



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
*Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar*



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**A közérdekű bejelentők munkajogi védelme
Magyarországon a whistleblowing irányelv
fényében**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. december 9.

Tartalom

I. Bevezetés	3
II. A közérdekű bejelentés alapkérdései	6
II. 1. A közérdekű bejelentés fogalmi keretei	6
II. 2. A közérdekű bejelentés szabályozási modelljei	7
III. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának keretrendszere a bejelentők védelmére vonatkozóan	13
III. 1. A bejelentés csatornái	14
III. 2. Közérdekűnek minősül-e a nyilvánosságra hozott információ?	15
III. 3. Az információ hitelessége	16
III. 4. Az okozott kár	17
III. 5. A bejelentők motivációja és a jóhiszeműség kérdése	18
III. 6. A kiszabott szankció arányossága	18
IV. A whistleblowing irányelv	21
IV. 1. Az irányelv hatálya	21
IV. 2. Az irányelv szabályozási struktúrája	23
IV. 3. A bejelentők munkajogi védelmét elősegítő intézkedések	24
IV. 4. Az amerikai modell és az irányelv összehasonlítása	26
IV. 4. 1. Az anonim bejelentések	26
IV. 4. 2. A pénzbeli ösztönzők	27
V. A közérdekű bejelentők védelme Magyarországon.....	28
V. 1. A hazai szabályozási környezet	28
V. 2. A közérdekű bejelentések szabályozásának történeti fejlődése a magyar jogban	29
V. 3. A bejelentők védelme a 2023. évi XXV. törvény szerint	31
V. 3. 1. A törvény hatálya	32
V. 3. 2. A bejelentések csatornái	33
V. 3. 3. A megtorlás tilalma	34
VI. Konklúzió.....	35
Irodalomjegyzék	37

I. Bevezetés

A közérdekű bejelentés témája több jogterületet is érint, hiszen a véleménynyilvánítás szabadsága révén kapcsolódik az alkotmányjoghoz, a korrupció elleni eszközként érinti a büntetőjogot, de megközelíthetjük a témát a compliance vagy akár a munkajog szempontjából is. Én ezek közül a munkajogi nézőpontot választottam, melyet bejelentők személyi köre alapoz meg, hiszen ahogy több nemzetközi jogi dokumentum vagy fogalommeghatározás is említi, a bejelentők leggyakrabban foglalkoztatási jogviszonyuk keretében jelentik az általuk észlelt jogsértéseket vagy visszaéléseket.

Az angol nyelvben whistleblowing-ként aposztrofált jogintézménynek nincs adekvát magyar megfelelője, ezt a kifejezést a hazai jogalkotó „közérdekű bejelentés” címszóval vette át, így a dolgozat során is következetesen ez utóbbi kifejezést használom a hatályos joganyagra tekintettel. Ugyanakkor whistleblowing kifejezés is megjelenik majd a dolgozatban az Amerikai Egyesült Államok szabályozásának ismertetésekor, mivel lényegesnek tartottam, hogy abban az esetben az eredeti angol kifejezést használjam. A whistleblowing szó sokrétű fogalom, melyet a bejelentő személye, a bejelentés tárgya, módja, illetve címzettje tölt meg tartalommal. A whistleblowing, illetve a közérdekű bejelentés kifejezések nem teljesen fedik egymást, ezeket leginkább a bejelentés módja határolja el egymástól. A whistleblowing magában foglalja azt a három lehetőséget, mely szerint a whistleblower, azaz a bejelentő személy a munkáltató szervezetén belüli fórumon keresztül tesz bejelentést, esetleg azon kívüli csatornának használatához folyamodik, vagy pedig nyilvánosságra hozza a tudomására jutott információt. A magyar jogalkotó a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentéséről szóló 2023. évi XXV. törvényben a nyilvánosságra hozatal kérdésköre kapcsán azt a szófordulatot használja, hogy „a bejelentő a bejelentését nyilvánosságra hozza”, így ez arra enged következtetni, hogy az angol whistleblowing szóval ellentétben a magyar nyelvben használt „közérdekű bejelentés” kifejezés nem hordozza magában a nyilvánosságra hozatal esetkörét, mint a bejelentés módjának egyik formáját.

A téma relevanciáját adja többek között, hogy nemrégiben az Európai Unió is jogalkotási tevékenységbe kezdett a közérdekű bejelentések területén és elfogadta az Európai Parlament és a Tanács 2019/1937 irányelvét az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről (a továbbiakban: irányelv, whistleblowing irányelv). Mivel hazánk is uniós tagállam, így köteles eleget tenni az irányelvátültetési kötelezettségének, vagyis be kell építenie legalább az Unió által előírt minimumstandardokat a magyar jogrendszerbe. Ennek Magyarország a korábban említett panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a

visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvénnyel tett eleget.

A dolgozat fő fókuszában a közérdekű bejelentők jogi védelme áll, mivel véleményem szerint ez adja a jogintézmény lényegét. A jogalkotó szabályozhatja, hogy milyen csatornákon keresztül kell megtenni a bejelentést, vagy akár azt, hogy hogyan kell kivizsgálni a beérkezett bejelentéseket, azonban megfelelő jogi védelem hiányában a potenciális bejelentők nagy valószínűséggel nem fognak élni a jogintézmény nyújtotta lehetőséggel az esetleges megtorlástól való félelem miatt. Ezen összefüggésben a kulcsfontosságú kérdések, amelyekre a dolgozat során keresem a választ a következők:

- 1) Milyen bejelentőket védő intézkedések jelennek meg az Egyesült Államok szabályozásában, melyek mértékadóak lehetnek akár az uniós, akár a magyar jogalkotás szempontjából?
- 2) Hogyan tudja a jogalkotó hatékonyan ösztönözni a bejelentőket arra, hogy fellépjenek?
- 3) Milyen előnyei, illetve esetlegesen hiányosságai vannak az irányelvnek, valamint a hatályos magyar szabályozásnak a bejelentők védelmére vonatkozóan?

A közérdekű bejelentők védelmének témáját leíró szempontból közelítem meg, ismertetve mind az irányelv rendelkezéseit, mind pedig annak magyar átültetését abból a szempontból, hogy mennyire biztosítanak hatékony védelmet a közérdekű bejelentők számára. Ezen felül összehasonlító módszerrel áttekintem az amerikai modellt, valamint az irányelv közötti hasonlóságokat és különbségeket, illetve megvizsgálom a hatályos magyar szabályozást az irányelv fényében.

A dolgozat elején egyfajta elméleti alapvetésként a közérdekű bejelentés fogalmának tisztázására törekszem néhány, a nemzetközi szférában gyakran használt definíció ismertetése által. Ezt követően áttekintem az egyes lehetséges szabályozási modelleket, kiemelt figyelmet szentelve a jogintézmény szülőhazájának, az Egyesült Államoknak a szabályozására, azt egyfajta mérceként használva később az irányelv rendelkezéseinek ismertetésekor. A következő fejezetben az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában kialakított bejelentők védelmére vonatkozó keretrendszer irányelvre gyakorolt hatását vizsgálom. A dolgozat második felében pedig az uniós, valamint a magyar szabályozást tekintem át.

A közérdekű bejelentések témáját eddig többnyire külföldi szakirodalmi források dolgozták fel, hiszen az Egyesült Államokban például a jogintézmény közel kétszáz éves múltra tekint vissza. Ebből kifolyólag a dolgozat írása során néhány külföldi szakirodalomhoz a DeepL

fordítóprogramot használtam, azonban a dolgozat érdemi eredményei és következtetései teljes egészében a saját szellemi munkám.

II. A közérdekű bejelentés alapkérdései

II. 1. A közérdekű bejelentés fogalmi keretei

Az angol whistleblowing szóra a mai napig nem találunk adekvát magyar megfelelőt – annak ellenére, hogy a hazai és a nemzetközi jogrendszerekben régóta jelen lévő gyakorlat 2019-ben uniós jogi kereteket is kapott –, így a kifejezés talán a fogalmának ismerete által kerülhet legközelebb hozzánk. Egy, a tudományos szférában is gyakran hivatkozott megfogalmazás szerint a whistleblowing nem más, mint az észlelt „jogellenes, etikátlan vagy illegitim tevékenységek felfedése olyan személyek vagy szervezetek előtt, amelyek képesek a szükséges intézkedések megtételére”.¹ Ezen definíció alapján az információt mindenképpen egy olyan hatóságnak kellene jelenteni, amely képes véget vetni a visszaéléseknek. Manapság azonban egyre több olyan esettel találkozhatunk, amikor a bejelentők szervezeten belüli, vagyon azon kívüli csatornák helyett a nyilvánossághoz fordulnak a tudomásukra jutott információkkal. Az Európa Tanács Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezménye szerint védelmet élveznek „azok a munkavállalók, akik megalapozottan korrupcióra gyanakszanak és ezt jóhiszeműen jelentik a felelős személyeknek vagy hatóságoknak”.² A „megalapozott gyanú” és a „jóhiszeműség” fogalmi elemmé tételével a cél a beérkező bejelentések megszürése, hiszen ezáltal nem fog jogi védelemben részesülni az a bejelentő, aki tudottan valótlan információt jelent, vagy rosszhiszeműen jár el.

Fontos kitérni arra, hogy kik azok, akiknek lehetőségük van arra, hogy jelentsék vagy nyilvánosságra hozzák a tudomásukra jutott visszaéléseket, hiszen őket fogja megilletni majd jogi védelem.³ A dolgozat során is kiindulópontként használt megközelítést az Európa Tanács bejelentők védelméről szóló ajánlása adja, mely szerint „bejelentő lehet minden olyan személy, aki a közérdeket fenyegető vagy károsító információt jelent vagy hoz nyilvánosságra foglalkoztatási jogviszonya keretében, akár közszektorban, akár magánszektorban”.⁴ Többek között ebből is adódik a téma munkajogi relevanciája, hiszen ahogy az ajánlás is mondja, a bejelentők foglalkoztatási jogviszonyuk keretében jelentik a tudomásukra jutott visszaéléseket. A munkavállaló és a munkáltató viszonyára jellemző alá-fölérendeltség miatt nem várható el, hogy az alapvetően kiszolgáltatottabb helyzetben lévő fél megfelelő garanciák hiányában is felszólaljon. Az állam emiatt a bejelentők hatékony védelmének biztosításával képes növelni

¹ Near J. P., & Miceli M. P.: *Organizational dissidence: The case of whistle-blowing*, Journal of Business Ethics, Springer, 4(1). évfolyam, 1985., 4. oldal

² Council of Europe, Civil Law Convention on Corruption, 1999., 9. cikk

³ Dénes Erzsébet: *Whistleblowing: bejelentés vagy beárulás?* Munkajog, 2020/4. szám, 2020., 38. oldal

⁴ Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2014)7 – Protection of whistleblowers, Definitions, a) pont

a hajlandóságot arra, hogy bárki, akinek ilyen információ kerül a birtokába, minél előbb felfedje azt, ez pedig magával hozza nemcsak a visszaélések felderítését, hanem esetlegesen azok megelőzését is.

II. 2. A közérdekű bejelentés szabályozási modelljei

A közérdekű bejelentések szabályozását vizsgálva különböző modelleket különíthetünk el, melyek a következők: (i) a megtorlásellenes modell, (ii) a jutalomalapú megközelítés, (iii) a munkáltatók által nyújtott ösztönzők a szabálysértések kivizsgálásáért, valamint (iv) a büntető-jellegű megközelítés.⁵

A megtorlás-ellenes modell abból indul ki, hogy biztosítani kell a munkáltatóval szembeni keresetindítás lehetőségét a bejelentőnek arra az esetre, ha bármiféle megtorlás érne őt amiatt, hogy bizonyos információkat felfedett.⁶ Érdemes lehet megvizsgálni, hogy vajon a bejelentőket mi motiválhatja a visszaélések jelentésekor, hiszen ez a kérdés sokkal többet rejt magában, mint egy egyszerű morális dilemma. A potenciális bejelentők ugyanis megfelelő védelem hiányában az esetleges megtorlástól való félelem miatt nagy valószínűséggel nem fogják feltárni a tudomásukra jutott visszaéléseket. Amennyiben pedig a munkavállalók nem élnek a bejelentés lehetőségével, úgy az erre a célra létrehozott rendszerek sem fognak hatékonyan működni, ezáltal kiüresítve a jogintézmény lényegét.⁷ A bejelentők súlyos árat fizethetnek az információk feltárásáért, ezért fontos, hogy megfelelő garanciákkal körülbástyázott lehetőséget biztosítson az állam arra az esetre, amikor a jogviszony aszimmetrikus jellegéből adódóan kiszolgáltatottabb helyzetben lévő munkavállaló úgy dönt, hogy jelenti az általa észlelt rendellenességet. Egy 2020-as kutatás szerint a megkérdezettek 79,4 %-át érte valamiféle igazságtalanság a munkahelyén a bejelentése következményeként – itt említhető példának okáért a kollégáik előtti megalázás, a zaklatás vagy akár a munkaviszonyuk megszüntetése.⁸ A keresetindítás mellett a védelem további eszközei között említhető még az anonimitás biztosítása a bejelentő számára; a diszkrimináció tilalma és az

⁵ Trippett, Elizabeth: *The Promise of Compelled Whistleblowing: What the Corporate Governance Provisions of Sarbanes Oxley Mean for Employment Law*, Employee Rights and Employment Policy Journal, 11. évfolyam 1. szám, 2007.

