



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 Whistleblowing irányelv harmonizációja a
magyar munkajogban**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024/12/10

Nyilatkozom, hogy a dolgozat érdemét illetően nem használtam mesterséges intelligenciát az elkészítéshez.

Tartalomjegyzék

1.	Bevezető.....	2
2.	A whistleblowing eredete és hazai fejlődésének történeti áttekintése	4
2.1.	A whistleblowing eredete	4
2.1.1.	A whistleblowing főbb történelmi eseményei	4
2.1.2.	Chelsea Manning és Edward Snowden ügye.....	6
2.2.	A hazai whistleblowing fejlődése a 2023. évi XXV. törvényig	7
3.	A whistleblowing definiálása	9
3.1.	A whistleblowing fogalmának különböző dimenziói	9
3.2.	A whistleblowing fogalma az Európai Unió tükrében	10
4.	A Whistleblowing irányelv	12
4.1.	Az Irányelv hatálya	12
4.1.1.	Tárgyi hatály.....	12
4.1.2.	Személyi hatály	15
4.2.	Bejelentési módok	17
4.2.1.	Belső bejelentés	18
4.2.2.	Külső bejelentés.....	20
4.2.3.	Nyilvánosságra hozatal	22
4.3.	Védelmi intézkedések	23
4.4.	Az EJEB gyakorlata: a Guja-teszt	25
5.	A Whistleblowing irányelv hazai átültetése	27
5.1.	Panasztörvény személyi hatálya	27
5.2.	Külső bejelentés	27
5.3.	Belső bejelentés	28
5.4.	Az anonimitás kérdése.....	30
5.5.	A bejelentés mellőzésének lehetősége.....	31
5.6.	Védelem és szankciók	31
6.	De lege ferenda, illetve összegzés.....	34
7.	Bibliográfia	37
	Mellékletek	44

1. Bevezető

„Nehéz rávenni az embert, hogy megértsen valamit, ha a fizetése attól függ, hogy ne értse meg.”
– Upton Sinclair.

Az angolszász kultúrában ismert *whistleblowing*¹ az utóbbi években kiemelt figyelmet kapott az Európai Unióban (EU), amelynek köszönhetően 2019. október 23-án létrejött a 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv (Whistleblowing irányelv vagy Irányelv).² Az Irányelv megalkotásával egy új munkajogi minimumszabályt fektetett le az EU, amelynek az elsődleges szándéka, hogy hatékony védelmet biztosítson azok számára, akik jelentős társadalmi érdekeket sértő visszaélésekről tesznek bejelentést, ezzel elősegítve ezen jogsértések felderítését, kivizsgálását és szankcionálását.

A whistleblowing egy olyan többretegű intézmény, amely nem csak a közérdekvédelmet, az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot segíti elő, de a gazdasági hatékonyságot is növeli, mivel felfed olyan korrupciós cselekményeket, amelyek ártanak egy vállalatnak vagy egy államnak.³

Ahogy arra a címben is utalni kívánok, a kutatásomban annak járok utána, hogy a Whistleblowing Irányelvben deklarált szabályok és célok miként valósultak meg a hazai munkajogban, azon belül is az implementálás során létrejött közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvényben⁴ (Panasztörvény).

A tanulmány célja, hogy a téma megismerését elősegítő történeti részt (2. fejezet) követően, bemutassa a whistleblowing általános és EU-s fogalmait (3. fejezet), majd részletesen ismertesse a Whistleblowing irányelv rendelkezéseit és ambícióit (4. fejezet), végezetül pedig, hogy rámutasson az átültetésből eredő hazai szabályozás főbb problémáira (5. fejezet), illetve javaslatot tegyen ezen problémák kiküszöbölésére (6. fejezet).

¹ Előjáróban megjegyzem, hogy a hazai „visszaélés-bejelentési rendszer” és „visszaélést bejelentő”, vagy „közérdekű bejelentő” fogalmak helyett, dolgozat során leginkább a whistleblowing, illetve a whistleblower szavakat használom, mivel a szakirodalom is ezeket használja. A szöveg könnyebb megértése végett a magyar szabályozással kapcsolatos fejezetben szinonimaként használom őket. Ld: KUN Attila: *A visszaélés-bejelentő rendszerek munkajogi vonatkozásai – különös tekintettel az új uniós „Whistleblowing irányelvre” és annak hazai átültetésére*, In: PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.): *Visegrád 20.0: A XX. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*, Wolters Kluwer Hungary Kft., 2023. 348. o.

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve (2019. október 23.) az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről.

³ KUN Attila: A whistleblowerok védelme – különös tekintettel a munkajogi aspektusokra. In: *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2011. szeptember, II. szám, IV. évf. 113. o.

⁴ A közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény.

A 2. fejezetben a történeti fejlődésének főbb fordulópontjait tekintem át, annak érdekében, hogy ismertessem a whistleblowing relevanciáját. A történeti rész a téma aktualitását is segít megérteni, hiszen megfigyelhető, hogy a gazdasági vagy politikai válságok után elvész a közbizalom a társadalomban, ami végsősoron demokratikus deficitet eredményez és ezt gyakran a whistleblowinghoz hasonló szabályozással került korrigálásra.

A 3. fejezet arra hivatott, hogy a whistleblowing definíciójának munkajogi sokoldalúságát az osztályozásának lehetőségeivel karöltve szemléltessem, továbbá prezentáljam a Whistleblowing irányelvből fakadó főbb fogalmakat.

A 4. fejezet a kutatás alapköve, hiszen az uniós whistleblowing keretrendszer megismerése elengedhetetlen ahhoz, hogy értékelnünk tudjuk a nemzeti szinten létrejött jogszabályokat, így a tárgyi és személyi hatályától kezdve, a hárompilléres bejelentési rendszeren és megtorlásokat megakadályozó védelmi intézkedéseken át, az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) joggyakorlatának egy, a téma szempontjából releváns, mérföldkövéig elemzem az Irányelv rendelkezéseit. A fejezetet az egyes tagállami kitekintések igyekeznek színesíteni és szemléltetni azt, hogy az Irányelvi rendelkezések milyen sokféleképpen értelmezhetőek. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a rövid kitekintésekben szereplő országok csak példaként szolgálnak, vagyis ezen törvényekkel kapcsolatban nem végeztem teljeskörű kutatást.

Az 5. fejezetben górcső alá vettem a Panasztörvény passzusait az Irányelv és a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény⁵ (Mt.) tükrében, és feltártam kodifikációból eredő joghézagokat, amelyek megnehezítik a törvény alkalmazhatóságát. Végül a dolgozat eredményeként, a 6. fejezetben megállapítottam a Panasztörvénnyel kapcsolatos gondolataim és javaslataim.

Előljáróban szeretném rögzíteni, hogy habár az Irányelvből fakadó intézkedések egyaránt vonatkoznak a köz- és magánszektorra, a tanulmányom tartalma kevésbé érinteni az előbbi szférát. Ez azért van, mivel a közigazgatás és a munkajog viszonya önmagában egy hatalmas anyagot képez, amelynek részletes ismertetése nélkül, nem lehetne megfelelő kutatást végezni. Hasonló megfontolásból nem kerül szó – habár kétségtelenül érdekesítő lenne⁶ – az érdekképviselői szervek és a whistleblowing kapcsolatáról sem.

Szintén meg szeretném említeni, hogy a Panasztörvényben található bejelentővédelmi ügyvéddel sem foglalkozik a kutatásom, mivel ezen intézményt, a jelen tanulmány szempontjából nem találtam relevánsnak.

⁵ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.

⁶ Ld: KUN 2023, i. m. 369.

2. A whistleblowing eredete és hazai fejlődésének történeti áttekintése

Minden kutatás, amelynek az elején egy fejezetet kell szánni annak, hogy mit is takar a mű tárgya, azt sejteti, hogy egy összetett problémáról van szó. Nincs ez másképp a jelen dolgozat esetében sem, mivel legyen szó bármilyen tanulmányról vagy cikkről, amely foglalkozik a whistleblowing definiálásával vagy történeti szinopsziséval, az első sorok között biztos elhangzik az, hogy nem létezik általános fogalom, amellyel ezt az intézményt körül lehetne írni.

