valamennyi jogalanyra alkalmaznia kell a belső bejelentési csatornát, a tulajdonukban álló szervezetekkel együtt;</li> <li>- mentesíthető a tízezer főnél kevesebb lakosú vagy ötven főnél kevesebb alkalmazottat foglalkoztató önkormányzat;</li> <li>- külső bejelentési csatorna esetében az illetékes hatóságot a tagállamok jelölik ki;</li> <li>- a magánszektorban vagy a közszférában dolgozó személy munkavégzéssel összefüggésben tudomására jutó jogsértés, de legalább</li> <li>- EUMSZ 45. cikk (1) bekezdése szerinti munkavállalók, köztisztviselők;</li> <li>- EUMSZ 49. cikke szerinti önálló vállalkozó jogállású személy;</li> <li>- tulajdonos, ügyviteli, ügyvezető, felügyeleti testülethez tartozó nem ügyvezető tagok, önkéntesek, fizetett, illetve nem fizetett gyakornokok;</li> <li>- vállalkozók, alvállalkozók és beszállítók felügyelete és irányítása alatt dolgozók;</li> <li>- (megszűnt munkaviszonnyal kapcsolatos jogsértésekre is);</li> <li>- (még el nem kezdett munkaviszonnyal kapcsolatos jogsértésekre is);</li> </ul>
Tárgya	bármely panasz, közérdekű bejelentés	visszaélés	<p>uniós jogi aktusok hatálya alá tartozó jogsértések:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- közbeszerzés;</li> <li>- pénzügyi szolgáltatások, termékek és piacok, pénzmosás és terrorizmus megelőzése;</li> <li>- termékbiztonság és termék megfelelőség;</li> <li>- közlekedésbiztonság;</li> <li>- környezetvédelem;</li> <li>- sugárvédelem, nukleáris biztonság;</li> <li>- élelmiszer- és takarmánybiztonság, állategészségügy, állatjólét;</li> <li>- közegészségügy;</li> <li>- fogyasztóvédelem;</li> <li>- magánélet és személyes adatok védelme, hálózati és információs rendszerek biztonsága;</li> <li>- EUMSZ 325. cikkében említett jogsértések (csalás, az uniós pénzügyi érdekeit érintő jogsértések);</li> <li>- EUMSZ 26. cikkének (2) bekezdésében említett belső piaccal kapcsolatos jogsértések (például a versenyre és az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok megsértése), társasági adóra vonatkozó szabályok megsértése, illetve társasági adóra vonatkozó, alkalmazandó jogszabályok tárgyát vagy célját megghiúsító adóelőnyök szerzése</li> </ul>

Jogszabály	2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és közérdekű bejelentésekről		EU 2019/1937. irányelve
<b>Ki tehet bejelentést?</b>	bárki	munkavállaló, szerződéses viszonyban álló személyek, bármely személy (méltányolható jogos érdek alapján)	- az irányelv alanyi hatályában meghatározott természetes személy
<b>Anonim bejelentés?</b>	nem lehetséges, az anonim bejelentő (azonosíthatatlan személy) panaszának vizsgálatát az eljárásra jogosult szerv mellőzi	nem szükséges, az anonim bejelentő bejelentésének vizsgálata mellőzhető	lehetséges, de az anonim bejelentések és nyomon követések elfogadásának eldöntése a tagállam hatásköre, de az anonim bejelentőt védelem illeti meg
<b>Elbírálás határideje?</b>	30 nap, ha több, akkor a bejelentőt tájékoztatni kell	a bejelentő tájékoztatása a bejelentéstől számított legrövidebb időn belül, max. 30 napon belül, eltérni csak különösen indokolt esetben, a bejelentő tájékoztatása mellett lehetséges	- belső/külső bejelentési csatorna: visszaigazolás a bejelentőnek a bejelentés kézhezvételétől számított hét napon belül; és - belső csatorna: a bejelentő tájékoztatása a bejelentés kézhezvételétől számított 7 nap + 3 hónapon belül; - külső csatorna: a bejelentő három hónapot, illetve – indokolt esetben – hat hónapot meg nem haladó tájékoztatása, észszerű határidőn belül
<b>Bejelentővel történő interakció módja</b>	szóbeli vagy írásbeli (offline, online); (a közérdekű bejelentés védett elektronikus rendszeren keresztül is megtehető)	szóbeli vagy írásbeli	- belső (közsférőben vagy magánszektorban működő jogalanyon belül tett bejelentés szóban vagy írásban vagy mindkét módon); és/vagy - külső bejelentési csatornán (hatóságnak történő bejelentést szóban és írásban is lehetővé kell tennie) keresztül
<b>A bejelentő kap értesítést a vizsgálat eredményéről?</b>	igen (írásban vagy szóban)	igen (írásban vagy szóban)	igen (bejelentési csatornán keresztül, írásban és/vagy szóban)
<b>Van-e mentesség a vizsgálatra vonatkozóan?</b>	igen: - anonim bejelentés; - azonos tartalmú, ugyanazon panaszos (közérdekű bejelentő) által tett bejelentés; - a tudomásszerzést követő hat hónapon túl előterjesztett panasz esetén, illetve a sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkezésétől számított egy éven túli panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani	igen: - anonim bejelentés; - ismételt, azonos tartalmú bejelentés; - ha a bejelentő tudomásszerzését követő hat hónapon túli; - ha a közérdek vagy a nyomós magánérdek sérelme nincs arányban a bejelentésben érintett személy jogainak korlátozásával	igen: - enyhe jogsértés esetén; - ismétlődő bejelentés, amely nem tartalmaz új, jogsértésre vonatkozó információkat egy már lezárult eljárással kapcsolatos bejelentéshez
<b>Személyes adatok kezelése</b>	kizárólag a panasz, közérdekű bejelentés lefolytatása céljából	kizárólag a bejelentés kivizsgálása és a bejelentés tárgyát képező magatartás orvoslása, megszüntetése céljából	EU 2016/679 rendelettel, 2016/680 irányelvel, valamint a 2018/1725 rendelettel összhangban
<b>Személyes adatok továbbítása</b>	kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére (ha eljárás lefolytatására jogosult, vagy a bejelentő hozzájárult)	bejelentővédelmi ügyvéd kivizsgálásban részt vevő külső szervezet részére	EU 2016/679 rendelettel, 2016/680 irányelvel, valamint a 2018/1725 rendelettel összhangban
<b>Bejelentéshez szükséges feltétel</b>	nincs szabályozva	nyilatkozat (a bejelentést jóhiszeműen teszi, vagy kellő alappal feltételezi, hogy valós) jogi személy bejelentőnél (képviselő neve, székhelye)	nincs szabályozva