⁶ Trippett i.m., 3. oldal

⁷ Ambrus István: *Considerations for Assessing Corporate Wrongdoings – a Hungarian Approach to Whistleblowing*, ELTE Law Journal, 2016/2. szám, 22. oldal

⁸ Jacqueline Garrick – Martina Buck: *Whistleblower Retaliation Checklist: A New Instrument For Identifying Retaliatory Tactics And Their Psychosocial Impacts After An Employee Discloses Workplace Wrongdoing*, Crisis, Stress, and Human Resilience: An International Journal 2. évfolyam 2. szám, 2020., 80. oldal

elbocsátás tilalma; vagy akár a fordított bizonyítási teher is.⁹ Az anonimitás biztosítja, hogy a bejelentő személyazonossága rejtve maradjon, ezáltal gátat szabva a vele szembeni megtorlásnak. A diszkrimináció tilalma azt akadályozza meg, hogy a bejelentő kedvezőtlen bánásmódban részesüljön a bejelentésére tekintettel. A fordított bizonyítási teher pedig szintén a bejelentő helyzetén könnyít, hiszen a megtorlás miatt indított perben vélelmezzük, hogy ezen személyt az információ feltárása következtében érte hátrányos intézkedés és a másik félnek kell majd bizonyítania, hogy az általa alkalmazott intézkedés kellően indokolt volt.

A második modell a jutalomalapú megközelítés, melynek kiindulópontja, hogy az állam pénzbeli eszközökkel ösztönzi a bejelentőket a visszaélések jelentésére. Erre példa az Egyesült Államokban a False Claims Act, mely lehetővé teszi, hogy a bejelentők egy meghatározott hányad szerint részesüljenek a kormányzat által helyreállított pénzösszegeből. Kétségtelen, hogy ez hatékonyan elősegítheti a visszaélések feltárását, azonban a rendszer hátrányaként említhető, hogy a jutalom az alaptalan bejelentések számát is növelheti.¹⁰

A közérdekű bejelentések szabályozásának egyre szélesedő területét alkotják a jogellenességek kivizsgálásáért nyújtott munkáltatói ösztönzők. Ezen modell támogatói úgy vélik, hogy a munkáltató szervezetén belül megtett belső bejelentések általában véve kevésbé károsak mind a szervezetre, mind pedig magára a bejelentőre nézve, mint egy külső szervhez vagy a nyilvánossághoz továbbított információ, így tulajdonképpen a munkáltatók érdekét szolgálja a hatékony bejelentési csatornák és mechanizmusok fejlesztése.¹¹

Az előbb ismertetett három rendszer mind az önkéntes bejelentéseken alapul, vagyis a bejelentők cselekvési szabadságot kapnak, lehetőségük van döntést hozni – bejelentést tesznek, vagy sem. Azonban az, hogy egy személy él-e a közérdekű bejelentés nyújtotta lehetőségével, nem csupán a hatékony védelemtől vagy a jutalomtól függ, hiszen sokszor pszichológiai tényezők is befolyásolhatják őket. Egyes kutatások vizsgálták például, hogy a bejelentők esetében érvényesül-e az a szociálpszichológiai jelenség, melyet kívülálló hatásnak nevezünk.¹² A kívülálló hatás szerint a jelenlévők számának növelése következetesen csökkenti annak

⁹ Kun Attila: *A whistleblowerok védelme – különös tekintettel a munkajogi aspektusokra*, Pécsi Munkajogi Közlemények, IV. évfolyam II. szám, 2011. szeptember, 124. oldal

¹⁰ Trippet, i.m. 8. oldal

¹¹ Trippet, i.m. 8. oldal

¹² Ld. Gao, Jingyu – Greenberg, Robert – Wong-on-Wing, Bernard: *Whistleblowing Intentions of Lower-Level Employees: The Effect of Reporting Channel, Bystanders, and Wrongdoer Power Status*, Journal of Business Ethics, 126. szám, 2014. február 12.

Az angol szakirodalom *bystander effect*-ként emlegeti azt a jelenséget, melyet Darley és Latane kezdett el először vizsgálni. Erről készített tanulmányuk: Darley, J.M. – Latane, B.: *Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility*, Journal of Personality and Social Psychology, 8. szám, 1968., 377-383. oldal

valószínűségét, hogy bármelyik jelenlévő segítsen. Vagyis elképzelhető, hogy a potenciális bejelentők is felismerik a válsághelyzetet, azonban azt remélve, hogy valaki más majd úgylis segít, ők maguk úgy döntenek, hogy inkább hallgatnak.

A kívülálló hatás kiküszöbölésére lehet alkalmas a büntető jellegű megközelítés, hiszen ez a rendszer kötelezővé teszi a jogellenes gyakorlat jelentését. Nem mondható gyakorinak ezen modell előfordulása, de Magyarországon is megjelenik, például a gyermekvédelmi jelzőrendszer kapcsán. A gyermekvédelemről szóló 1997. évi XXXI. törvény kötelezővé teszi többek között az egészségügyi szolgáltatók (orvosok, védőnők, egyéb egészségügyi dolgozók), a nevelési-oktatási intézmények dolgozói, a rendőrség, az ügyészség és a bíróság tagjai számára is, hogy a gyermek veszélyeztetettségének gyanúja esetén a gyermekvédelmi jelzőrendszeren keresztül jelzéssel éljenek.¹³ Amennyiben a törvényben felsorolt személyek ezen munkakörükből fakadó kötelezettségüknek nem tesznek eleget és elmulasztják a jelzést, akkor a gyámhatóság értesíti a fegyelmi jogkör gyakorlóját és javaslatot tesz az érintett személlyel szembeni fegyelmi eljárás megindítására. Ezen felül pedig a gyámhatóság büntetőeljárást kezdeményez, ha felmerül a gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja.¹⁴

A közérdekű bejelentésekre vonatkozó modellek megismerése után érdemes lehet közelebbről is megvizsgálni az Egyesült Államok vonatkozó szabályozását, hiszen ez volt az első ország, amely megteremtette a jogintézmény jogszabályi alapjait.¹⁵ Mivel tehát nagyobb történelmi múlt áll az amerikai szabályozás mögött, így ott mára már egy kiforrottabb struktúráról beszélhetünk. Mindez a szabályozás kiterjedtségét vizsgálva is szembetűnő, hiszen szövetségi szinten több mint 50 whistleblowing-jogszabály van hatályban, és ez további tagállami rendelkezésekkel egészül ki.¹⁶ A jogintézmény az elmúlt évtizedek során nagy fejlődésen ment keresztül. A következő pontokban e fejlődési ív nagyobb mérföldköveit jelentő törvényeket ismertetem, bemutatva a megalkotásukhoz vezető utat, a mögötte húzódó indokokat, valamint a védelem eszközeit jelentő rendelkezéseket.

Az 1863-as False Claims Act-et Abraham Lincoln elnök készítésére alkották meg, hiszen abban az időben többen is a polgárháborúból szerettek volna meggazdagodni, így előfordult, hogy megfelelő minőségű termékek helyett romlott éltelt, selejtes egyenruhákat és

¹³ 1997. évi XXXI. törvény 17. § (1)-(2) bekezdés

¹⁴ 1997. évi XXXI. törvény 17. § (4) bekezdés

¹⁵ A témában ld. Dawud Savannah Rose: „Spicli” vagy közérdekű bejelentő? A whistleblowing munkajogi dimenziói, OTDK dolgozat, 2023.

¹⁶ Bowden, Peter: *A comparative analysis of whistleblower protections*, Australian Journal of Professional and Applied Ethics, 8. évfolyam 2. szám, 2006., 9. oldal

fegyver helyett fűrészporral teli ládákat adtak el az északiaknak.¹⁷ Emiatt vált szükségessé olyan ösztönzők megteremtése, melyek arra sarkallták az embereket, hogy vegyék fel a harcot a kormánnyal szembeni csalásokkal.

A False Claims Act lehetőséget adott az amerikai polgároknak, hogy ún. qui tam keresettel eljárást indítsanak azokkal az állami szerződésekben részes felekkel szemben, akik csalást követtek el.¹⁸ Itt alapvetően egy polgári eljárásról van szó, melynél nem szükséges, hogy az eljárást megindító magánszemély a visszaélés érintettje legyen.¹⁹ A qui tam egy latin kifejezés rövidítése²⁰, mely úgy fordítható le a magyar nyelvre, hogy „ő, aki az ügyben a mi urunk, a király nevében és a saját nevében is perel”. Ez az angolszász jogtudományból származó eljárás igen elterjedt volt már a középkorban is, mivel akkoriban még nem voltak jól szervezett rendőrségek, ezért az állam kénytelen volt bevonni a polgárokat a bűnüldözés tevékenységébe azáltal, hogy pénzügyi ösztönzőket biztosított a keresetet benyújtók számára.²¹ Mivel ezek a személyek a kormány nevében indítottak eljárást, az ügy sikeressége esetén bizonyos mértékben részesülhettek az így visszaszerzett pénzből: az eredeti False Claims Act értelmében a bejelentők a felét megkapták annak a pénznek, melyet a Kincstár visszaszerzett.

A törvényt többször is módosította a Kongresszus, megváltoztatva a részesedés arányát, valamint korlátozva a követelések körét. A legjelentősebb azonban az 1986-os módosítás volt, mely a bejelentők védelmének erősítése érdekében lehetővé tette, hogy a munkavállalók keresetet indítsanak, amennyiben őket bármiféle megtorlás érte a munkahelyükön a bejelentésük következményeként.²² A False Claims Act elfogadása óta már több mint 150 év telt el, mégis a mai napig hatékony eszköze a kormányzati csalások elleni fellépésnek. Jelentőségét mutatja, hogy az 1986-os módosítása óta a tavalyi évvel bezárólag az állam által így módon visszaszerzett pénzösszeg meghaladja a 75 milliárd dollárt.²³

A következő állomás a Whistleblower Protection Act volt 1989-ben, mely már nemcsak a munkavállalóknak, hanem azoknak az álláskeresőknak is védelmet kínált, akik a kormányzati visszaéléseket jelentették. Ezen szövetségi szintű jogszabály által biztosított védelem azonban

¹⁷ Nolan Auerbach & White: *False Claims Act History* <https://www.whistleblowerfirm.com/healthcare-fraud/false-claims-act/history/> (2024. 10. 7.)

¹⁸ Kun (2011) i.m. 115. oldal

¹⁹ Doyle, Charles: *Qui Tam: The False Claims Act and Related Federal Statutes*, Congressional Research Service, 2009., <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40785> (2024. 10. 7.) 1. oldal

²⁰ „Qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur”

²¹ Auerbach & White i.m.

²² Zobeideh, Denisa: *Finding a "Rational Relation": Balancing Whistleblower Incentives and DOJ Discretion under the False Claims Act.*, DePaul Law Review, 73. évfolyam 4. szám, 2024., 1233. oldal

²³ Az Igazságügyi Minisztérium honlapján közzétett 2023-as statisztika alapján <https://www.justice.gov/opa/media/1339306/dl?inline> (2024. 10. 11.)

nem korlátlan – a bejelentőnek eleget kell tennie az „észszerű meggyőződés” követelményének, vagyis minden esetben vizsgálni kell, hogy vajon a bejelentővel hasonló helyzetben lévő személyeknek is elegendő indokuk volt-e feltételezni a visszaélést. Amennyiben tehát az előbbi feltétel teljesül, a bejelentőt védelem illeti meg, függetlenül az információ valóságtartalmától. A Whistleblower Protection Act alapján a bejelentők motivációja nem játszik szerepet annak megítélésénél, hogy élvezhetnek-e jogi védelmet. További garanciális elem az is, hogy a bejelentést független vizsgálat követi.²⁴ A törvény mindezek mellett pedig tilalmaz bármiféle megtorlást a whistleblowerekkel szemben – legyen az fizetéscsökkentés, vagy akár elbocsátás. Érdemes még megemlíteni, hogy a Kongresszus által 2012-ben elfogadott módosítás, a Whistleblower Protection Enhancement Act alapján az Egyesült Államok Egészségügyi és Szociális Minisztériuma (Department of Health and Human Services) létrehozta a Whistleblower Ombudsman tisztségét.²⁵ A tisztviselő feladatai közé tartozik a minisztérium munkatársainak tájékoztatása a bejelentők jogairól és jogorvoslati lehetőségeiről, amennyiben ezeket a személyeket megtorlás érné a bejelentésük következtében.²⁶ A tisztviselő megnevezése 2018-óta Bejelentővédelmi Koordinátor, mely hűen tükrözi a feladatait és szerepét.²⁷

A Whistleblower Protection Act-et követte 2002-ben az Sarbanes-Oxley Act (a továbbiakban: SOX), melynek megalkotására jelentős hatást gyakorolt többek között az Enron-botrány is. Az Enron viszonylag hamar egy igen jelentős amerikai energiaipari vállalattá vált, mely leányvállalatok alapítása által olyan tranzakciókat bonyolított le, melyek valódi gazdasági hasznot nem jelentettek. A hamis beszámolók hatására a befektetők úgy vásároltak részvényeket, hogy nem voltak tisztában a vállalat valódi gazdasági teljesítményével, a könyvelési botrányok kirobbanását követően pedig a vállalat csődöt jelentett. Közérdekű bejelentések által azonban mindez sokkal hamarabb is feltárható lehetett volna, így nem meglepő, hogy a SOX az egyes bejelentéseket a felelős vállalatirányítás alapvető elemének tekinti.²⁸ A törvény kvázi a kötelező belső whistleblowing-ot intézményesíti a számviteli és a könyvvizsgálati kérdések tekintetében, a részletszabályokat a cégek önszabályozására bízva.²⁹

²⁴ Whistleblower Protection Act Factsheet https://whistleblower.house.gov/sites/evo-subsites/whistleblower.house.gov/files/wysiwyg_uploaded/Whistleblower_Protection_Act_Fact_Sheet.pdf (2024. 10. 8.)