2.1. A whistleblowing eredete

2.1.1. A whistleblowing főbb történelmi eseményei

Ha a whistleblowing eredetének feltárásánál a gyökerektől az ágakig halandunk, akkor először a XIII. századi Angliát kell megvizsgálnunk. Az angolszász jogban létezett először a whistleblowinghoz hasonló *qui tam* eljárás. Az eljárás lényegében azt takarta, hogy mindenkinek lehetősége volt a király és a saját javára visszaperelni a király „elbitangolt jószágait”.⁷

A *qui tam* eljárást ezt követően az Egyesült Államokban használták, mégpedig a False Claims Act-ben, ami Amerika egy jelentős szövetségi törvényévé vált 1863-ban – az amerikai polgárháború alatt – a vállalkozói csalások visszaszorítása érdekében. A törvény lehetőséget teremtett arra, hogy magánszemélyek a kormány nevében pert indítsanak azokkal szemben, akik átverték a kormányt, és ha sikerrel jártak pénzütalmat kaptak.⁸

A False Claims Act megalapozta a whistleblowing kultúráját Amerikában. Ezt mi sem bizonyítja jobban mint, hogy 1971-ben egy *whistleblower* kiszivárogtatta a Pentagon-iratokat, amelyek titkosított jelentések voltak az Egyesült Államok 1945 és 1967 közötti vietnámi szerepvállalásáról.⁹ Ezt követően Richard Nixon amerikai elnök bukását is egy „besúgó” okozta, mikor a „Deep Throat” névre hallgató whistleblower olyan információkat adott át a Washington Post szerkesztőinek, amelyből megszületett a Watergate-botrány.^{10 11} A Watergate-ügy után nem kellett sokat várni, hogy megjelenjen először a Civil Service Reform

⁷ HAJDÚ József - LUKÁCS Adrienn: *Whistleblowing és a közösségi média szerepe a korrupció elleni fellépésben*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. 6–9. o.

⁸ U.S. Department of Justice – Civil Division – The False Claims Act: <https://www.justice.gov/civil/false-claims-act>

⁹ Britannica History - Pentagon Papers: <https://www.britannica.com/topic/Pentagon-Papers>

¹⁰ BEVERLY Gage: Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI. *Journal of Policy History*, vol. 24., no. 2., 2012.

¹¹ LENDVAI Gergely Ferenc – HUSZÁR Daniella – BÁLINT János: A whistleblowing mint védett beszéd védelme az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában, *Iustum Aequum Salutare folyóirat*, 2024. 2. szám, 99-119. o.

Act 1978-ban, majd a Whistleblower Protection Act 1989-ben, amelyek már kifejezetten védték a bejelentőket a bejelentésből származó megtorlástól.¹²

Később, a qui tam az újkori Anglia szabályozásában is megtalálta az útját, mégpedig az 1998-as Public Interest Disclosure Act formájában, mely lehetőséget kínált az állami- és a magán szektorban dolgozó munkások számára, hogy jelenthessék szervezetükön belüli vagy kívüli illegális, korrupt vagy káros tevékenységeket, emellett pedig a törvény óvta a bejelentőt a munkáltató esetleges megtorlásától.^{13 14}

A 2000-es évek elején újabb lendületet kapott a whistleblowing szabályozása, mivel Amerikában sorra dőltek be az óriáscégek és egyre több befolyásos emberről derült ki, hogy visszaél a helyzetével. Ennek következtében a nagyvállalatokba vetett közbizalom teljesen elveszett. Ebben a környezetben bukkant fel három határozott nő, akik a whistleblowing erejével elérték azt, hogy Amerika szigorításokat vezessen be a vezető személyek korlátozása terén.^{15 16}

Sherron Watkins az Enron Corporation¹⁷ alapítóját¹⁸, Coleen Rowley az amerikai Szövetségi Nyomozóiroda (FBI) washingtoni székhelyén dolgozó munkatársait¹⁹, míg Cynthia Cooper, a WorldCom telekommunikációs vállalat igazgatótanácsát buktatta le egyes jogsértések elkövetésével.²⁰

Reagálva a kialakult gazdasági és politikai bizalomvesztésre, az Egyesült Államok létrehozta a mi napig hatályban lévő Sarbenes-Oxley Act-et. A törvény megköveteli a vezérigazgatóktól és pénzügyi vezetőktől a precizitást, továbbá kötelezettséget szab ki rájuk azáltal, hogy felügyelniük kell a vállalatuk könyvelésének pontosságát.²¹ A három bátor nőről

¹² AMBRUS István – FARKAS Ádám: Whistleblowing és büntetőjog – szempontok a vállalati visszaélések megítéléséhez, *Magyar Jog*, 2017. 7. és 8. szám., 442-453. o.

¹³ Public Interest Disclosure Act 1998.

¹⁴ AMBRUS – FARKAS i. m. 2017, 442–453.

¹⁵ Richard LACAYO – Amanda RIPLEY: Persons of The Year 2002: The Whistleblowers, *The Time Magazin*, 2002.

¹⁶ Barbara CULIBERG and Katarina Katja MIHELIC: The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda, *Journal of Business Ethics*, Vol. 146, No. 4, Special Issue on the Impact of Business Ethics on Public Life, 2017, pp. 787–803.

¹⁷ Amerikában vezető energia-, árú- és szolgáltató vállalat volt. Ld: <https://www.britannica.com/event/Enron-scandal>

¹⁸ Marek TEKIELI: How Sherron Watkins exposed Enron's downfall - <https://wemoral.com/blog/how-sherron-watkins-exposed-enrons-downfall>

¹⁹ Neil A. LEWIS: F.B.I. Chief Admits 9/11 Might Have Been Detectable – <https://www.nytimes.com/2002/05/30/national/fbi-chief-admits-911-might-have-been-detectable.html>

²⁰ Adam HAYES: The Rise and Fall of WorldCom: Story of a Scandal – <https://www.investopedia.com/terms/w/worldcom.asp>

²¹ The Sarbanes Oxley Act 2002.

a Time Magazin²² is megemlékezett azzal, hogy 2002-ben az év embereinek a whistleblowers-eket választotta.

A 2008-as gazdasági válság idején bevezették a pénzügyi szektort újrendező Dodd-Frank-törvénycsomagot, amelynek keretén belül nagy hangsúlyt kapott a közérdekű bejelentők támogatása. A bejelentésekért pénzjutalom járt, ami azzal arányosan nőtt, amekkora szabálytalanságot tárt fel az adott illető. Az egyik legnagyobb ilyen jutalomban az amerikai Monsanto vállalat munkavállalója részesült (22 millió dollár ütötte a markát), aki arra hívta fel a figyelmet, hogy a cég 2009 és 2011 között több millió dollár értékben követett el könyvelési csalást.^{23 24 25}

2.1.2. Chelsea Manning és Edward Snowden ügye

A gazdasági válság után, két igen jelentős esemény tarthatunk számon, melynek nyomán Európában is elkezdődött a ma ismert whistleblowing elterjedése.²⁶

Az egyik ilyen eset Chelsea Manning nevéhez köthető, aki tudomást szerzett arról, hogy az USA katonai alakulata több harcászati szabálysértést követett el, illetve több ezer olyan civil halálesetben érintett, amit nem jelentettek be vagy nem vizsgáltak. Manning végül több, mint 700 ezer titkosított dokumentumot töltött fel a WikiLeaks-re²⁷ az iraki és afganisztáni háborúkkal kapcsolatban, illetve megosztott egy videót is, amin az látható, hogy egy amerikai felségjelű helikopterből fegyveres katonák lönek civilekre. A szivárogtatásért Manninget bíróság elé állították, és 35 évre elítélték, de ebből csak 7 évet töltött a végrehajtás alatt, mivel Barack Obama elnök 2017-ben megváltoztatta az ítéletben hozott büntetés mértékét.^{28 29}

A másik jelentős eset a Snowden-ügyként híresült el. Edward Snowden 2006 és 2013 között a Központi Hírszerző Ügynökségtől (CIA) és a Nemzetbiztonsági Ügynökségtől (NSA) szerzett meg titkosított dokumentumokat, amikből az derült ki, hogy az NSA különböző programok segítségével, emberek millióinak hívásadatait gyűjtötte be napi szinten. Snowden a szivárogtatás előtt Oroszországba menekült, mivel tudta, hogy eljárás fog ellene indulni.