²⁵ The Details Behind the US Whistleblower Protection Act <https://www.integrityline.com/expertise/blog/details-us-whistleblower-protection-act/> (2024. 10. 8.)

²⁶ Whistleblower Protection Coordinator <https://oig.hhs.gov/fraud/whistleblower/> (2024. 12. 01.)

²⁷ Whistleblower Protection Coordinator <https://oig.hhs.gov/fraud/whistleblower/> (2024. 12. 01.)

²⁸ Ambrus (2016) i.m. 13. oldal

²⁹ Kun (2011) i.m. 116. oldal

Mindemellett pedig hatékony védelmet biztosított a bejelentők számára többek között azáltal, hogy ösztönözte az anonim bejelentéseket, és szankcionálta a bejelentőket üldöző személyeket.

A következő mérföldkő a Dodd-Frank Act, melyet a 2008-as gazdasági világválság után fogadtak el 2010-ben. A jogalkotás célja a pénzügyi stabilitás előmozdítása volt az elszámoltathatóság és az átláthatóság javítása révén. A törvény whistleblower irodákat hozott létre két állami szervben belül: az Amerikai Értékpapír- és Tőzsdefelügyeleten (U.S. Securities and Exchange Commission, SEC), valamint az Amerikai Határidős Árutőzsde Felügyeleten (Commodity Futures Trading Commission, CFTC) belül. A törvény hatékony védelmet kínál a megtorlás tilalma mellett azáltal is, hogy a whistleblower-ek mindkét szervnél egy tanácsadón keresztül, anonim módon jelenthetik a tudomásukra jutott információkat. A False Claims Act-tel ellentétben a Dodd-Frank Act nem biztosít keresetindítási jogot magánszemélyeknek a jogsértővel szemben, hanem itt a SEC vagy a CFTC vizsgálatára kell hagyatkozniuk.³⁰

³⁰ National Whistleblower Center (NWC), *The Dodd-Frank Act* https://www.whistleblowers.org/what-is-the-dodd-frank-act/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwyL24BhCtARIsALo0fSAr6F8GPcOBNGrsBY8M7tfkl7QsQQ11hnaWotnvRpEKeE5hsWSfekkaAiGXEA_Lw_wcB (2024. 10. 16.)

III. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának keretrendszere a bejelentők védelmére vonatkozóan

A nemzetközi tendenciákat figyelembe véve az uniós jogalkotó is felismerte a bejelentések szabályozásának jelentőségét, így 2019. december 16-án hatályba lépett az Európai Parlament és a Tanács 2019/1937 irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről.

Az irányelv 31. preambulumbekzdése szerint „[a] munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységük során szerzett, a közérdeket érintő veszélyekkel és sérelemmel kapcsolatos információt bejelentő személyek a véleménynyilvánítás szabadságához való jogukat gyakorolják”. A véleménynyilvánítás szabadságát több nemzetközi dokumentum is deklarálja, melyek között megtalálhatjuk az Európa Tanács égisze alatt született Emberi Jogok Európai Egyezményét (a továbbiakban: Egyezmény) is, melynek autentikus értelmezője az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB). A keresetindítás lehetősége csak magánszemélyek számára biztosított, amennyiben az állam valamelyik szerve a kérelmező Egyezményben biztosított emberi jogát megsértette, és a kérelmező a hazai jogorvoslati fórumokat kimerítette.

Az uniós szintű bejelentővédelem kérdéskörének vizsgálata kapcsán megkerülhetetlen az EJEB véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó ítélkezési gyakorlatának megismerése, mivel az irányelv nagyban támaszkodik az így kialakított elvekre.³¹ Emiatt a következőkben azt a kidolgozott keretrendszert szeretném ismertetni, mely az Egyezmény 10. cikke alapján védi a bejelentőket.

A keretrendszert az EJEB Guja kontra Moldova ügy³² ítélete alapozta meg. A kérelmező a moldovai legfőbb ügyészség sajtófőnöke, aki 2003 januárjában két levelet adott át a sajtónak. A levelek egyikében a parlament alelnöke arra kérte a legfőbb ügyészt, hogy személyesen intézkedjen négy rendőr ügyében, akiket néhány letartóztatott jogtalan fogva tartásával vádoltak. Nem sokkal később egy cikk jelent meg az egyik napilapban arról, hogy a hatalommal visszaélés egyre nagyobb méreteket öltött Moldovában, melyhez mellékelten csatolták a legfőbb ügyésznek küldött leveleket. A sajtófőnököt 2003 márciusában elbocsátották azzal az indokkal, hogy ezek a levelek titkosak voltak, és mivel nem konzultált azok átadása előtt a legfőbb ügyészség más szervezeti egységeivel, így megsértette a sajtóosztály belső

³¹ 2019/1937. irányelv 31. preambulumbekzdése

³² 14277/04., 2008. február 12-i ítélet

szabályzatát. Miután a kérelmező sikertelen polgári pert indított visszahelyezése végett, az ügy az EJEK elé került.³³

Az EJEK ítéletében megerősítette azt a korábbi gyakorlatát, mely szerint a 10. cikk védelme a munkahelyekre is kiterjed, ezáltal pedig a köztisztviselőknek – köztük a kérelmezőnek is – joguk van a véleménynyilvánítás szabadságához.³⁴ Az ügy jelentősége abban áll, hogy az EJEK itt határozta meg először azokat a kritériumokat, amelyek figyelembevételével megítélhető, hogy élvezheti-e valaki a 10. cikk védelmét abban az esetben, ha a munkahelyén szerzett bizalmas információt nyilvánosságra hozza. Az EJEK szerint a vizsgálendő kritériumok a következők: a) a bejelentő számára nyitva állt-e bármilyen más hatékony eszköz a visszaélés orvoslására, mielőtt azt nyilvánosságra hozta volna, b) közérdekű-e a közzétett információ, c) az mennyire hiteles, d) a nyilvánosságra hozatal okozott-e kárt a munkáltatónak, e) a bejelentő cselekedetének indítékai, azaz jóhiszeműen járt-e el, továbbá, hogy f) arányos volt-e a kiszabott szankció.³⁵

III. 1. A bejelentés csatornái

Amennyiben a közérdekű bejelentés egyes eseteit csoportosítani szeretnénk, az egyik lehetséges szempont annak vizsgálata, hogy a bejelentő személy szervezeten belül, vagy azon kívül jelezte az általa észlelt visszaélést. A belső bejelentés fórumaként említhetjük a foglalkoztatók által működtetett visszaélés-bejelentő rendszereket, míg a külső bejelentés során a bejelentő személy vagy valamelyik illetékes hatósághoz, vagy pedig – ahogyan azt az előbbiekben ismertetett Guja kontra Moldova ügyben is láthattuk – a nyilvánossághoz fordul.

A véleménynyilvánítás szabadságához való jogból kiindulva biztosítani kell annak a lehetőségét, hogy a bejelentők akár valamely médiaszolgáltatóhoz fordulva felfedjék a tudomásukra jutott visszaéléseket, az EJEK azonban ítélkezési gyakorlatában csak „végső megoldásként” hivatkozik a nyilvánossághoz fordulás jogára.³⁶ Az így kialakított kétszintű rendszer értelmében a munkavállalónak elsősorban a felettese, vagy más illetékes hatóság vagy szerv felé kell megtennie a bejelentést, és csak abban az esetben közölhető az információ a nyilvánossággal, ha az első szint megvalósítása „nyilvánvalóan kivitelezhetetlen”.³⁷

³³ Kóczyán Sándor: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ítéletei I. rész*, 175-178.o

³⁴ 14277/04., 2008. február 12-i ítélet, 70. bekezdés

³⁵ 14277/04., 2008. február 12-i ítélet, 73-78. bekezdés

³⁶ 14277/04., 2008. február 12-i ítélet, 73. bekezdés

³⁷ 14277/04., 2008. február 12-i ítélet, 73. bekezdés

Természetesen az EJE az éppen előtte lévő ügy fényében egyedileg értékeli ezeket a feltételeket, hiszen ahogy az Európa Tanács bejelentők védelméről szóló ajánlása is említi, minden egyes esetben az ügy körülményei határozzák meg a legmegfelelőbb csatornát.³⁸

Az irányelv több ponton is eltér az EJE előbb ismertetett gyakorlatától. Az első különbség, hogy az EJE ugyanazon a szinten tartja a munkáltatónak történő belső bejelentést és a más illetékes hatóságnak vagy szervnek történő külső bejelentést,³⁹ az irányelv azonban hierarchiát állított fel a bejelentés e két módja között. Ebből következik a második eltérés, mely szerint míg az EJE egy kétszintű struktúrát követ, addig az uniós irányelv egy hárompilléres rendszert hozott létre. Az első pillért a kötelezően létesítendő belső bejelentési csatornák adják (irányelv II. fejezete), majd ezt követik a második pilléren a külső jelentés fórumrendszerei (irányelv III. fejezete). Ez utóbbi tulajdonképpen a tagállamok által kijelölt illetékes hatóság független és autonóm csatornája. Végül pedig a harmadik pillér az ultima ratio jellegű, küszöbértékekhez kötött nyilvánosságra hozatal (irányelv IV. fejezete).⁴⁰ A harmadik különbség, hogy az irányelvben a nyilvánosságra hozatal feltételei igen szűkre szabottak, ez néhány esetben indokolt csak: (i) a bejelentők először belső és külső, vagy közvetlenül külső bejelentést tettek, ezek azonban nem vezettek eredményre, (ii) a jogsértés közvetlen vagy nyilvánvaló módon veszélyezteti a közérdeket, vagy (iii) külső bejelentés esetén az ügy sajátos körülményeiből fakadóan fennáll a megtorlás kockázata, illetve kicsi az esélye annak, hogy a jogsértést érdemben orvosolni fogják.⁴¹

III. 2. Közérdekűnek minősül-e a nyilvánosságra hozott információ?

A demokrácia egyik lényegi eleme, hogy azok az információk, melyek a közösség egészét érintik, valóban elérjék a társadalom tagjait. Az EJE kimondta, hogy a társadalom bizonyos információk megismeréséhez fűződő érdeke adott esetben annyira jelentős lehet, hogy az még a törvény által előírt titoktartási kötelezettséget is felülírja.⁴² Az EJE nem határozta

³⁸ Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2014)7 – Protection of whistleblowers, IV. 14. pont

³⁹ (amint azt a „vagy” kifejezés használata is mutatja) Abazi, Vigilenca – Kusari, Flutura: *Comparing the Proposed EU Directive on Protection of Whistleblowers with the Principles of the European Court of Human Rights* (<https://strasbourgobservers.com/2018/10/22/comparing-the-proposed-eu-directive-on-protection-of-whistleblowers-with-the-principles-of-the-european-court-of-human-rights/>) (2024. 09. 24.)

⁴⁰ Kun Attila: *A visszaélés-bejelentő rendszerek munkajogi vonatkozásai – különös tekintettel az új uniós „Whistleblowing irányelvre” és annak hazai átültetésére* In: A XX. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai (szerkesztette: Pál Lajos, Petrovics Zoltán), Budapest, Wolters Kluwer, 2023., 351. oldal

⁴¹ 2019/1937 irányelv, 15. cikk (1) bekezdés

⁴² 14277/04., 2008. február 12-i ítélet, 74. bekezdés

meg a közérdek definícióját, ehelyett minden ügyben egyedileg mérlegeli azt, hogy megfelel-e a nyilvánosságra hozott információ ennek a feltételnek.

Az EJEB egyhangúlag megállapította az Egyezmény 10. cikkének megsértését egy berlini idősök otthonában dolgozó ápolónő ügyében⁴³, akit elbocsátottak állásából, amiért büntető feljelentést tett az intézményben tapasztalt ellátás hiányosságai miatt, miután azokat többször is eredménytelenül jelezte a vezetőségnek. A német fellebbviteli bíróságok az elbocsátást nem találták jogellenesnek, az EJEB szerint azonban ez szükségtelen beavatkozást jelentett a véleménynyilvánítás szabadságába. A Bíróság szerint a nyilvánosságra hozott információk kétségtelenül közérdekűek voltak, hiszen az idős betegek kiszolgáltatott állapotukban nem mindig képesek arra, hogy felhívják a hiányosságokra a figyelmet.⁴⁴

A véleménynyilvánítás szabadságának sérelme megállapítást nyert egy moszkvai városi bíró ügyében is⁴⁵, aki azt állította, hogy 2004-ben azért fosztották meg bírói tisztségétől, mert több interjúban is azzal vádolt felsőbb bírósági és ügyészségi tisztségviselőket, hogy nyomást gyakoroltak rá egy nagyobb jelentőségű büntetőügy kapcsán. Az EJEB ítéletében kimondta, hogy bár a kérelmező nyilvánosan bírálta egyes tisztviselők magatartását, az igazságszolgáltatás működésével kapcsolatos kérdések olyan közérdekű kérdések, melyek a 10. cikk védelmét élvezik.⁴⁶

Az irányelv 5. cikke szerinti fogalommeghatározások listáján sem szerepel a kifejezés magyarázata, így az irányelv hatálya alá eső területeken az EJEB ítélkezési gyakorlatában kialakított elveket kell szem előtt tartani.⁴⁷

III. 3. Az információ hitelessége

A véleménynyilvánítás szabadsága nemcsak jogosultságokat tartalmaz, hanem magában hordoz bizonyos mértékű kötelezettséget és felelősséget is. Ennek következtében az EJEB a Guja-ítélet szerint elvárja, hogy amennyiben valaki úgy határoz, hogy belső információt hoz nyilvánosságra, a körülmények adta lehetőségeinek megfelelően bizonyosodjon meg az információ hitelességéről és arról, hogy az megbízható forrásból származik.⁴⁸ Így tehát

⁴³ 28274/08., 2011. július 21-i ítélet

⁴⁴ Kóczyán Sándor: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ítéletei II. rész*, 66. oldal

⁴⁵ 29492/05., 2009. február 26-i ítélet

⁴⁶ Kóczyán II. i.m. 169-170. oldal

⁴⁷ Abazi – Kusari i.m.

⁴⁸ 14277/04., 2008. február 12-i ítélet, 75. bekezdés

amennyiben egy bejelentő nem tesz eleget ennek a követelménynek, úgy nem lesz jogosult az Egyezmény 10. cikke szerinti védelemre sem. Ezen a kitétlen nemrég módosított az EJEB a Halet kontra Luxembourg ügy⁴⁹ kapcsán azért, hogy az jobban illeszkedjen az európai és nemzetközi jogi környezetbe. Halet a PricewaterhouseCoopers (PwC) cég munkatársa volt, aki olyan bizalmas dokumentumokat hozott nyilvánosságra, melyeket munkavégzése következtében ismert meg. A dokumentumok némelyike azt bizonyította, hogy a luxembourgi adóhatóságok igen előnyös adójogi megállapodásokat kötöttek egyes multinacionális vállalatokkal. Halet ellen büntetőeljárás indult, melyben a fellebbviteli bíróság bűnösnek mondta ki őt. Az ügy az EJEB Nagykarája elé került, a Bíróság pedig a Guja-ügyben megismert 6 kritérium mentén értékelte, hogy vajon a nemzeti bíróságok megsértették-e a kérelmező véleménynyilvánítási szabadságát. Az információ hitelessége tekintetében az EJEB az Európa Tanács bejelentők védelméről szóló ajánlásában foglaltakra hivatkozott ítéletének indoklásában, mely szerint ezek a személyek ritkán vannak abban a helyzetben, hogy ismerjék a teljes képet az adott ügyről, így elképzelhető, hogy egy későbbi vizsgálat során kiderül, a bejelentő tévedett. Így tehát – a Guja-ítéletben foglaltakkal ellentétben – az EJEB szerint nem elvárható a bejelentés megtételekor, hogy a bejelentő megbizonyosodjon az információ valóságtartalmáról.⁵⁰

Ehhez hasonlóan az irányelv sem várja el, hogy a bejelentő személyek ellenőrizzék az általuk jelentett információ hitelességét, már az is elég ahhoz, hogy védelemben részesüljenek, ha alapos okuk volt azt feltételezni, hogy a bejelentés időpontjában a jogsértésre utaló információ valós volt.⁵¹ Szankcionálni rendeli azonban azokat a személyeket, akik esetében megállapítást nyer, hogy tudatosan hamis információt jelentettek be vagy hoztak nyilvánosságra.⁵²

III. 4. Az okozott kár

Az EJEB ítélezési gyakorlatának áttekintésekor arra a megállapításra juthatunk, hogy az EJEB alapvetően három érdekre összpontosít, amelyet a köztisztviselő sérthet a visszaélések nyilvánosságra hozatalával: (i) a közintézmény működésébe vetett társadalmi bizalom, (ii) a közintézmény gazdasági és kereskedelmi érdekei, (iii) bizonyos személyek tekintélye az

⁴⁹ 21884/18, 2023. február 14-i ítélet

⁵⁰ 21884/18, 2023. február 14-i ítélet, 125. bekezdés

⁵¹ 2019/1937. irányelv, 6. cikk (1) bekezdés a) pont

⁵² 2019/1937. irányelv, 23. cikk (2) bekezdés

intézményen belül.⁵³ Emiatt szükséges vizsgálni, hogy vajon a nyilvánosság információ megismeréséhez fűződő érdeke ellensúlyozza-e a munkáltatónak esetlegesen okozott kár mértékét.⁵⁴

Az irányelv célja, hogy védelmet nyújtson a munkáltató jó hírnevét és jogos gazdasági érdekét a nyilvánosságra hozatal következtében esetlegesen érő károk ellen azáltal, hogy kötelezővé teszi a bejelentők számára, hogy az információt először szervezetén belül jelezzék.⁵⁵

III. 5. A bejelentők motivációja és a jóhiszeműség kérdése

A közérdekű bejelentők több okból is dönthetnek a visszaélések jelentése mellett. Elképzelhető, hogy nemes célok motiválják őket a bejelentés megtételekor – például szeretnék a szervezet nem megfelelő működésére felhívni a figyelmet a jövőbeni változtatás reményében, vagy esetleg azért hozzák nyilvánosságra a tudomásukra jutott információt, hogy elindulhasson a közösségi diskurzus. A gyakorlatban azonban találunk példát arra is, hogy az előbbiektől merőben eltérő indokok indítják a bejelentőt az információ nyilvánosságra hozatalára. Az EJEB szerint például a személyes sérelem vagy ellenségeskedés által motivált bejelentés, vagy a személyes előnyszerzés nem indokolja a 10. cikk szerinti védelem magas szintjét.⁵⁶

Az irányelv megköveteli a bejelentőktől, hogy alapos okkal feltételezzék, hogy az általuk bejelentett ügyek valóságosak. Ez a kitétel szab gátat annak, hogy azok a bejelentők is védelmet élvezzenek, akik tudatosan és szándékosan jelentenek be téves vagy megtévesztő információt. A bejelentők motivációjának jelentőségét azonban az EJEB-től eltérően ítéli meg, hiszen az irányelv szerint az, hogy a bejelentő személy milyen indítékból tesz bejelentést, nem bírhat jelentőséggel annak eldöntése szempontjából, hogy részesülhet-e védelemben.⁵⁷

III. 6. A kiszabott szankció arányossága

A véleménynyilvánítás szabadsága bár alkotmányban rögzített alapjog, az mégsem gyakorolható korlátlanul. Határvonalait egy demokratikus jogrendszerben az állam által védendő értékek határozzák meg, melyeknek négy csoportját különíthetjük el. Az első

⁵³ Kagiarios, Dimitrios: *Reassessing the framework for the protection of civil servant whistleblowers in the European Court of Human Rights*, Netherlands Quarterly of Human Rights, 39(3). évfolyam, 2021., 229. oldal

⁵⁴ 14277/04., 2008. február 12-i ítélet, 76. bekezdés

⁵⁵ Abazi – Kusari i.m.

⁵⁶ 14277/04., 2008. február 12-i ítélet, 77. bekezdés

⁵⁷ 2019/1937. irányelv, 32. preambulumbekkezdés

kategóriába tartoznak az állami érdekek, melynek részét képezheti többek között az alkotmányos alaprend védelme, vagy akár állam külső és belső biztonsága is. A második kategória az egyes társadalmi csoportok érdekeinek védelmét biztosítja a diszkriminatív megnyilvánulásokkal szemben. A harmadik csoporthoz a társadalom egészének érdekei tartoznak, mint például a közérkölc. A negyedik csoportban a védendő érdek az egyéni becsület, melybe egyaránt beletartozhatnak az egyén személyiségi jogai, valamint egy vállalkozás jó hírneve és üzleti titkai.⁵⁸ A közérdekű bejelentések esetében kulcsfontosságú a legutóbbi kategória, hiszen leggyakrabban ennek okán merül fel a szankcionálás. A nemzeti bíróságoknak azonban figyelemmel kell lenniük arra, hogy a túlzott mértékű szankciók, melyekkel szükségtelen mértékben avatkoznak be a véleménynyilvánítás szabadságába, alkalmasak lehetnek arra, hogy elrettentsék a társadalom többi tagját a visszaélések jelzésétől. Ezt nevezi a szakirodalom dermesztő hatásnak (chilling effect).

Az EJEB több alkalommal is hivatkozott a bejelentésekre vonatkozó ítéleteinek indokolásában az ún. dermesztő hatásra a szankció szükségességének értékelésekor. Ebbe a körbe tartozik a Görmüş és társai kontra Törökország ügy⁵⁹ is. A kérelmezők az egyik hetilap igazgatója, főszerkesztői, valamint oknyomozó újságírói voltak, akik 2007 áprilisában egy olyan cikket közöltek, amely a fegyveres erők vezérkara által „bizalmasnak” minősített dokumentumokon alapult. A cikkből kiderült, hogy a vezérkar egy olyan rendszert vezetett be, melyben értékelték a sajtószerkesztőket és az újságírókat abból a célból, hogy később a fegyveres erőkkel szemben „ellenségesnek” tartott személyeket majd kizárják bizonyos meghívásokból és tevékenységekből. A hatóságok az információforrás azonosítása érdekében átkutatták a kérelmezők szakmai helyiségeit, és lefoglalták bizonyos irataikat. Az EJEB megállapította, hogy ez a beavatkozás aránytalan volta miatt komoly dermesztő hatással lehet az állam által foglalkoztatott újságírókra, vagy közérdekű bejelentőre, visszatartva őket attól, hogy beszámoljanak a hatóságok által elkövetett visszaélésekről.

Az irányelv elfogadását több konzultáció és hatáselemzés előzte meg. Ezek a tanulmányok azt állapították meg, hogy a gazdasági, társadalmi és környezeti előnyök mellett ez a jogalkotási program pozitív hatással lesz az európai polgárok alapvető jogaira is.⁶⁰ A bejelentők védelmének hiánya nemcsak az Európai Unió Alapjogi Chartájának a 11. cikke

⁵⁸ Merényi Péter: *A véleménynyilvánítás szabadságának korlátai*, Jogi Fórum, 2012., <https://www.jogiforum.hu/cikk/2012/02/29/a-velemenynyilvanitas-szabadsaganak-korlatai/> (2024. 10. 15.)

⁵⁹ 49085/07, 2016. január 19-i ítélet

⁶⁰ Van Waeyenberge, Arnaud – Davies, Zachariah: *The Whistleblower Protection Directive (2019/1937): A Satisfactory but Incomplete System*, European Journal of Risk Regulation, 12. évfolyam, 2021., 238. oldal

szerinti véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságára gyakorolt negatív hatást, hanem általánosságban az uniós jog végrehajtásának is gátját jelentette.⁶¹ Emiatt az irányelvben egy teljes fejezetet kaptak azok a védelmi intézkedések, melyek minimumstandardjának a tagállamok kötelesek eleget tenni. Ezt a következő fejezetben fogom részletesebben ismertetni.