²² „TIME is a global media brand built on 100 years of unparalleled trust and authority, with an audience of more than 100 million people worldwide across our platforms.”. Ld: <https://time.com/longform/about-time/>

²³ HAJDÚ – LUKÁCS i. m. 6–15.

²⁴ Monsanto whistleblower targets Deloitte - <https://www.ft.com/content/99461962-7056-11e6-a0c9-1365ce54b926>

²⁵ U.S. Securities and Exchange Commission - \$22 Million Whistleblower Award for Company Insider Who Helped Uncover Fraud - <https://www.sec.gov/newsroom/press-releases/2016-172>

²⁶ HAJDÚ – LUKÁCS i. m. 6–15.

²⁷ What is WikiLeaks – <https://wikileaks.org/What-is-WikiLeaks.html>

²⁸ United States v. Private First Class Chelsea Manning – <https://www.justiceinitiative.org/litigation/united-states-v-private-first-class-chelsea-manning>

²⁹ Chelsea Manning: Wikileaks source and her turbulent life - <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-11874276>

Cselekedete eredményeként megjelent az USA Freedom Act, amely már erősen korlátozta az NSA-nak a telefonos lehallgatások lehetőségét.^{30 31}

Kijelenthető az, hogy Chelsea Manning és Edward Snowden szivárogtatásainak helyessége mai napig vitatott, viszont hozzájárultak ahhoz, hogy az EU is elkezdjen foglalkozni a whistleblowerekkel. Az Európa Tanács 2014-ben fogalmazta meg először a whistleblowerek védelméről szóló ajánlását³², majd rövidesen egy jelentést is közzétett ezen személyek védelmének elősegítése érdekében. Az Európai Unió Bizottsága 2018-ban jutott el odáig, hogy bejelentette az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló irányelv tervezetét, amit végül 2019-ben fogadtak el.³³

A történeti összefüggésből jól látható, hogy a jog egy olyan területéről van szó, amely túlmutat a munkajog keretein és sok esetben az igazságosság, a demokrácia, az átláthatóság és a korrupcióellenesség intézményeivel fonódik össze.

Habár elmondható az is, hogy a fent említett esetek főként büntetőjogi, de polgári jogi vagy munkajogi szempontból is megkérdőjelezhetőek, mégis fontos kiemelni azt, hogy a fő céljuk egy súlyos jogsértés leleplezése, amely lényegében az esszenciális eleme a whistleblowing tevékenységnek.

2.2. A hazai whistleblowing fejlődése a 2023. évi XXV. törvényig

Hazánk azon kevés országok közé tartozik, ahol a jogfejlődés úgymond ab initio ismerte a whistleblowingot, hiszen az Irányelv előtt is létezett a whistleblowing intézménye, illetve 2011 óta alkotmányos szinten is rögzítésre került, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez”.³⁴

A magyar whistleblowing rendkívül színes fejlődése számos nagy uralkodó, illetve korszak alatt gyarapodott odáig, hogy 1977-ben egy átfogó szabályozás keretében megalkotásra került a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló törvény.³⁵

A jogintézmény fejlődésének hajnalához Szent László koráig kell visszarepülnünk az időben, aki olyan speciális rendelkezést vezetett be, amely lehetővé tette, hogy aki

³⁰ Nick YOUNGER: The case of Edward Snowden - <https://www.whistleblowers.org/news/the-case-of-edward-snowden/>

³¹ BOLCSÓ Dániel – FLACHNER Balázs: Amikor amerikaiak milliói döbbsen rá, hogy a saját kormányuk megfigyeli őket - <https://telex.hu/kulfold/2023/06/06/edward-snowden-szivartogtatas-nsa-amerikai-hirszerzes-tomeges-megfigyeles-adatgyujtes-maganszfera-adatvedelem>

³² PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS - Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum – <https://rm.coe.int/16807096c7>

³³ HAJDÚ – LUKÁCS i. m. 6-9. o.

³⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXV. cikk.

³⁵ A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény.

igazságtalanságot szenvedett, jelenteni tudja a királynak. Ez később szélesebb körben megjelent Könyves Kálmánnál, akinek a helyében a nándorispán járt el, amennyiben a király nem volt jelen.³⁶ Ez olyannyira szokásjoggá vált, hogy az 1222-es Aranybulla is megtartotta oly formában, hogy a király minden évben Szent István napján meghallgatta a panaszokat és átvette a petíciókat a néptől Székesfehérváron.³⁷

A Habsburgok uralkodása alatt a panasz benyújtásának intézménye mindinkább eljárásjogi irányba fordult³⁸, egészen az 1977-es törvényig.³⁹ Habár az 1977-es panasztörvény a szocializmus szülöttje, meglehetősen korszakalkotó volt abban a tekintetben, hogy a panasz- és közérdekű bejelentéshez való jog szabályozását széleskörű, valamint modern szemléletből közelítette meg.⁴⁰ Megfogalmazásra került benne a „közélet tisztaságának biztosítása”, amely mai napig a korrupciós bűncselekmények közvetlen jogi tárgya.⁴¹ A törvény korszerűségét támasztja alá az is, hogy egészen a 2004-es Európai Unióhoz való csatlakozásig hatályban volt.

Ezt követte a 2009. évi CLXIII. törvény, amely az 1977-es panasztörvénnyel ellentétben az USA-ban látott whistleblowing intézményt igyekezett reprodukálni, olyannyira, hogy még bejelentést ösztönző intézkedéseket is bevezetett, viszont nem volt megfelelő hatóság, amely ellátta volna a szükséges feladatot.⁴² ⁴³ Végül, de nem utolsó sorban, szót kell ejteni a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényről (Pkbt.)⁴⁴, amely alapjaként szolgált a hatályban lévő Panasztörvénynek.

³⁶ AMBRUS István – FARKAS Ádám: *A compliance alapkérdései Az etikus vállalati működés elmélete és gyakorlata*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020.

³⁷ BÓDI Stefánia: *Petíciós jog*, In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. – <https://ijoten.hu/szocikk/peticios-jog>

³⁸ Például az 1929. évi XXX. törvénycikk megteremtette az eljáráson belüli panasztétel lehetőségét.

³⁹ AMBRUS – FARKAS 2020. i. m.

⁴⁰ KOROM Mihály – ANTALFFY György – PAPP Lajos: A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása. *Állam és Igazgatás folyóirat*, 1977. 5. szám, 385. o.

⁴¹ AMBRUS – FARKAS 2020. i. m.

⁴² A tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény.

⁴³ SAMU NAGY Dániel: Közérdekű bejelentések. *Infojegyzet*, 2013. 26. szám, 3. o. – <https://tinyurl.com/5n6nk9py>

⁴⁴ A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény.

3. A whistleblowing definiálása

A whistleblowerek – vagyis az ún. bejelentők – megítélése kettős. Egyesek szerint, személyi és szakmai áldozatot hoznak amiatt, hogy nyilvánosságra hozzák a szabályszegéseket, ami becsülendő, mások szerint csak olyan emberekről van szó, akiket a gőg vezet és rosszindulatúak.⁴⁵ Ebben az alfejezetben azt tűztem ki célul, hogy ezt a kettősséget némiképp elhessegetve, bemutassam a definíció fejlődését, illetve az Európai Unió által bevezetett értelmezést.

3.1. A whistleblowing fogalmának különböző dimenziói

A whistleblowingnak számos értelmezése megtalálható a jogirodalomban, hiszen ahogy azt a történeti részben is megfigyelhettük, a whistleblowing témája szerteágazó aspektussal rendelkezik. A legtöbb elmélet igyekszik átfogó és részletes leírást adni a whistleblowingra, de sok esetben találkozunk hiányosságokkal, mivel nehéz minden bejelentőre és bejelentési módra kiterjedő jellemzést adni, illetve az sem mindegy, hogy milyen szereplőket érint az adott bejelentési típus. A bejelentés összetettségét tovább bonyolítja, hogy három nézőpontból is meg lehet közelíteni: a szabálytalanságot elkövető, a szabálytalanságot bejelentő, illetve a szabálytalanságot kivizsgáló személy vagy szerv szempontjából.⁴⁶

A fogalom gyakori változása részben ahhoz köthető, hogy a 20. század végén egyre többen kezdtek el foglalkozni a téma kutatásával, mely oda vezetett, hogy megannyi koncepció alakult ki.⁴⁷ A legtöbben a Janet P. Near és Marcia P. Miceli által alkotott elméletet⁴⁸ szokták használni, miszerint: *„a szervezet (volt vagy jelenlegi) tagjai által a munkáltatójuk ellenőrzése alatt álló jogszerűtlen, erkölcstelen vagy illegitim gyakorlatok bejelentése a megfelelő intézkedések megtételére hatáskörrel rendelkező személyek vagy szervezetek részére”*.⁴⁹ Ezen definíció fontos eleme, hogy a munkáltató valamikori (jelenlegi vagy volt) alkalmazottjáról van szó, akinek nincs felhatalmazása arra, hogy önállóan megakadályozza vagy megállítsa a szervezet által elkövetett, rossz vagy erkölcstelen cselekedetet.

Ezt követően olyan értekezések jelentek meg, amelyekben azt olvashatjuk, hogy a külső, de a szervezeti egységhez valamilyen szinten mégis kapcsolódó tanácsadók vagy könyvvizsgálók is tagjai lehetnek az előbb említett elméletnek. Susan Ayers és Steven E. Kaplan a közösen írt

⁴⁵ Tim BARNETT.: A Preliminary Investigation of the Relationship between Selected Organizational Characteristics and External Whistleblowing by Employees., *Journal of Business Ethics*, 1992, vol. 11., 949–959.

⁴⁶ CULIBERG – MIHELIC op. cit. 787–803.

⁴⁷ CULIBERG – MIHELIC op. cit. 787–803.

⁴⁸ Janet P. NEAR – Marcia P. MICELI: Organizational dissidence: The case of whistle-blowing., *Journal of Business Ethics*, 1985, vol. 4, 1–16.

⁴⁹ LENDVAI – HUSZÁR – BÁLINT i. m. 99–119.

tanulmányukban olyan tudományos álláspontot képviselnek, amelyben a whistleblowing képzeletbeli szárnyai alá kell venni a külső tanácsadókat, illetve a nem alkalmazotti körben dolgozókat is, mivel azzal, hogy egyre több ilyen külsős személy jelenik meg egy szervezetnél, egyenesen arányosan nő annak a lehetősége is, hogy egy külsős személy kövessen el valamilyen szabálytalanságot vagy jogsértést, ebből kifolyólag pedig arra a következtetésre jutottak, hogy aki a bejelentés tárgya lehet, az a bejelentés megtételének lehetőségére is jogosult kell legyen.⁵⁰ Nem ismeretlen az a felfogás sem, ami elrugaszkodik a munkavállaló és külső alkalmazott – vagy tanácsadó – relációjától és egyenesen azt mondja, hogy az ügyfelekre és a vásárlókra egyaránt whistleblowerként kell tekinteni.

Ezekben a modellekben, a whistleblower széleskörű értelmezését a következővel igazolják. Tételezzük fel, hogy van egy (belső) munkavállaló és egy (külső) vásárló, akik egyaránt információt szereznek egy vállalat szabályszegéséről. A munkavállaló a vállalat hierarchiai adottságai miatt egyfajta dilemma előtt áll, hiszen, habár léteznek megtorlást akadályozó tilalmak, valamilyen szinten kockáztatja az állását vagy a megítélését a cégnél, míg a vásárlónál – aki jóhiszemű bejelentő – nem csak, hogy semmilyen kockázati faktor nem áll fenn, de még érdeke is az, hogy minél inkább szabálykövetőbb és átláthatóbb legyen az általa favorizált vállalat.⁵¹

Herold Hassink, Meinderd de Vries és Laury Bollen által írt tanulmány 56 európai vállalat whistleblowing rendszerét vizsgálta meg, amiből arra jutottak, hogy az alkalmazotti kör jóval szélesebb, mint a szószoros értelemben vett munkavállalói kör.⁵²

A külső bejelentők között is tehetünk különbséget, attól függően, hogy mennyire kívülállók egy szervezetben. Ezzel kapcsolatban olvashatunk arról is, hogy a külső bejelentőket sok esetben hívják „*bellringers*”⁵³ néven, míg a belső bejelentők maradnak a whistleblowerek, ezzel is jelezve azt, hogy a whistleblowereknek valamilyen szinten szervezeti tagoknak kell lenniük.⁵⁴

3.2. A whistleblowing fogalma az Európai Unió tükrében

Az előző részben említett elméletekből megállapítható, hogy a whistleblowing témakörében nem egyszerű olyan meghatározást kiválasztani, ami végleges és átfogó.

⁵⁰ Susan AYERS – Steven E. KAPLAN: Wrongdoing by Consultants: An Examination of Employees' Reporting Intention, *Journal of Business Ethics*, 2005., vol. 57., 121–130.

⁵¹ CULIBERG – MIHELIC op. cit. 787–803.

⁵² Harold HASSINK – Meinderd DE VRIES – Laury BOLLEN: A content analysis of whistleblowing policies of leading European companies. *Journal of Business Ethics*, 2007. vol. 1., 25–44.

⁵³ Magyar tükörfordításban: harangozók. Magyar szakirodalomban a *bellring* kifejezés, a vészharang fordítást kapta. ld: KUN 2011, i. m. 114.

⁵⁴ CULIBERG – MIHELIC op. cit. 787–803.

Ebből kifolyólag, a kutatás érdekében, az Európai Unió által bevezetett whistleblowing definíciókat vettem alapul, amelyek szerint háromfajta bejelentést különböztetünk meg.⁵⁵ A külső bejelentő az, aki a felelős hatóságnál – vagyis az állam által működtetett külső bejelentési rendszeren keresztül – egy olyan jogsértésre hívja fel a figyelmet, amely egy adott közösséget vagy az egész társadalmat érinti. Kritériumként fogalmazza meg az Irányelv 10. cikke, hogy a bejelentő akkor tehet bejelentést a külső bejelentési csatornán, ha az a társadalom nagy részét érinti, valamint a bejelentő személye nem esik a nyilvánosságra hozatal kategóriája alá.⁵⁶

Ezzel szemben, a belső bejelentő kategóriájába azok a személyek tartoznak, akik a vállalat belső bejelentési rendszerét használva, a vállalattal szerződéses viszonyban kívánnak állni (vagyis a tárgyalásos folyamatok megkezdődtek), állnak vagy álltak, és a szerződésük valamilyen típusú munkavégzésre vagy szolgáltatásra irányul.^{57 58}

A harmadik bejelentő speciális, mivel egy továbbfejlesztett külső csatornát használ, melyet nyilvánosságra hozatalnak nevezünk. Ahogyan arra a nevéből is lehet következtetni, a bejelentő ilyenkor mindenki számára nyilvánosságra hozza az olyan jogsértő információt, amelyek – hasonlóan a külső bejelentéshez – a közérdeket kell veszélyeztetnie.⁵⁹ A két bejelentési típus közötti legnagyobb különbség a bejelentő személyi körülményeiben rejlik, hiszen a nyilvánosságra hozatal akkor lehet védendő, ha a bejelenteni kívánt ügy specialitásából adódóan nincs reális esély arra, hogy külső bejelentés útján érdemben orvoslást kapjon.

⁵⁵ KUN 2023. i. m. 351.

⁵⁶ Irányelv 10. cikk.

⁵⁷ Irányelv 5. cikk 4. pont.

⁵⁸ Irányelv 7. cikk.

⁵⁹ Irányelv 15. cikk.