⁶¹ Európai Bizottság javaslata: az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, COM (2018) 218. final

IV. A whistleblowing irányelv

A szabályozás mélységét tekintve ez az irányelv a visszaélések bejelentésének eddigi legátfogóbb uniós szabályozása, ezáltal nagy jelentőséggel bír. A whistleblowing irányelv minimumszabályokat állapít meg, így minden tagállamnak eleget kell tennie az abban foglaltaknak, azonban ezzel párhuzamosan megvan a lehetőségük arra, hogy a bejelentő személyek számára kedvezőbb rendelkezéseket vezessenek be.⁶² Az irányelv széleskörű tárgyi és személyi hatálya megújulást hozott a tagállamok számára, hiszen az Unióban a visszaélést bejelentő személyek számára biztosított védelem széttagolt volt nemcsak tagállami szinten, hanem szakpolitikai területenként is.⁶³ A legtöbb nemzeti jogrendszer mozaikszerűen szabályozta a visszaélések bejelentését – egyes tagállamok csak a közszférában dolgozó bejelentőket védték, mások csak a magánszektorban biztosítottak védelmet, és előfordult több olyan nemzeti szabályozás is, amely csak bizonyos visszaélések bejelentését szabályozta.⁶⁴

IV. 1. Az irányelv hatálya

Azt, hogy egy jogsértésre vonatkozó bejelentés az irányelv hatálya alá tartozik-e, az határozza meg, hogy mi a bejelentett információ tárgya. Az irányelv elnevezése is jelzi, hogy az kizárólag „az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről” rendelkezik. A bejelentők tehát csak akkor részesülhetnek védelemben, ha az irányelv által meghatározott tizenkét uniós jogi terület valamelyikén észlelt jogsértést szeretnék bejelenteni. Ezek a területek a következők: közbeszerzés; pénzügyi szolgáltatások, termékek és piacok, valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzése; termékbiztonság és termékfelelősség; közlekedésbiztonság; környezetvédelem; sugárvédelem és nukleáris biztonság; élelmiszer és takarmánybiztonság, valamint állategészségügy és állatjólét; közegészségügy; fogyasztóvédelem; a magánélet és a személyes adatok védelme, valamint a hálózati és információs rendszerek biztonsága; az Unió pénzügyi érdekeit érintő jogsértések; valamint a belső piaccal kapcsolatos jogsértések.⁶⁵ A whistleblowing irányelv tárgyi hatálya tehát nem terjed ki azokra a bejelentésekre, amelyek bármely más, akár a 2. cikkben nem nevesített területen az uniós jog megsértését, akár a nemzeti jog megsértését érintik. A tárgyi hatály korlátozásának fő oka, hogy az Európai Unió a hatáskör-átruházás elvéből kiindulva csak

⁶² 2019/1937. irányelv 104. preambulumbekkezdés

⁶³ 2019/1937. irányelv 4. preambulumbekkezdés

⁶⁴ Abazi, Vigjilence: *The European Union Whistleblower Directive: A „Game Changer” for Whistleblowing Protection*, *Industrial Law Journal*, 49. évfolyam, 4. szám, 2020., 643. oldal

⁶⁵ 2019/1937. irányelv 2. cikk (1) bekezdés

a tagállamok által Szerződésekben átruházott hatáskörök keretein belül jár el a Szerződésekben szereplő célkitűzések megvalósítása érdekében. Az irányelv emiatt korlátozott mértékben teljesíti célkitűzését, vagyis azt, hogy javítsa a tagállamok fragmentált és néhol hiányos szabályozását, hiszen hatálya csak azokra a területekre terjed ki, ahol a bejelentők védelme az uniós jog hatékony érvényesülését szolgálja.⁶⁶ Ennek áthidalása érdekében tagállamoknak megvan a hatáskörük és a lehetőségük arra, hogy önkéntesen kiterjesszék a nemzeti jog szerinti védelmet az irányelv hatálya alá nem tartozó területekre is, ezáltal is hozzájárulva a bejelentők hatékony védelméhez.⁶⁷

A téma munkajogi relevanciája a személyi hatályt vizsgálva érhető tetten, hiszen a whistleblowing irányelvet minden bejelentő személyre alkalmazni kell, akinek munkavégzéssel összefüggésben jutott tudomására a jogsértésre vonatkozó információ.⁶⁸ A „munkavégzéssel összefüggésben” kifejezés fogalmi elemmé tételével a jogalkotó a pusztán magánjellegű, pletykaszerű információszerzést igyekszik kizárni.⁶⁹ Az irányelv pozitív hozadékanak tekinthető annak széleskörű személyi hatálya, hiszen rendelkezései kiterjednek a munkavállalókra, ideértve a köztisztviselőket is; az önálló vállalkozókra; valamely vállalkozásban tulajdonosi részesedéssel rendelkezőkre, valamint a vállalkozás ügyviteli, ügyvezető, illetve felügyelő testületéhez tartozó személyek, ideértve a nem ügyvezető tagokat is; az önkéntesekre és a fizetett, illetve nem fizetett gyakornokokra; valamint a vállalkozók, alvállalkozók és beszállítók felügyelete és irányítása alatt dolgozóakra is.⁷⁰ Még az olyan bejelentők is az irányelv által biztosított védelmet élvezik, akiknek az információszerzés óta a munkaviszonyuk megszűnt, vagy foglalkoztatási jogviszonyukat még meg sem kezdték, azonban a szerződéskötést megelőző eljárás során tudomásukra jutott jogsértésre vonatkozó információt szeretnének jelenteni.⁷¹ Az irányelv közvetett védelmét élvezik a bejelentők segítői, munkatársai és családtagjai is, amennyiben a munkavégzéssel összefüggésben megtorlás fenyegetheti őket.⁷² A személyi hatály ilyen formájú kiterjesztésével a jogalkotó is elismeri, hogy nemcsak a bejelentő, hanem az őt körülvevő emberek is nyomásnak és negatív következményeknek vannak kitéve.⁷³

⁶⁶ Gerdemann, Simon – Colneric, Ninon: *The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part I.*, European Labour Law Journal, 12. évfolyam, 2. szám, 2020., 5. oldal

⁶⁷ 2019/1937. irányelv 2. cikk (2) bekezdés

⁶⁸ 2019/1937. irányelv 4. cikk (1) bekezdés

⁶⁹ Gerdemann; Colneric Part 1. i.m. 7. oldal

⁷⁰ 2019/1937. irányelv 4. cikk (1) bekezdés

⁷¹ 2019/1937. irányelv 4. cikk (2)-(3) bekezdés

⁷² 2019/1937. irányelv 4. cikk (4) bekezdés

⁷³ Abazi i.m. 468. oldal

IV. 2. Az irányelv szabályozási struktúrája

A whistleblowing irányelv szabályozási struktúrája négy alapvető egységre bontható: (i) belső bejelentési csatornák létrehozására irányuló kötelezés, (ii) külső bejelentési csatornák létrehozására irányuló kötelezés, (iii) a bejelentő személyek védelmére vonatkozó rendelkezések (iv) hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciók előírása azokkal a személyekkel szemben, akik akadályozzák vagy megkísérlik megakadályozni a bejelentés megtételét.⁷⁴

Ahogy már korábban az EJEB és az irányelv összehasonlításáról szóló fejezetben említettem, az irányelv egy hárompilléres rendszert intézményesít. Az első pillért a magánszektorban és a közszférában működő jogalanyok által belső bejelentésre és nyomon követésre kötelezően létesítendő belső bejelentési csatornák adják. Ez a kötelezettség igen széleskörű, hiszen kiterjed minden olyan magánszektorban működő jogalanyra, amely legalább 50 munkavállalót foglalkoztat.⁷⁵ Az irányelv tartalmaz olyan garanciális elemeket is a belső bejelentésre és annak nyomon követésére vonatkozó eljárások szabályozásában, melyek a bejelentők védelmét biztosítják, példának okáért a bejelentő személyazonosságának bizalmas kezelése⁷⁶, vagy a pártatlan személy vagy szervezet, mely nyomon követi a bejelentéseket, kapcsolatot tart a bejelentőkkel és szükség esetén visszajelzést ad számukra.⁷⁷ A második pillért a külső jelentés fórumrendszerei adják, mely tulajdonképpen a tagállamok által kijelölt illetékes hatóság független és autonóm csatornája. Ezek lehetnek bűnüldöző szervek, ombudsmanok, általános hatáskörrel rendelkező központi hatóságok, vagy akár az irányelv hatálya alá tartozó szakpolitikai területeken illetékes szabályozó vagy felügyeleti szervek is.⁷⁸ Ezek a hatóságok a bejelentések fogadása és nyomon követése mellett kötelesek gondoskodni arról, hogy a honlapjukon közzé tegyék azokat az információkat, melyek tájékoztatják a (potenciális) bejelentőket többek között a védelemre való jogosultságot megalapozó feltételekről, a bejelentésekre vonatkozó titoktartási szabályokról, vagy akár a megtorlással szemben védelmet nyújtó jogorvoslatokról és eljárásokról.⁷⁹ Végül pedig a harmadik pillér az ultima ratio jellegű, küszöbértékekhez kötött nyilvánosságra hozatal.

⁷⁴ Gerdemann; Colneric Part 1. i.m. 3. oldal

⁷⁵ 2019/1937. irányelv 8. cikk (3) bekezdés

⁷⁶ 2019/1937. irányelv 9. cikk (1) bekezdés a) pont

⁷⁷ 2019/1937. irányelv 9. cikk (1) bekezdés c) pont

⁷⁸ Abazi i.m. 650. oldal

⁷⁹ 2019/1937. irányelv 13. cikk

Az irányelv lényegét adó védelmi rendelkezéseket, valamint a tagállamok által bevezetett szankciókat is a következő alpontban fogom részletesebben ismertetni.

IV. 3. A bejelentők munkajogi védelmét elősegítő intézkedések

A potenciális bejelentőket a megtorlástól való félelem sok esetben elriasztja attól, hogy az általuk tapasztalt visszaéléseket jelezzék. Ezt támasztja alá a Bizottság 2017-es nyilvános konzultációjának eredménye – melyre az irányelv javaslata is hivatkozik –, mivel a válaszadók 85 %-a úgy gondolja, hogy a negatív jogi és pénzügyi következményektől való félelem miatt a munkavállalók ritkán jelentik a közérdeket érintő fenyegetéssel vagy károkozással kapcsolatos aggályaikat.⁸⁰

A whistleblowing irányelv pozitív hozadékaként számos olyan rendelkezés említhető, mely a bejelentők védelmét segíti elő. Ilyen például a fordított bizonyítási teher, a bejelentők személyazonosságára vonatkozó titoktartási kötelezettség, a megtorlás bármely formájának tilalma, a bejelentést akadályozó vagy megtorló személyekkel szembeni szankciók kötelező előírása, vagy akár a nyilvánosság tájékoztatása és tanácsadás a bejelentésekkel kapcsolatban. Ez utóbbi különös jelentőséggel bír, hiszen az Európai Bizottság által közölt adatok szerint az európai polgárok 49 %-a nem tudja, hogy hol jelentse, ha korrupciót észlel, és a polgárok mindössze 15%-a rendelkezik információval a bejelentők védelmére vonatkozóan.⁸¹

Ahhoz, hogy egy bejelentő védelemben részesüljön, az irányelv megköveteli, hogy alapos oka legyen azt feltételezni, hogy a jogsértésre vonatkozó információ a bejelentés időpontjában valós volt és az információ az irányelv hatálya alá tartozik.⁸² Ez alapján az irányelvet átültető nemzeti normáknak is tartózkodniuk kell a jóhiszeműség és rosszhiszeműség szubjektív standardjának alkalmazásától, mivel az irányelv egy annál objektívebb mérce alkalmazását írja elő, hiszen a bejelentő személy indítékai nem játszanak szerepet annak megítélésakor, hogy jogosult-e a védelemre. Bár az irányelv nem mondja ki, hogy mikor van alapos oka feltételezni a bejelentőknek a visszaélést, a preambulum szerint ez a követelmény egyfajta biztosíték a rosszindulatú, komolytalan vagy visszaélésszerű bejelentések ellen.⁸³

A valóságban számtalanszor szembesülhettünk azzal, hogy a közvéleményben felháborodást kiváltó ügyek bejelentői negatív következményeket szenvedtek el azért, mert úgy

⁸⁰ Public consultation on whistleblower protection <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/54254> (2024. 12. 9.)

⁸¹ Factsheet on Whistleblowing, Európai Bizottság, 2018. április

⁸² 2019/1937. irányelv 6. cikk (1) bekezdés

⁸³ 2019/1937. irányelv 32. preambulumbekkezdés

döntöttek, hogy feltárják a tudomásukra jutott információkat. Ennek ellensúlyozására szolgál az irányelv által is bevezetett fordított bizonyítási teher, mely szerint „[b]íróság vagy egyéb hatóság előtti olyan eljárás során, amely a bejelentő személy által elszenvedett hátránnyal kapcsolatos, és amennyiben az említett személy azt állapítja meg, hogy bejelentést tett vagy információt nyilvánosságra hozott és hátrányt szenvedett, vélelmezni kell, hogy ezt a hátrányt a bejelentés vagy a nyilvánosságra hozatal miatti megtorlásként okozták. Ilyen esetekben a hátrányt okozó intézkedést hozó személynek kell bizonyítania azt, hogy az intézkedés kellően indokolt volt”.⁸⁴ A bejelentő személynek tehát nem kell ok-okozati összefüggést bizonyítani, elég valószínűsítienie azt, hogy a megtorlás őt a bejelentés következtében érte, és majd a hátrányos intézkedést alkalmazó fél fogja bizonyítani, hogy az intézkedés kellően indokolt volt.