4. A Whistleblowing irányelv

Ahogy azt a történeti fejezetben már kifejtettem, a 2010-ben történt események arra sarkallták az uniós gondolkodást, hogy lefektessék a whistleblowing jogintézmény alapköveit.^{60 61}

A Whistleblowing irányelv átültetése koránt sem zajlott zökkenőmentesen az Európai Unióban. A 2019-es pandémiás- és a 2022-es geopolitikai helyzet megnehezítette a tagállamok jogalkotói folyamatainak gördülékenységet. Ennek következtében az Európai Bizottság jogi lépések megtételére szánta el magát 2022-ben, mégpedig úgy, hogy kötelezettségszegési eljárást indított minden tagállammal szemben, amely addig nem ültetett át az Irányelvet.^{62 63} Lengyelország esetében az Európai Bizottság végül az Európai Bírósághoz fordult, amelynek következtében közel 7 millió eurós bírsággal sújtották Lengyelországot.⁶⁴

A Whistleblowing irányelv részletes kifejtése kulcsfontosságú a dolgozatom szempontjából. Azért van erre szükség, mivel a hazai implementálás elemzése megvalósíthatatlan anélkül, hogy tudjuk mire kötelezi a tagállamokat az uniós jogalkotás. A részletes vizsgálat lehetővé teszi, hogy megismerjük az Irányelv mögötti logikai hátteret. A fejezetben szereplő tagállami kitekintések azt a célt szolgálják, hogy – az Irányelv szempontjából pozitív és negatív – példákkal szemléltessem, milyen megoldásokkal reagáltak a tagországok az Irányelv egy-egy rendelkezéseire.

4.1. Az Irányelv hatálya

A Whistleblowing irányelv külön rendelkezik a tárgyi hatályról, amely a védett jogok sokszínűségét prezentálja, illetve a személyi hatályról, ami a védendő bejelentő személyét írja körül.

4.1.1. Tárgyi hatály

Ahogy azt az Irányelv 106. preambulumban is olvashatjuk, a védett területek meghatározása során azt vették figyelembe, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelmének bevezetése hol tűnik indokoltnak és szükségesnek. Habár a tárgyi hatály taxatív módon került meghatározásra, nem kizárt, hogy a jövőben bővüljön ennek köre, ha az indokolt.⁶⁵ Az Irányelv

⁶⁰ PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS - Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum – <https://rm.coe.int/16807096c7>

⁶¹ KUN 2023, i. m. 351.

⁶² Például: Németországgal, Olaszországgal, Lengyelországgal és Magyarországgal szemben is.

⁶³ Európai Bizottság, Press corner: Júliusi kötelezettségszegési eljárási csomag: főbb határozatok – https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/inf_22_3768

⁶⁴ Európai Bizottság v. Lengyel Köztársaság C-147/23. sz. ügy.

⁶⁵ Irányelv 106. preambuluma.

felhatalmazást ad a tagállamoknak, hogy nemzeti szinten kibővítsék a tárgyi hatályt, így például Németországban bizonyos bűncselekményekre is kiterjed a német whistleblowing törvény.^{66 67}

Az Irányelv javaslati fázisában heves diszkurzus alakult ki a védett jogterületek meghatározása során. A vitának az adott okot, hogy többen sérelmezték azt, hogy egy erősen munkajogi kötődésű Irányelv nem foglalkozik az uniós szociális-, munka-, illetve munkavédelmi jog kérdésével.^{68 69 70} Ezzel kapcsolatban az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is kifejtette a véleményét és tett javaslatot arra, hogy ezek a területek is kerüljenek be az Irányelv ernyője alá.⁷¹

A következő táblázatba összegyűjtöttem az Irányelv 2. cikkében szereplő védett jogterületeket:

Az Irányelv mellékletében felsorolt jogi aktusok		Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 325. cikkében lévő jogi aktusok	Az EUMSZ 26. cikkének (2) bekezdése szerinti jogi aktusok
• Pénzügyi szolgáltatások, termékek és piacok, valamint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése;	• A magánélet és a személyes adatok védelme, valamint a hálózati és információs rendszerek biztonsága;	• Az Európai Unió és a tagállamok küzdelme a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységei ellen;	• Áruk szabad mozgása;
• Élelmiszer-takarmánybiztonság, és állategészségügy és állatjólét;	• Termékbiztonság és termékmegfelelőség;	• A tagállamok összehangolják tevékenységeiket az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében;	• Személyek szabad mozgása;
• Közlekedésbiztonság;	• Sugárvédelem és nukleáris biztonság;	• 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet;	• Szolgáltatások szabad mozgása;
• Közegészségügy;	• Fogyasztóvédelem;	• 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet.	• Tőke szabad mozgása.
• Környezetvédelem;	• Közbeszerzés.		

Forrás: Saját táblázat, 1. számú melléklet

Az első kategóriában találjuk az érintett jogsértések számottevő részét.⁷² Az Irányelv értelmében az első kategóriába tartozó uniós jogi aktusokat akként kell értelmezni, hogy azok tartalmazzanak minden olyan uniós végrehajtási vagy nemzeti felhatalmazáson alapú intézkedést is, amelyeket az említett jogi aktusok alapján hoztak létre.⁷³ A következőkben ismertetek néhány, az első kategóriába tartozó védendő területet.

Az Európai Unión belül kardinális jelentősége van a közbeszerzéseknek, mivel mind az uniós, mind pedig a tagállami beruházások nagyrésze ezeken keresztül valósul meg. Kijelenthető, hogy a közbeszerzések hatalmas anyagi források mozgósítását igénylik, így nem

⁶⁶ Hinweisgeberschutzgesetz.

⁶⁷ Ius Laboris – Whistleblowing in Germany: what employers need to know – <https://tinyurl.com/3rb3zvh5>

⁶⁸ AMBRUS István: Új európai uniós irányelv és hazai kormányrendelet a compliance szolgálatában, *Közjogi Szemle folyóirat*, 2020. 1. szám, 46–51. o.

⁶⁹ KUN 2023. i. m. 352.

⁷⁰ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről

⁷¹ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2019:062:FULL&from=EN>

⁷² AMBRUS 2020. i. m. 46.

⁷³ Irányelv 19. preambuluma.

meglepő, hogy a whistleblowing is foglalkozik velük.⁷⁴ A közbeszerzések védelmével az Irányelv az EU befektetési környezet vonzóbbá tételét kívánja elérni.⁷⁵ A közbeszerzés átláthatósága alól mentesül az a tagállam, amely a nemzetbiztonság őrzésével, illetve az alapvető biztonsági érdekeinek védelmével kapcsolatos feladatait látja el közbeszerzésen keresztül.⁷⁶

A közbeszerzésekhez hasonlóan a pénzügyi szolgáltatások szintén nagy szereppel bírnak az EU értékrendszerében, sőt, talán a whistleblowing szempontjából jelentősebb szerepet is kaptak, hiszen már korábban – az Irányelv megjelenése előtt – létrehozott olyan irányelvet, illetve rendeletet, amely a pénzügyi területen jelenlévő whistleblowerek védelmével foglalkozott.⁷⁷

Az első kategóriában számos olyan fontos területtel találkozhatunk még, mint például a termékefelelősséggel, ami a gyártási és forgalmazási láncban résztvevő vállalkozások alkalmazottjait kívánja bevonni⁷⁸, a nukleáris biztonsággal, ami elsősorban az Európai Atomenergia-közösség munkáját hivatott támogatni⁷⁹, vagy a fogyasztóvédelemmel, ami a lehetséges fogyasztóvédelmi kockázatok megelőzését és feltárását segíti elő.^{80 81}

A második kategóriában kaptak helyet az EUMSZ 325. cikkében foglaltak elleni jogsértések. Az említett cikk az EUMSZ 6. fejezetében – „Küzdelem a csalás ellen” – található, ezzel előrevetítve annak tartalmát. A cikk azt taglalja, hogy az Európai Uniónak és a tagállamoknak közösen kell küzdeniük a csalások és az unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységekkel szemben, elrettentő és hatékony védelmet nyújtó intézkedésekkel, melyek érdekében pedig a tagállamok szorosan együtt kell működjenek a Bizottsággal a pénzügyi érdekeik védelmezésének kiépítése során.⁸²

A harmadik kategóriában az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdésével⁸³ találkozhatunk. Az Irányelv belső piachoz való viszonyát röviden akként lehet összefoglalni, hogy a

⁷⁴ Az Európai Számvevőszék által kiadott 2023-as 28. számú különjelentésében a következő kijelentés szerepel: „Az Európai Unió bruttó hazai termékének 14%-át, azaz **évente mintegy 2 billió eurót fordítanak közbeszerzésre.**”.