Az irányelv tilalmazza a megtorlás bármely formáját, ideérve az azzal való fenyegetést és a megtorlás kísérletét is.⁸⁵ A 19. cikk példálózó felsorolást ad arra vonatkozóan, hogy mi minősül megtorlásnak, és ahogyan Kun Attila is rámutat, ezek közül a legtöbb a munkajogi kontextusban realizálódik⁸⁶, mint például

- felfüggesztés, leépítés, felmondás vagy ezekkel egyenértékű intézkedések;
- lefokozás vagy az előléptetés megtagadása;
- munkaköri feladatok átruházása, a munkavégzés helyének megváltoztatása, bércsökkentés, a munkaidő megváltoztatása;
- képzés megtagadása;
- negatív teljesítményértékelés vagy munkareferencia;
- bármely fegyelmi intézkedés, megrovás vagy egyéb büntetés kiszabása, beleértve a pénzbüntetést is;
- kényszerítés, megfélemlítés, zaklatás vagy kiközösítés;
- hátrányos megkülönböztetés, hátrányos vagy tisztességtelen bánásmód;
- határozott idejű munkaszerződés határozatlan idejű munkaszerződéssé való átalakításának elmulasztása, amennyiben a munkavállaló jogszerű elvárása az volt, hogy határozatlan idejű munkaviszonyt ajánlanak fel neki;
- egy határozott idejű munkaszerződés megújításának elmulasztása vagy annak idő előtti megszüntetése;

⁸⁴ 2019/1937. irányelv 21. cikk (5) bekezdés

⁸⁵ 2019/1937. irányelv 19. cikk

⁸⁶ Kun (2023) i.m. 352. oldal

- ágazatra vagy iparágra kiterjedő informális vagy hivatalos megállapodás alapján feketelistára helyezés, amely miatt előfordulhat, hogy az adott személy a jövőben nem fog munkahelyet találni az ágazatban vagy az iparágban;

Ezen felül az irányelv alapján kötelező a jogorvoslat és a kártérítés biztosítása a bejelentő személyeknek az általuk elszenvedett károkért.⁸⁷

A megtorlás tilalmának érvényesülése érdekében a tagállamok a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat írnak elő azon személyekkel szemben, akik (i) akadályozzák vagy megkísérlik megakadályozni a bejelentést; (ii) megtorlást alkalmaznak; (iii) zaklatásszerű eljárást indítanak; vagy (iv) megsérti a bejelentő személyazonosságára vonatkozó titoktartási kötelezettséget.⁸⁸ Az irányelv nem rendezi annak a kérdését, hogy ezek a szankciók polgári jogi vagy esetleg büntetőjogi jellegűek legyenek, így a tagállamok ennek szabályozásában szabad kezet kapnak. Azonban egyes szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy a követelményekkel kapcsolatos bizonytalanság magában hordozza a túlságosan enyhe szankciók megalkotásának lehetőségét, amely nemcsak az irányelv célkitűzését ássa alá, hanem még a dermesztő hatást is előidézheti.⁸⁹

IV. 4. Az amerikai modell és az irányelv összehasonlítása

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) szerint a világ egyik legátfogóbb whistleblower-védelmi szabályozása az Egyesült Államoknak van.⁹⁰ Mivel a jogsértések bejelentésének szabályozása egy viszonylag új terület az Európai Unióban, ezért akár mérceként is tekinthetünk az USA szabályozására, megvizsgálva azt, hogy mely területeken fejlődhet tovább az uniós szabályozás.

IV. 4. 1. Az anonim bejelentések

Az irányelv alapján a tagállamoknak megvan a hatáskörük annak eldöntésére, hogy a magánszektorban és a közszférában működő jogalanyok kötelesek lesznek-e fogadni és

⁸⁷ 2019/1937. irányelv 21. cikk (8) bekezdés

⁸⁸ 2019/1937. irányelv 23. cikk (1) bekezdés

⁸⁹ Van Waeyenberge – Davies i.m. 243. oldal

⁹⁰ A többi hivatkozott ország között megtaláljuk Ausztráliát, Kanadát, Japánt, valamint az Egyesült Királyságot is. G-20 Anti Corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation, 2010., 18. oldal

nyomon követni az anonim bejelentéseket.⁹¹ A névtelen bejelentések tilalmazásának általában az elővigyázatosság az oka, és a félelem, hogy a rosszindulatú bejelentésekért nem lehet majd felelősségre vonni a bejelentőket. Ez a megközelítés azonban nem veszi figyelembe azt, hogy az anonimitás a megtorlás elleni védelem egyik formája lehet, így a bejelentők oldaláról garanciális jelentősége lenne az anonim bejelentések lehetővé tételének.⁹² Ebből a szempontból az amerikai Sarbanes-Oxley Act példaértékűnek tekinthető, hiszen számos vállalatot kötelezett arra, hogy biztosítsák a munkavállalók számára a névtelen bejelentés lehetőségét. Az utóbbi időben az Európai Unió is egyre inkább támaszkodik a külső anonim bejelentési csatornákra, a jogalkotási aktus során azonban nem sikerült uniós szintű konszenzusra jutni ezek megfelelő kezelését illetően, így az irányelv sem rendelkezik konkrétan a névtelen bejelentések kezeléséről, vagy a csatornák létrehozásának módjáról.⁹³ Az irányelv azonban tartalmaz egy megkötést, mégpedig azt, hogy ha az anonim bejelentők későbbi azonosításuk következtében megtorlás áldozatává válnak, úgy védelemre jogosultak.⁹⁴

IV. 4. 2. A pénzbeli ösztönzők

Az Egyesült Államok whistleblowing szabályozásának egyik jellegzetessége a bejelentők számára biztosított pénzügyi ösztönzők. A pénzügyi ösztönzőkkel szemben gyakran feljön ellenérvként, hogy ez a fajta megközelítés hamis bejelentésekre sarkallja majd az embereket, azonban ezt az álláspontot csak korlátozott mértékben támasztják alá a bizonyítékok.⁹⁵ Bár a bejelentők valóban súlyos árat fizetnek sokszor a cselekedeteikért, mégsem elegendő minden esetben a jogi védelem biztosítása ahhoz, hogy ezek a személyek jelezzék az általuk sejtett vagy tapasztalt jogsértéseket. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy nem a bejelentők védelmét biztosító intézkedések fogják elősegíteni azt, hogy ezek a személyek jelezzék a visszaéléseket, hanem sokkal inkább motiváló erőként hat a bejelentésért ígért pénzjutalom.⁹⁶ Mindezek alapján akár az irányelv hiányosságának is tekinthető az, hogy a pénzügyi ösztönzők lehetőségének megteremtését a jogalkotó nem ragadta meg.

⁹¹ 2019/1937. irányelv 6. cikk (2) bekezdés

⁹² Stappers, Jan Tadeusz: *EU Whistleblower Protection Directive: Europe on Whistleblowing*, ERA Forum, 22. évfolyam 1. szám, 2021., 97. oldal

⁹³ Gerdemann, Simon – Colneric, Ninon: *The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 2.*, European Labour Law Journal, 12. évfolyam, 3. szám, 2020., 7-8. oldal

⁹⁴ 2019/1937. irányelv 6. cikk (3) bekezdés

⁹⁵ Van Waeyenberge – Davies i.m. 242. oldal

⁹⁶ Boyne, Shawn Marie: *Financial Incentives and Truth-Telling: The Growth of Whistle-Blowing Legislation In the United States*, In: Thüsing, Gregor és Forst, Gerrit (szerk.), *Whistleblowing – A Comparative Study*, 16. évfolyam, New York, Springer International Publishing, 2016., 280. oldal

V. A közérdekű bejelentők védelme Magyarországon

V. 1. A hazai szabályozási környezet

Az európai államok társadalmi és politikai törekvéseiben is visszhangra talált az amerikai gyökerekkel rendelkező jogintézmény, így ma már a legtöbb országnak van a közérdekű bejelentésekre vonatkozóan valamiféle szabályozása.⁹⁷ Hazánkban nincs megszilárdult társadalmi gyakorlata a közérdekű bejelentéseknek, hiszen első hallásra a szocialista diktatúra besúgórendszere derenghet fel, azonban közelebbről megvizsgálva láthatjuk, hogy igen széles társadalmi és állami érdek fűződik a jólműködő visszaélés-bejelentő rendszerek kiépítéséhez és működtetéséhez. A közérdekű bejelentés elősegíti az átláthatóság és az elszámoltathatóság érvényesülését, ezen túlmenően pedig, mivel a korrupció elleni küzdelem egyik eszközeként tartható számon, az elfolyó pénzek felderítésével hozzájárul ahhoz, hogy kevesebb veszteség érje a vállalatokat.⁹⁸

Magyarországon jelenleg a 2023. évi XXV. törvény rendelkezik a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról (a továbbiakban: Panasztörvény.). Míg az angolszász országokban a jogintézmény átfogó szabályozása figyelhető meg, addig hazánkban a Panasztörvény mellett más jogszabályok is tartalmazznak a közérdekű bejelentésekre vonatkozó kitételeket.

Az Alaptörvény XXV. cikke szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez”. Az előző panasztörvényünk, a 2013. évi CLXV. törvény indokolása alapján szükséges volt a szabályozási összhang megteremtése, valamint a panaszok és a közérdekű bejelentések szabályainak kiegészítése ezen alapjogi rendelkezésre tekintettel.

A korábbi Büntető Törvénykönyv, az 1978. évi IV. törvény ismerte a közérdekű bejelentő üldözése nevű tényállást, ezzel is gátat szabva a bejelentőt érő megtorlásoknak. Ez alapján vétséget követett el és szabadságvesztéssel volt büntetendő, aki közérdekű bejelentés miatt a bejelentővel szemben hátrányos intézkedést tett.⁹⁹ Ez az új Btk. hatálybalépését követően szabálysértési tényállássá vált. A jogalkotó ezzel is jelezte, hogy bár a tevékenység továbbra is veszélyes a társadalomra, mégis egy bűncselekménynél kevésbé veszélyezteteti a természetes személyek személyét és jogait. A tényállás emellett kiegészült – már nemcsak a

⁹⁷ Olesen, Thomas: *The Birth of an Action Repertoire: On the Origins of the Concept of Whistleblowing*, Journal of Business Ethics, Springer, 179(1). évfolyam, 2022., 21. oldal

⁹⁸ Kun (2023) i.m. 350. oldal

⁹⁹ 1978. évi IV. törvény 257. §

bejelentővel szemben alkalmazott hátrányos intézkedést szankcionálja a szabálysértési törvény, hanem azt is, ha valaki a visszaélés-bejelentés megtételét akadályozza vagy megkísérli akadályozni.¹⁰⁰

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény alapján a közérdekű bejelentő vagy a visszaélést bejelentő védelme érdekében a kihallgatásig a megtett bejelentést tartalmazó ügyiratot zártan kell kezelni.¹⁰¹ Ezzel is elősegítve a személyes adatok védelmének biztosítása mellett azt, hogy az eljárás során kezelt védett adat szükségtelenül ne kerüljön nyilvánosságra és ne juthasson illetéktelen személy tudomására.¹⁰²

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény az általános magatartási követelményeknél tilalmazza a joggal való visszaélést. A törvény exemplifikatív felsorolást ad arra, hogy mi minősül joggal való visszaélésnek, és ebbe a körbe sorolja azokat az intézkedéseket is, amelyek mások véleménynyilvánításának elfojtására irányulnak. Mind az EJEB ítélkezési gyakorlata, mind pedig az irányelv a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alá vonja a közérdekű bejelentéseket. Ezen alapjog megsértése esetén a bejelentő munkajogi igényhelyzetbe kerülhet. Ennek azért van jelentősége, mert a joggal való visszaélés tilalmának megsértésére alapított munkajogi perben más bizonyítási szabályok érvényesülnek: az igény érvényesítője bizonyítja azt a tényt, körülményt és hátrányt, amely az igény érvényesítésének alapjául szolgál, a jog gyakorlója pedig bizonyítja, hogy a tény, körülmény és hátrány között okozati összefüggés nem áll fenn.

V. 2. A közérdekű bejelentések szabályozásának történeti fejlődése a magyar jogban

A közérdekű bejelentések hazai szabályozása már közel ötvenéves múltra tekint vissza. Az első állomás a 1977. évi I. törvény volt, mely átfogóan és egységesen kívánta szabályozni az állampolgárok közérdekű bejelentéseinek, javaslatainak és panaszainak előterjesztését, azok vizsgálatát és érdemi elintézését.¹⁰³ A közérdekű bejelentések eszközként szolgáltak azoknak a magatartásoknak a feltárásában, amelyek nemcsak a társadalom érdekeit veszélyeztették, hanem a szocialista erkölcsökkel és a szociális gazdaság elveivel is ellentétesek voltak.¹⁰⁴ A törvény védelmet biztosított a bejelentőnek abban az esetben, ha munkaviszonya, szövetkezeti

¹⁰⁰ 2012. évi II. törvény 206/A. § (1) és (2) bekezdések

¹⁰¹ 2017. évi XC. törvény 98. § (2a) bekezdés c) pont

¹⁰² 2017. évi XC. törvény 98. § (1) bekezdés

¹⁰³ 1977. évi I. törvény 1. §

¹⁰⁴ Udvarhelyi Bence: *Protection of the Whistleblowers – EU Requirements and Hungarian Solutions*, Studies in Logic, Grammar and Rhetoric, 68. évfolyam. 1. szám, 2023., 596. oldal

vagy más viszonya körében vagy egyébként hátrány érte amiatt, hogy a közérdekkel ellentétes tevékenységre vagy mulasztásra hívta fel a figyelmet. Ebben az esetben a hátrányt okozó szerv köteles volt a törvényes állapotot azonnal helyreállítani és gondoskodni kellett arról, hogy a hátrányt szenvedett fél megfelelő elégtételt kapjon, valamint az ügyből eredő anyagi kárát is megtérítsék.¹⁰⁵ Azonban míg az angolszász területeken a whistleblowing szabályozás fokozatosan fejlődött, felismerve a szükségét annak, hogy a közszféra mellett a magánszférában is megadják a lehetőséget a jogszabálysértő vagy etikátlan tevékenységek bejelentésére, addig hazánkban ezt nem sikerült kellőképpen kidomborítani a jogalkotónak a szocialista rendszer panasztörvényének megalkotásakor.¹⁰⁶

Ezt a törvényt a Magyarország uniós csatlakozásakor elfogadott 2004. évi XXIX. törvény (az ún. csatlakozási törvény) helyezte hatályon kívül, mely szabályozta a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárást.¹⁰⁷ A törvényi definíció alapján a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.¹⁰⁸ A törvény védelmi rendelkezése mindössze egyetlen bekezdésből állt, mely szerint a panaszost, illetőleg a bejelentőt nem érheti hátrány a panasz, illetőleg a közérdekű bejelentés megtétele miatt.¹⁰⁹ Nem volt jogosult azonban védelemre a bejelentő, ha nyilvánvalóvá vált, hogy rosszhiszeműen járt el, és ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést követett el, vagy pedig másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott.¹¹⁰ A törvény hiányosságának tekinthető azonban, hogy az nem tartalmazott semmiféle szankciót arra az esetre, ha az érintett hatóság nem folytatta le a bejelentés alapján a vizsgálatot.¹¹¹

A tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény preambuluma szerint a jogalkotó e jogszabály megalkotásával kinyilvánítja elkötelezettségét a foglalkoztatottak védelmére a közérdeksérelem veszélyét vagy megvalósulását feltáró bejelentések miatt a magánszférában és a közszférában egyaránt. A törvény alapján a Hivatal jár el az ország egész területére kiterjedő illetékességgel a bejelentésekkel kapcsolatos ügyekben. Ez a törvény már inkább az Egyesült Államok megoldásait vette alapul a szabályozás megalkotásakor, mely megmutatkozik a bejelentőt

¹⁰⁵ 1977. évi I. törvény 14. § (1) bekezdés

¹⁰⁶ Ambrus István: *A panaszok és a közérdekű bejelentések hazai szabályozásának történeti fejlődése*, Közjogi Szemle, 2019/1. szám, 33. oldal

¹⁰⁷ 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §

¹⁰⁸ 2004. évi XXIX. törvény 141. § (3) bekezdés

¹⁰⁹ 2004. évi XXIX. törvény 143. § (2) bekezdés

¹¹⁰ 2004. évi XXIX. törvény 143. § (4) bekezdés

¹¹¹ Kun (2011) i.m. 119. oldal

megillető díjazásban. A szabályozás szerint, ha a Hivatal a tisztességes eljárás követelményének megsértése miatt bírságot szabott ki, a Hivatal elnöke a bejelentőt díjazásban részesíti, amelynek összege a megállapított bírság 10%-a.¹¹² Ez a törvény már részletesebb szabályokat állapított meg a bejelentők védelmére vonatkozóan, azonban a problémát az jelentette, hogy a törvény intézményi hátterét jelentő Hivatal a későbbiekben egyáltalán nem jött létre, ezzel tulajdonképpen működésképtelenné téve a rendszert.¹¹³

A 2013. évi CLXV. törvény már nemcsak a közszférában, hanem a magánszférában is megteremtette a közérdekű bejelentés lehetőségét. Újdonság volt, hogy a törvény lehetővé tette, hogy az állam és a helyi önkormányzati szervnek nem minősülő jogi személy a tevékenységével összefüggő bejelentések fogadásával és kezelésével kapcsolatos feladatok ellátására bejelentővédelmi ügyvédet is megbízzon.¹¹⁴ A törvény indokolása alapján ez egy háromoldalú jogviszony, mely alapján a megbízó nevében a bejelentővédelmi ügyvéd jár el a bejelentések fogadásakor. Garanciális elem, hogy a bejelentővédelmi ügyvéd nem állhatott korábban a megbízójával szerződéses, illetve munkavégzésre irányuló jogviszonyban, továbbá tevékenységével összefüggésben javadalmazást vagy más előnyt nem kérhet és nem fogadhat el.¹¹⁵

V. 3. A bejelentők védelme a 2023. évi XXV. törvény szerint

Az irányelv elfogadását megelőzően összesen 10 uniós tagállamnak volt teljes körű szabályozása a közérdekű bejelentésekre vonatkozóan, melyek közül az egyik Magyarország volt. A többi tagállam szabályozása igen széttagoltnak bizonyult: az vagy csak a közszférára, vagy bizonyos ágazatokra, esetleg kizárólag meghatározott jogellenes tevékenységekre (pl. korrupció) terjedt ki.¹¹⁶ Az irányelv átültetésének 2021. december 17-ig meg kellett történnie, azonban a határidőig mindössze három tagállam tett eleget az átültetési és a közlési kötelezettségének¹¹⁷, így az Európai Bizottság 2022 januárjában a maradék 24 tagállamnak felszólító levelet küldött. 2022 júliusában 15 tagállamnak, szeptemberben pedig további 4 tagállamnak küldött a Bizottság indokolással ellátott véleményyt, amiért elmulasztották közölni az irányelvet átültető rendelkezéseket. Nyolc tagállam nem adott kielégítő választ, így a

¹¹² 2009. évi CLXIII. törvény 16. § (1) bekezdés

¹¹³ Kun (2011) i.m. 120. oldal

¹¹⁴ 2013. évi CLXV. törvény 17. § (1) bekezdés

¹¹⁵ 2013. évi CLXV. törvény 17. § (2) – (3) bekezdés

¹¹⁶ Európai Bizottság: Factsheet on Whistleblowing, 2018. április

¹¹⁷ Ezen három állam Málta, Portugália és Svédország volt.

Bizottság 2023 márciusában az Európai Unió Bírósága elé terjesztette ezen államok ügyét. Magyarország is az előbb említett államok között volt, hazánk pedig ezt követően tett eleget irányelvátültetési kötelezettségének. A Panasztörvényt 2023. május 25-én hirdették ki, és 2023. július 24-én lépett hatályba.

V. 3. 1. A törvény hatálya

Ahogy már korábban említettem, az irányelv közös minimumszabályokat állapított meg, amelyeknek a tagállamok kötelesek eleget tenni, azonban joguk van arra, hogy a nemzeti jog szerinti védelmet az irányelv hatálya alá nem tartozó területekre vagy cselekményekre is kiterjesszék. Pozitívumnak tekinthető, hogy a magyar jogalkotó ezen jogával élve szélesebb körben határozta meg a bejelenthető információk körét, azt nem korlátozta le az irányelv mellékletében meghatározott uniós jogi normákra. A törvény alapján tehát belső visszaélés-bejelentési rendszerben jogellenes vagy jogellenesnek feltételezett cselekményre vagy mulasztásra, illetve egyéb visszaélésre vonatkozó információt lehet bejelenteni.¹¹⁸ Ezen szabályozási megoldás a foglalkoztatók terheit kívánja csökkenteni azáltal, hogy a belső visszaélés-bejelentési rendszert üzemeltető személyeknek nem kell minden egyes bejelentés esetén az irányelv rendkívül összetett tárgyi hatályát ismerniük és vizsgálniuk.¹¹⁹

Ellentmondásos azonban a kiterjesztett tárgyi hatállyal, hogy a Panasztörvény szerint kizárólag akkor illeti meg a visszaélést bejelentő személyt védelem, amennyiben

- a) a bejelentéssel érintett körülményekre vonatkozó, bejelentett információ az 1. mellékletben, illetve a 2. mellékletben szereplő európai uniós jogi aktusok vagy azok végrehajtását, az azoknak való megfelelést biztosító jogszabályi rendelkezések hatálya alá tartozik, vagy
- b) a bejelentő az a) pont szerinti körülmény fennállását alapos okkal feltételezi.¹²⁰

Ez abból a szempontból problémás, hogy a jelenlegi szabályozás szerint valamennyi magyar jogszabály megsértése bejelenthető, azonban a bejelentő egy annál szűkebb körben élvezheti a jog által biztosított védelmet, nevezetesen amennyiben a feltárt információ európai uniós jogi aktusokra vonatkozik.¹²¹

¹¹⁸ 2023. évi XXV. törvény 20. § (1) bekezdés

¹¹⁹ 2023. évi XXV. törvény részletes miniszteri indokolása

¹²⁰ 2023. évi XXV. törvény 48. § (1) bekezdés

¹²¹ Horváth István: *Csatornák - A visszaélések bejelentésének szabályozása - eredmények és kérdőjelek*, Munkajog, 2023/4. szám, 2023., 18. oldal

V. 3. 2. A bejelentések csatornái

A Panasztörvény szerint lehetőség van bejelentést tenni (i) a foglalkoztató által létrehozott belső visszaélés-bejelentési rendszerben, (ii) az állami és önkormányzati szerveknél létrehozott belső visszaélés-bejelentési rendszerben, valamint (iii) az egyes állami szervek által létrehozott elkülönített visszaélés-bejelentési rendszerekben.

A törvény a foglalkoztató által létrehozott belső visszaélés-bejelentési rendszert az irányelvnek megfelelően szabályozza. A bejelentők számára biztosított törvényi garancia, hogy a rendszert a foglalkoztatónál erre a célra kijelölt, pártatlan személy vagy szervezeti egység működteti.¹²² A törvény miniszteri indokolása alapján ez lehet egy kettős feladatkör is a megfelelő garanciák biztosítása esetén, így példának okáért a megfelelésellenőrzési részleg vezetője, a HR-vezető, a pénzügyi igazgató vagy az ellenőrzési igazgató is betöltheti ezt a pozíciót. Azonban akár egy külső harmadik fél is biztosíthatja a foglalkoztató által létrehozott belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetését, a Panasztörvény ezt a bejelentővédelmi ügyvédnek vagy más külső szervezetnek az igénybevételével teszi lehetővé. A bejelentővédelmi ügyvéd e tevékenységével összefüggésben javadalmazást vagy más előnyt a megbízó kivételével mástól nem kérhet és nem fogadhat el.¹²³ A törvény védelmet biztosít számára azáltal, hogy megbízását csak indokolással lehet felmondani, továbbá törvényes eljárása nem alapozhatja meg a megbízó általi felmondást vagy a megbízási díj teljesítésének megtagadását.¹²⁴ Ahogy az indokolás is említi, a bejelentővédelmi ügyvéd megbízása előnyös lehet abból a szempontból, hogy az enyhítheti a foglalkoztatók visszaélés-bejelentési rendszer létrehozásával járó terheit.

A bejelentők körét széles körben határozza meg a Panasztörvény, hiszen lehetősége van bejelentést tenni többek között a

- a) a foglalkoztató által foglalkoztatottnak,
- b) annak a foglalkoztatottnak, akinek a foglalkoztatónál fennálló foglalkoztatásra irányuló jogviszonya megszűnt, és
- c) a foglalkoztatóval foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt létesíteni kívánó olyan személynek, aki esetében e jogviszony létesítésére vonatkozó eljárás megkezdődött.¹²⁵

¹²² 2023. évi XXV. törvény 19. § (1) bekezdés

¹²³ 2023. évi XXV. törvény 50. § (3) bekezdés

¹²⁴ 2023. évi XXV. törvény 50. § (5) bekezdés

¹²⁵ 2023. évi XXV. törvény 20. § (2) bekezdés

A védelmet a jogalkotó az irányelvnek megfelelően kiterjeszti a jogszerű bejelentőn túl arra a személyre, aki

- a) a bejelentő részére segítséget nyújt a bejelentés megtétele során,
- b) a jogszerű bejelentést tevővel kapcsolatban álló olyan személy, akit szintén hátrányos intézkedés érhet, így ebbe a személyi körbe tartozik különösen a bejelentő munkatársa vagy családtagja.¹²⁶

A bejelentők védelmét segítik elő a Panasztörvény adatvédelemre vonatkozó rendelkezései, mely alapján a panaszos vagy a közérdekű bejelentő személyes adatai csak az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatóak át, ha e szerv annak kezelésére törvény alapján jogosult, vagy az adatai továbbításához a panaszos vagy a közérdekű bejelentő hozzájárult. A panaszos és a közérdekű bejelentő személyes adatai hozzájárulása nélkül nem hozhatóak nyilvánosságra.¹²⁷

V. 3. 3. A megtorlás tilalma

A Panasztörvény szerint a védelem első szintje a megtorlás tilalma. Ez a szabály három feltétel teljesülése esetén alkalmazható, vagyis (i) a bejelentő valamilyen hátrányos intézkedést szenvedett el, (ii) jogszerű bejelentése miatt, (iii) a bejelentés jogalapjaként szolgáló jogviszonnyal kapcsolatban vagy összefüggésben.¹²⁸ A hátrányos intézkedések körét példálózva állapítja meg a Panasztörvény, szinte szó szerint idézve az irányelv által leírt eseteket. A jogszerű bejelentés megtételének konjunktív feltételei pedig a következők:

- a) a bejelentő a bejelentését a belső visszaélés-bejelentési rendszerek valamelyikén, a Panasztörvényben meghatározott szabályok szerint tette meg,
- b) a bejelentő a bejelentéssel érintett körülményekre vonatkozó, bejelentett információt a munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységével összefüggésben szerezte, és
- c) a bejelentő alapos okkal vélelmezte, hogy a bejelentéssel érintett körülményekre vonatkozó, bejelentett információ a bejelentés időpontjában valós volt.¹²⁹

¹²⁶ 2023. évi XXV. törvény 49. § (2) bekezdés

¹²⁷ 2023. évi XXV. törvény 6. § (2) bekezdés

¹²⁸ 2023. évi XXV. törvény részletes miniszteri indokolása

¹²⁹ 2023. évi XXV. törvény 45. §

VI. Konklúzió

A dolgozat célja a közérdekű bejelentők védelmének bemutatása volt mind az uniós, mind pedig a magyar jogban. A téma aktualitását és relevanciáját a bejelentések mind a nemzetközi, mind pedig a hazai jogalkotásban tetten érhető permanens fejlődése adja, hiszen az Európai Unió szabályozási tevékenységének eredményeként létrejött irányelvet Magyarországnak is uniós tagságából fakadó kötelezettsége volt átültetni a hazai jogrendszerbe.