⁷⁵ Irányelv 6. preambuluma.

⁷⁶ Irányelv 3. cikk (2) bekezdés.

⁷⁷ Irányelv 7. preambuluma.

⁷⁸ Az Irányelv 8. preambuluma alapján ők kulcsszerepet játszó elsődleges források a bejelentett jogsértések vizsgálata során.

⁷⁹ Irányelv 11. preambuluma.

⁸⁰ Irányelv 13. preambuluma.

⁸¹ Megjegyzendő, hogy Magyarország iskola példája annak, hogy a panasz bejelentéssel egyéni érdekek alapján is lehet bejelentést tenni a külső bejelentési csatornán keresztül.

⁸² EUMSZ 325. cikk (1)-(5) bekezdés

⁸³ EUMSZ 26. cikk (2) bekezdés

whistleblowing bevezetésével a jobb minőségű és biztonságosabb áruk, illetve szolgáltatások biztosítását kívánja elérni.^{84 85}

Az Irányelv azt is meghatározza, hogy mire nem terjed ki tárgyi hatálya. Ebben a körben találjuk a már említett, nemzetbiztonság garantálásával kapcsolatos közbeszerzéseket, de ide tartozik a minősített adatok védelme, ügyvédi és orvosi titoktartás kötelezettsége, a bírósági ítélezéssel kapcsolatos titoktartás, a munkavállaló képviseleti és kollektív szerződések kötésére való jogával kapcsolatos egyes esetek, továbbá a büntetőeljárási szabályrendszer.^{86 87} Az ügyvédek és orvosok esetében azért tesz kivételt az Irányelv, mivel mindkettő egy bensőséges bizalmi viszonyra alapszik, amelyre szükség van a szakma megfelelő ellátásához, továbbá azt sem szabad elfeledni, hogy a legtöbb országban – többek között Magyarországon is^{88 89} – az ügyvédi és orvosi titok olyan adatnak számít, ami csak szigorú szabályok esetén tárható fel.⁹⁰

4.1.2. Személyi hatály

Az Irányelv 4. cikke egy átfogó személyi hatályt rögzít. Az (1) bekezdésben egy általános szabályt igyekszik felállítani, amely meghatározza a whistleblowing személyi hatályának alapját: *„Ezt az irányelvet minden olyan, a magánszektorban vagy a közszférában dolgozó bejelentő személyre alkalmazni kell, akinek munkavégzéssel összefüggésben jutott tudomására a jogsértésre vonatkozó információ”*⁹¹.

Az Irányelv ezen fogalmának egyes elemeit vizsgálva, a „bejelentő személy” egy olyan természetes személy, aki kizárólag a munkavégzésével összefüggésben jut hozzá a bejelenteni kívánt információhoz^{92 93}, míg a „jogsértésre vonatkozó információ” olyan tényleges vagy potenciális jogsértésről szerzett információ, ami megvalósult, vagy valószínűsíthető, hogy megvalósul, továbbá amit a bejelentő a munkája során, vagy jogsértés leleplezésére tett kísérlet folyamán szerzett meg.⁹⁴ Az Irányelv szerint a „jogsértés” egy olyan cselekvés vagy mulasztás, ami vagy jogellenes és a tárgyi hatály alá tartozó uniós joggal kapcsolatos, vagy megghiúsítja az

⁸⁴ Irányelv 16. preambuluma.

⁸⁵ Irányelv 105. preambuluma.

⁸⁶ Irányelv 3. cikk (2)-(3) bekezdés.

⁸⁷ Irányelv 3. cikk (4) bekezdés.

⁸⁸ Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 9. § (1) bekezdés.

⁸⁹ Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 7. § (1) – (2) bekezdése.

⁹⁰ Irányelv 26. preambuluma.

⁹¹ Irányelv 4. cikk (1) bekezdés.

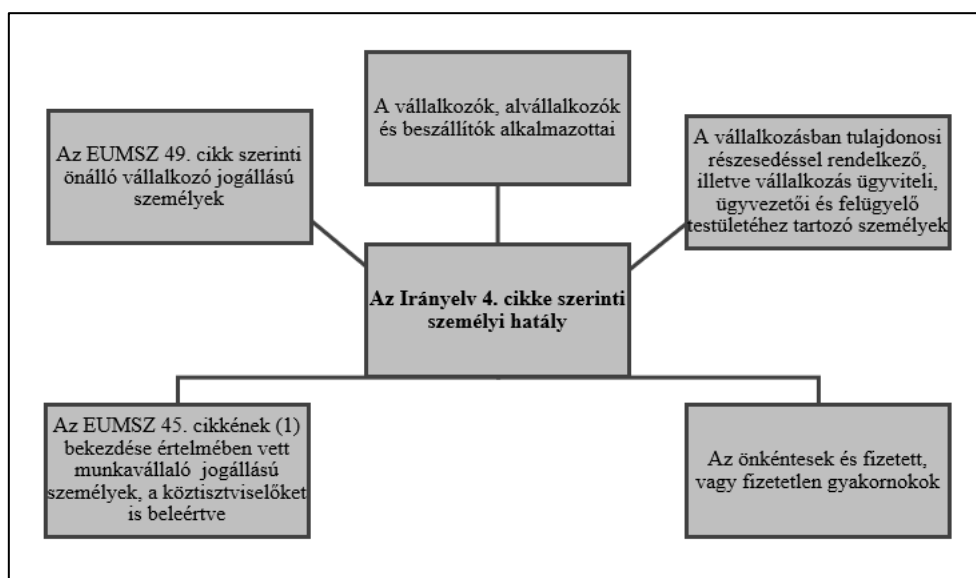
⁹² Irányelv 5. cikk 7. pont.

⁹³ Irányelv 5. cikk 9. pont.

⁹⁴ Irányelv 5. cikk 2. pont.

adott uniós jogi aktusban foglalt, illetve ezen uniós területeken alkalmazandó szabályok jogi szabályozás által elérni kívánt célt vagy hatást.

Az Irányelv 32. preambulumbelikezése tartalmazza a bejelentéssel összefüggő elveket. Itt található a *male fide* elve, amely kötelezi a bejelentőket, hogy csak alapos okkal feltételezett jogsértést jelentsenek be, ezzel elkerülve a rosszhiszemű, komolytalan vagy visszaélészerű bejelentéseket. A rendelkezés a *bona fide* elvét is bevezeti, miszerint az is védelemben részesül, aki jóhiszeműen jelent be pontatlan információt a jogsértéssel kapcsolatban. Továbbá azt is előírja, hogy a bejelentő indítéka nem bírhat jelentőséggel annak eldöntése szempontjából, hogy részesülhet-e védelemből.⁹⁵ A 4. cikk (1) bekezdésben szereplő exemplifikatív felsorolása alapján a következők tartoznak a személyi hatály alá^{96 97}:



Forrás: Saját táblázat, 2. számú melléklet

Az Irányelv 4. cikk (2) és (3) bekezdése elősegíti, hogy az a személy is lehessen whistleblower, aki már nem, vagy még nem alkalmazott.⁹⁸ Annyi feltételt szab a két bekezdés, hogy az első esetben a munkaviszony fennállása alatt szerzett információ, míg a második esetben a szerződéskötést megelőző tárgyalás során realizált jogsértés lehet csak a bejelentés alapja.⁹⁹

Annak érdekében, hogy az Irányelv a bejelentő biztonságérzetét tovább növelje, a bejelentésvédelmi intézkedéseket az Irányelv kiterjesztette a segítőkre¹⁰⁰, valamint a bejelentő

⁹⁵ Irányelv 32. preambuluma.

⁹⁶ EUMSZ 45. cikk (1) bekezdés.

⁹⁷ Irányelv 4. cikk (1) bekezdés.

⁹⁸ AMBRUS 2020. i. m. 46.

⁹⁹ Irányelv 4. cikk (2)-(3) bekezdés.

¹⁰⁰ Az Irányelv 5. cikk 8. pontja: „olyan természetes személy, aki munkavégzéssel összefüggésben segítséget nyújt a bejelentő személynek a bejelentési folyamat során, és akinek segítségnyújtása bizalmas kell, hogy legyen”.

személyekkel kapcsolatban álló olyan harmadik személyekre, akiket a munkavégzéssel összefüggésben megtorlás fenyeget, továbbá az olyan jogalanyokra, amelyek a bejelentő tulajdonában állnak, annak dolgoznak, vagy amelyekkel munkavégzéssel összefüggésben egyéb módon kapcsolatban állnak.¹⁰¹

Nem minden esetben vonatkozik a bejelentők védelme a bejelentést tevőre. A bejelentő akkor jogosult a védelemre, ha: a) alapos oka van feltételezni, hogy a bejelentett információ a bejelentés időpontjában valós, és a tárgyi hatály alá esik, továbbá b) a bejelentése belső bejelentésnek, külső bejelentésnek, vagy nyilvánosságra hozatalnak minősül. Szintén védelemben részesül az, aki anonim módon hozott nyilvánosságra jogsértő információt, de később kiderül a személyazonossága és emiatt megtorlás áldozatává válik.^{102 103}

4.2. Bejelentési módok

Ahogy már említettem, három bejelentési módot ismer az európai szabályozás: belső bejelentés, külső bejelentés és nyilvánosságra hozatal. Az Irányelv egyfajta hierarchiát állít fel a bejelentési módok között, mivel elsődlegesen azt várja el, hogy bejelentők a belső fórumot használják, ezt követően a független külső csatornát, ahol egy állam által kijelölt szerv jár el az ügyükben, és csak ezeket követően használják az ultima ratio jellegű nyilvánosságra hozatalt.¹⁰⁴

Ezzel szemben a francia átültetés¹⁰⁵ kifejezetten vitatja a bejelentési módok közötti hierarchia létjogosultságát, mivel a francia jogszabály szerint csak akkor kötelező a belső bejelentési csatorna használata, ha a bejelentő úgy látja, hogy nem kell a megtorlás veszélyétől tartson.¹⁰⁶

A belső és külső bejelentést elvi szinten összeköti az Irányelv ötödik fejezete, amely olyan rendelkezéseket fogantat, amelyek mindkettőre kiterjednek. Ide tartozik a titoktartási kötelezettség, a személyes adatok kezelése és a bejelentések nyilvántartása.¹⁰⁷

¹⁰¹ Irányelv 4. cikk (4) bekezdés.

¹⁰² Irányelv 6. cikk (1) bekezdés.

¹⁰³ Irányelv 6. cikk (3) bekezdés.

¹⁰⁴ KUN Attila: *Közérdekű bejelentés és compliance: az új uniós "Whistleblowing irányelv" munkajogi implikációiról*. In: PERES Zsuzsanna - BATHÓ Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas*; Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 699-708. o.

¹⁰⁵ LOI n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte

¹⁰⁶ Linda Couturier SADGUI – New French Whistleblowing Law: The Transposition of the EU Directive – <https://www.integrityline.com/expertise/blog/new-french-whistleblowing-law/>

¹⁰⁷ Irányelv 16. 17. és 18. cikke.

4.2.1. Belső bejelentés

Definíciót tekintve a belső bejelentés egy jogsértésre vonatkozó információ szóbeli vagy írásbeli közlése, egy magán- vagy közsférában működő jogsalanyon belül.¹⁰⁸

A 7. cikk azt fogatosítja, hogy a tagállamok olyan szabályozási környezetet hozzanak létre, ami motiválja a bejelentőket arra, hogy elsőként a belső bejelentési fórumot használják. A 8. cikk gondosan bemutatja, hogy kiknek kell létrehozni a belső bejelentési csatornát, mind a magán-, mind pedig a közsfektorban. Az Irányelv 50 foglalkoztatottnál húzza meg a magánszfektor (és részben a közsfektor) számára a képzeletbeli határt, amelyet követően kötelezi a jogsalanyt, hogy saját bejelentési rendszert létesítsen.¹⁰⁹

Továbbá, az Irányelv olyan szervezeteket (például pénzügyi szolgáltatások, termékek és piacok, valamint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzésével foglalkozó szervezeteket) is nevesít, akiknek kötelező létrehozniuk a belső bejelentési rendszert a küszöbérték elérésétől függetlenül.¹¹⁰ A szervezetnek gondosan ki kell jelölnie egy olyan személyt, belső szervezetet, vagy külső harmadik félt, aki vagy amely felügyeli a bejelentési csatorna megfelelő és zavartalan működését.¹¹¹

Az Irányelv nem rendelkezik a küszöbérték számításáról, így annak a meghatározását a tagállamokra bízta. A francia törvényalkotást dicséri, hogy a belső bejelentési csatornák esetében rendelkezik ilyen számításról. Franciaországban a foglalkoztatónak akkor kötelező belső bejelentési csatornát felállítania, ha a foglalkoztatottak száma két, egymást követő pénzügyi év végén eléri az 50 főt. A foglalkoztatottak számának meghatározása úgy történik, hogy minden hónapban rögzíteni kell a létszámot, majd ezekből az adatokból kell egy éves átlagot kiszámolni.¹¹²

Annak érdekében, hogy megkönnyítsék a kisebb vállalkozások terheit, az uniós jogalkotás esélyt ad arra, hogy a legfeljebb 249 foglalkoztatottat foglalkoztató jogsalanyok akár közös bejelentési csatornát is létrehozassanak, feltéve, hogyha ez nem sérti a vállalkozások foglalkoztatottjainak jogait.¹¹³ A németországi implementálás, az Irányelv ezen szakaszával ellentétben, a vállalatcsoportoknak is engedélyezi a központosított bejelentési csatornák létrehozását. Több német akadémikus is úgy véli, hogy ez a gyakorlat ellentétes az Irányelv rendelkezésével, amit arra alapoznak, hogy az Európai Bizottság két nyilatkozatában is

¹⁰⁸ Irányelv 5. cikk 4. pont.

¹⁰⁹ Irányelv 8. cikk (5) bekezdés.

¹¹⁰ Irányelv 8. cikk (4) bekezdés.

¹¹¹ Irányelv 8. cikk (5) bekezdés.

¹¹² Bird&Bird – Francia szabályozás - <https://www.twobirds.com/en/trending-topics/the-eu-whistleblowing-directive/implementation-status/france>

¹¹³ Irányelv 8. cikk (6) bekezdés.

hangsúlyozta, hogy 250 foglalkoztatott felett nem lehet közös bejelentési csatornát létrehozni.¹¹⁴

A (7) és (8) bekezdések érdekessége, hogy lehetőséget biztosít a tagállamoknak progresszivitásra. A tagállamok dönthetnek úgy, hogy az 50-nél kevesebb foglalkoztatottat foglalkoztató jogalanyok számára is előírják a bejelentési rendszer működtetését, ha a jogalany környezetre és közegészségügyre komoly kockázattal járó tevékenységet végez. Abban az esetben, ha egy tagállam él ezzel az opcióval, prezentálnia kell a Bizottság számára a bevezetés indoklását és a kockázatértékelés vizsgálatának menetét. Erre azért van szükség, mivel a Bizottság feladatkörébe tartozik, hogy az indoklást és a vizsgálatot megossza a többi tagországgal.

A közszférát tekintve az Irányelv szabályozása kiterjed valamennyi közszektorban működő jogalanyra, illetve ezen jogalanyok tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervre.¹¹⁵ Mentessülnek a bejelentési csatorna létrehozásának kötelezettsége alól a 10.000 lélekszámnál kevesebb lakosú önkormányzatok, illetve az 50-nél kevesebb foglalkoztatottat foglalkoztató önkormányzati szervek. A tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy akár több önkormányzat használjon közös bejelentési csatornát, feltéve, ha képesek a saját ügyeiket külön-külön kezelni.¹¹⁶

A belső bejelentésre vonatkozó eljárási szabályokat a 9. cikkben találjuk, ahol hét kritériumot állított fel az EU.¹¹⁷ A whistleblowing rendszer felállításánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a bejelentő személyes adatait megfelelő körültekintéssel kezeljék, illetve a bejelentés kézhezvételétől számított 7 napon belül a bejelentő olyan visszajelzésében részesüljön, ahol egyértelmű számára a bejelentéssel kapcsolatban tervezett vagy megtett intézkedés.¹¹⁸

A bejelentési rendszeren belül a bejelentővel egy pártatlan személy vagy szerv tartja a kapcsolatot, aki vagy amely a nyomon követést is végzi. A nyomon követés egy olyan cselekmény, amit a bejelentés címzettje vagy az illetékes hatóság lát el annak érdekében, hogy értékeljék a bejelentés állításainak helytállóságát, majd adott esetben orvosolják a bejelentett jogsértést.¹¹⁹

A kritériumok között nevesítésre került az is, hogy észszerű időn belül, de legkésőbb a visszajelzéstől számított három hónapon belül kapjon választ a bejelentő a bejelentéséről,

¹¹⁴ Ius Laboris – Whistleblowing in Germany: what employers need to know – <https://tinyurl.com/3rb3zvh5>

¹¹⁵ Irányelv 8. cikk (9) bekezdés.