Elméleti kiindulópontként elengedhetetlennek tartottam a fogalmak tisztázását és az egyes lehetséges szabályozási modellek áttekintését. Ezt követően az Amerikai Egyesült Államok whistleblowing-szabályozásának néhány jelentősebb mérföldkővét jelentő törvényt mutattam be. Ezen ország jogalkotási tendenciája, annak kiterjedtségére és mélységére tekintettel, egyfajta mérceként szolgálhatna a nemzeti és a nemzetközi rendelkezések megalkotásakor is, hiszen számos olyan rendelkezés említhető, amely a bejelentők hatékony védelmét segíti elő, példának okért az anonim bejelentések lehetővé tétele, a bejelentést követő független vizsgálat, vagy akár a megtorlás tilalma. A következő fejezetben már az irányelvhez kapcsolódva áttértem az Emberi Jogok Európai Bíróságának whistleblowing-ügyekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára és megvizsgáltam, hogy az irányelv rendelkezéseiben milyen mértékben jelennek meg az EJEB által kialakított elvek és gyakorlatok. Összességében elmondható, hogy többnyire hasonlóságot mutat a kettő, azonban jelentős eltérés figyelhető meg a bejelentések csatornáit, valamint a bejelentők motivációjának jelentőségében. Mivel minden uniós tagállam részes állama az Emberi Jogok Európai Egyezményének, így amennyiben az Európai Unió és az EJEB rendelkezései egymásnak ellentmondanak, úgy a tagállamok nehéz helyzetbe kerülnek annak eldöntésekor, hogy melyik irányt kövessék majd.¹³⁰

A dolgozat során egyrészt arra a kérdésre kerestem a választ, hogy milyen hatékonyan eszközei vannak az uniós és a magyar jogalkotónak arra, hogy ösztönözze a bejelentőket. Ezen kérdés megválaszolásának hazánkban főként azért van jelentősége, mert nincs megszilárdult társadalmi gyakorlata a bejelentéseknek a szocialista diktatúra besúgórendszerével kapcsolatos negatív tapasztalatok miatt. A bejelentőket nemcsak az állam által ígért pénzjutalom motiválhatja, hanem a hatékony védelem is elősegíti azt, hogy feltárják a tudomásukra jutott információkat.

Az irányelv fő fókuszában is ezen védelmi eszközök biztosítása van, melyek között megemlíthetjük a széleskörű tárgyi és személyi hatályt, a bejelentők személyazonosságára

¹³⁰ Abazi – Kusari i.m.

vonatkozó titoktartási kötelezettséget, a megtorlás tilalmát, a fordított bizonyítási terhet, valamint a bejelentést akadályozó vagy megtorló személyekkel szembeni szankciók kötelező előírását.

Az irányelv számos pozitívuma mellett azonban én két hiányosságot emelnék ki. Az anonim bejelentések fogadásának szabályozását az irányelv a tagállamok hatáskörében hagyja, azonban véleményem szerint ennek kötelezővé tétele tovább erősítené a bejelentők jogi helyzetét. Továbbá az amerikai gyakorlatban már megszilárdult pénzügyi ösztönzők megteremtése is követendő példa lehet az uniós jogalkotó számára, hiszen a gyakorlati tapasztalatok szerint nem a bejelentők védelmét elősegítő intézkedések fogják elősegíteni azt, hogy ezek a személyek jelezzék a visszaéléseket, hanem sokkal inkább motiváló erőként hat a bejelentésért ígért pénzjutalom.

Magyarországon a közérdekű bejelentések törvényi szabályozása közel ötvenéves múltra tekint vissza. Az irányelv által hozott legnagyobb változást a magánszektorban működő, legalább 50 munkavállalót foglalkoztató jogalanyok által kötelezően létesítendő belső bejelentési csatornák jelentik, hiszen korábban a munkáltató lehetősége volt eldönteni azt, hogy kíván-e felállítani ilyen rendszert. Magyarország nagyrészt az Európai Unió által elvárt minimumot teljesítette az irányelv átültetésekor, így a korábban említett védelmi intézkedések is megjelennek a Panasztörvényben. Ezzel szemben pozitívumnak tekinthető, hogy a hatályos törvény az irányelvnél szélesebb körben határozta meg a bejelenthető információk körét. Indokolatlan korlátozás azonban a magyar jogalkotó részéről, hogy a bejelentőket csak az uniós jogi aktusokkal kapcsolatos visszaélések jelentésekor illeti meg védelem, így ez korrekcióra szorul.

Összességében elmondható, hogy rendkívül széleskörű társadalmi és állami érdek fűződik a visszaélések bejelentésének megfelelő szabályozásához. Az irányelv hozzájárult ahhoz, hogy a hatékony védelmi intézkedések megteremtését szorgalmazza a tagállamokban, én ezt azonban inkább az első lépésnek tekinteném, hiszen még bőven van helye a fejlődésnek.

Irodalomjegyzék

I. Felhasznált szakirodalom

- Abazi, Vigjilenca – Kusari, Flutura: *Comparing the Proposed EU Directive on Protection of Whistleblowers with the Principles of the European Court of Human Rights* (<https://strasbourgobservers.com/2018/10/22/comparing-the-proposed-eu-directive-on-protection-of-whistleblowers-with-the-principles-of-the-european-court-of-human-rights/>) (2024. 09. 24.)
- Abazi, Vigjilenca: *The European Union Whistleblower Directive: A „Game Changer” for Whistleblowing Protection*, *Industrial Law Journal*, 49. évfolyam, 4. szám, 2020.
- Ambrus István: *A panaszok és a közérdekű bejelentések hazai szabályozásának történeti fejlődése*, *Közjogi Szemle*, 2019/1. szám, 2019.
- Ambrus István: *Considerations for Assessing Corporate Wrongdoings – a Hungarian Approach to Whistleblowing*, *ELTE Law Journal*, 2016/2. szám, 2016.
- Bowden, Peter: *A comparative analysis of whistleblower protections*, *Australian Journal of Professional and Applied Ethics*, 8. évfolyam 2. szám, 2006.
- Boyne, Shawn Marie: *Financial Incentives and Truth-Telling: The Growth of Whistle-Blowing Legislation In the United States*, In: Thüsing, Gregor és Forst, Gerrit (szerk.), *Whistleblowing – A Comparative Study*, 16. évfolyam, New York, Springer International Publishing, 2016.
- Civil Division, U.S. Department of Justice: *Fraud statistics – Overview*, October 1, 1986 - September 30, 2023; <https://www.justice.gov/opa/media/1339306/dl?inline> (2024. 10. 11.)
- Darley, J.M. – Latane, B.: *Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility*, *Journal of Personality and Social Psychology*, 8. szám, 1968.
- Dawud Savannah Rose: *„Spicli” vagy közérdekű bejelentő? A whistleblowing munkajogi dimenziói*, OTDK dolgozat, 2023.
- Dénes Erzsébet: *Whistleblowing: bejelentés vagy beárulás?* *Munkajog*, 2020/4. szám, 2020.

- Doyle, Charles: *Qui Tam: The False Claims Act and Related Federal Statutes*, Congressional Research Service, 2009., <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40785> (2024. 10. 7.)
- Európai Bizottság: Factsheet on Whistleblowing, 2018. április
- G-20 Anti Corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation, 2010.
- Gao, Jingyu – Greenberg, Robert – Wong-on-Wing, Bernard: *Whistleblowing Intentions of Lower-Level Employees: The Effect of Reporting Channel, Bystanders, and Wrongdoer Power Status*, Journal of Business Ethics, 126. szám, 2014. február 12.
- Gerdemann, Simon – Colneric, Ninon: *The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 1.*, European Labour Law Journal, 12. évfolyam, 2. szám, 2020.
- Gerdemann, Simon – Colneric, Ninon: *The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 2.*, European Labour Law Journal, 12. évfolyam, 3. szám, 2020.
- Horváth István: *Csatornák - A visszaélések bejelentésének szabályozása - eredmények és kérdőjelek*, Munkajog, 2023/4. szám, 2023.
- Jacqueline Garrick – Martina Buck: *Whistleblower Retaliation Checklist: A New Instrument For Identifying Retaliatory Tactics And Their Psychosocial Impacts After An Employee Discloses Workplace Wrongdoing*, Crisis, Stress, and Human Resilience: An International Journal, 2. évfolyam 2. szám, 2020.
- Kagiaros, Dimitrios: *Reassessing the framework for the protection of civil servant whistleblowers in the European Court of Human Rights*, Netherlands Quarterly of Human Rights, 39(3). évfolyam, 2021.
- Kóczián Sándor: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ítéletei I. rész*
- Kóczián Sándor: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ítéletei II. rész*
- Kun Attila: *A visszaélés-bejelentő rendszerek munkajogi vonatkozásai – különös tekintettel az új uniós „Whistleblowing irányelvre” és annak hazai átültetésére* In: A XX. Magyar

- Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai (szerkesztette: Pál Lajos, Petrovics Zoltán), Budapest, Wolters Kluwer, 2023.
- Kun Attila: *A whistleblowerok védelme – különös tekintettel a munkajogi aspektusokra*, Pécsi Munkajogi Közlemények, IV. évfolyam II. szám, 2011.
- Merényi Péter: *A véleménynyilvánítás szabadságának korlátai*, Jogi Fórum, 2012., <https://www.jogiforum.hu/cikk/2012/02/29/a-velemenynyilvanitas-szabadsaganak-korlatai/> (2024. 10. 15.)
- National Whistleblower Center (NWC): *The Dodd-Frank Act* https://www.whistleblowers.org/what-is-the-dodd-frank-act/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwyL24BhCtARIsALo0fSAr6F8GPcOBNGrsBY8M7tfkl7QsQQL1hnaWotnvRpEKeE5hsWSfekkaAiGXEALw_wcB (2024. 10. 16.)
- Near J. P., & Miceli M. P.: *Organizational dissidence: The case of whistle-blowing*, Journal of Business Ethics, Springer, 4(1). évfolyam, 1985.
- Nolan Auerbach & White: *False Claims Act History* <https://www.whistleblowerfirm.com/healthcare-fraud/false-claims-act/history/> (2024. 10. 7.)
- Olesen, Thomas: *The Birth of an Action Repertoire: On the Origins of the Concept of Whistleblowing*, Journal of Business Ethics, Springer, 179(1). évfolyam, 2022.
- Public consultation on whistleblower protection <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/54254> (2024. 12. 9.)
- Stappers, Jan Tadeusz: *EU Whistleblower Protection Directive: Europe on Whistleblowing*, ERA Forum, 22. évfolyam 1. szám, 2021.
- The Details Behind the US Whistleblower Protection Act <https://www.integrityline.com/expertise/blog/details-us-whistleblower-protection-act/> (2024. 10. 8.)
- Trippett, Elizabeth: *The Promise of Compelled Whistleblowing: What the Corporate Governance Provisions of Sarbanes Oxley Mean for Employment Law*, Employee Rights and Employment Policy Journal, 11. évfolyam 1. szám, 2007.
- Udvarhelyi Bence: *Protection of the Whistleblowers – EU Requirements and Hungarian Solutions*, Studies in Logic, Grammar and Rhetoric, 68. évfolyam. 1. szám, 2023.,

Van Waeyenberge, Arnaud – Davies, Zachariah: *The Whistleblower Protection Directive (2019/1937): A Satisfactory but Incomplete System*, European Journal of Risk Regulation, 12. évfolyam, 2021.

Whistleblower Protection Act Factsheet https://whistleblower.house.gov/sites/evo-subsites/whistleblower.house.gov/files/wysiwyg_uploaded/Whistleblower_Protection_Act_Fact_Sheet.pdf (2024. 10. 8.)

Whistleblower Protection Coordinator <https://oig.hhs.gov/fraud/whistleblower/> (2024. 12. 01.)

Zobeideh, Denisa: *Finding a "Rational Relation": Balancing Whistleblower Incentives and DOJ Discretion under the False Claims Act.*, DePaul Law Review, 73. évfolyam 4. szám, 2024.

II. Hivatkozott jogszabályok

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény

A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény

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

A tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezekkel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény

Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény

Council of Europe, Civil Law Convention on Corruption, 1999.

Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2014)7 – Protection of whistleblowers

Európai Bizottság javaslata: az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, COM (2018) 218. final

Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve (2019. október 23.) az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről

Magyarország Alaptörvénye

III. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának hivatkozott ítéletei

14277/04., 2008. február 12-i ítélet, Guja kontra Moldova ügy

29492/05., 2009. február 26-i ítélet, Kudeshkina kontra Oroszország ügy

28274/08., 2011. július 21-i ítélet, Heinisch kontra Németország ügy

49085/07, 2016. január 19-i ítélet, Görmüş és társai kontra Törökország

21884/18, 2023. február 14-i ítélet, Halet kontra Luxembourg