¹¹⁶ Irányelv 8. cikk.

¹¹⁷ Irányelv 9. cikk (1) bekezdés a)-g) pontok.

¹¹⁸ Irányelv 5. cikk 13. pont.

¹¹⁹ Irányelv 5. cikk 12. pont.

valamint, amennyiben az adott válasszal nincs megelégedve, tájékoztatni kell arról, milyen esetekben fordulhat külső bejelentési csatornát működtető hatósághoz vagy adott esetben a megfelelő uniós intézethez.

Az EU a tagállamok hatáskörében hagyja annak az eldöntését, hogy a magán- vagy közszférában működő jogalanyok, illetve az illetékes hatóság kötelesek-e névtelen bejelentéseket fogadni, valamint azokat nyomon követni.^{120 121} A tagállami végrehajtások ezzel kapcsolatban igen megosztottak, mivel habár sehol sem ellenzik az anonim bejelentés intézményét, van olyan ország, ahol kifejezetten hangsúlyos az anonim bejelentés megfelelő biztosítása, míg máshol arra hívják fel a bejelentők figyelmét, hogy amennyiben lehetséges, mellőzzék a névtelen bejelentés megtételét.

Ezt a kettősséget tapasztalhatjuk, ha összevetjük a holland¹²² és a francia szabályozást. Hollandiában a foglalkoztatóknak kötelezettségük egy olyan eljárást kidolgozniuk, ami lehetővé teszi az anonim bejelentést.¹²³ Ezáltal elveszi a jogalkotó a vállalkozásoktól azt a lehetőséget, hogy maguk döntsék el, hogy akarnak-e névtelen bejelentések fogadni. Ezzel ellentétben Franciaországban, ámbár van lehetőség az anonim bejelentésre, viszont a Francia Adatvédelmi Hatóság (*Commission nationale de l'informatique et des libertés*) kifejezetten ellenzi azt, mivel meglátásuk szerint csökkenti a bejelentés kivizsgálásának hatékonyságát.¹²⁴

Ez részben jogfejlődésüknek köszönhető, mivel már 2004-ben is rendelkeztek olyan whistleblowing törvénnyel, amely megteremtette a lehetőséget a névtelen bejelentések megtételére – amelyet akkor az Adatvédelmi Hatósághoz kellett benyújtani –, viszont az akkori tapasztalataik során azt a következtetést vonták le, hogy célszerűbb inkább a megtorlás hatásait csökkenti, mint az anonim bejelentési csatornákat támogatni.¹²⁵

4.2.2. Külső bejelentés

Külső bejelentésre két esetben kerülhet sor: a) a belső bejelentési csatornát kimerítette a bejelentő, vagy b) közvetlenül a külső bejelentési csatornához fordult.¹²⁶ A külső bejelentésnek azt nevezzük, amikor a jogsértésre vonatkozó információt a bejelentő az illetékes hatóságokkal közli.¹²⁷ Az illetékes hatóság olyan nemzeti hatóság, amely a bejelentések fogadására, illetve

¹²⁰ Irányelv 6. cikk (2) bekezdés.

¹²¹ AMBRUS 2020. i. m. 47-48.

¹²² Dutch Whistleblower Protection Act

¹²³ Andrew Breakwell: "Wet Bescherming Klokkenluiders": The Netherlands Implements the EU Whistleblowing Directive, EQS Gruop - <https://shorturl.at/ytMBc>

¹²⁴ Bird&Bird – Francia szabályozás - <https://www.twobirds.com/en/trending-topics/the-eu-whistleblowing-directive/implementation-status/france>

¹²⁵ AMBRUS – FARKAS 2017. i. m. 446.

¹²⁶ AMBRUS 2020. i. m. 47-48.

¹²⁷ Irányelv 5. cikk 5. pont.

nyomon követésére köteles.¹²⁸ A bejelentő akkor fordulhat közvetlenül a külső csatornához, ha megtorlás közvetlen veszélye fenyegeti, továbbá, ha a jogsértés kivizsgálását egy külső hatóság nagyobb hatékonysággal képes ellátni. Ez különösen indokolt lehet akkor, ha belső bejelentést magának a jogsértőnek kell megtenni, ami kockáztatná a bizonyítékok épségben maradását.¹²⁹

A külső bejelentési csatorna felépítését hasonlóan kell elképzelni a belsőhöz, csak nemzeti szinten. A tagállam kijelöl egy hatóságot, amely fogadja és nyomon követi a bejelentést, majd visszajelzést ad a bejelentőknek, egy független és autonóm külső bejelentési csatornán. A hatóság további feladata, hogy kellő gondossággal kövesse nyomon a bejelentéseket, amiről pedig legalább három hónapon belül adjon választ a bejelentő személynek, illetve továbbítsa a bejelentésben szereplő információkat az illetékes uniós intézménynek, amennyiben ez szükséges.¹³⁰

Azzal kapcsolatban nem fogalmaz meg ajánlást az Irányelv, hogy hogyan kell kialakítani az illetékes hatóság struktúráját. A magyar jogalkotó például centralizáltan kezeli a külső bejelentéseket, mivel azokat – tartalmától függetlenül – az Alapvető Jogok Biztosához kell benyújtani, aki ezt követően szétosztja azoknak a szerveknek (kormányhivatalok, önkormányzatok, minisztériumok), amelyek a kivizsgálásban illetékesek. Ezzel ellentétben Hollandiában azt láthatjuk, hogy a bejelentés tartalma jelentőséggel bír a külső bejelentés során, mivel azt közvetlenül annak a hatóságnak kell benyújtani, mely az adott témával alapvetően foglalkozik. A holland jogszabály segítségként taxatív felsorolja, hogy milyen hatóságokhoz lehet külső bejelentéssel fordulni. Ilyen lehet például a fogyasztóvédelmi hatóság, pénzügyi piaci hatóság vagy az adatvédelmi hatóság.¹³¹

A tagállamnak lehetősége van ejteni a bejelentett ügyet, ha úgy ítéli meg, hogy a bejelentett jogsértés egyértelműen enyhe mértékű, ez viszont nem jelenti azt, hogy a bejelentő ne részesülne a bejelentők védelmét szolgáló intézkedésekben. A tagállam azokkal az ismétlődő ügyekkel sem köteles foglalkozni, amelyek nem tartalmaznak érdemileg új, a jogsértésre vonatkozó információt.¹³² Ha több bejelentés történik egyidőben, akkor a hatóság a nagyobb horderejű bejelentéseket előrébb veheti, ha ezzel más bejelentés kivizsgálásának határidejét nem sérti.¹³³

¹²⁸ Irányelv 5. cikk 14. pont.

¹²⁹ Irányelv 5. cikk 14. pont.

¹³⁰ Irányelv 61. és 62. preambuluma.

¹³¹ Bird&Bird – Holland szabályozás - <https://www.twobirds.com/en/trending-topics/the-eu-whistleblowing-directive/implementation-status/netherlands>

¹³² Irányelv 11. cikk (3) és (4) bekezdései.

¹³³ Irányelv 11. cikk (5) bekezdés.

A külső bejelentési csatornának olyannak kell lennie, amely biztosítja az információk biztonságos kezelését, illetve tartós tárolását a későbbi vizsgálatok lefolytatása érdekében.¹³⁴ A bejelentő számára biztosítani kell mind az írásbeli, mind pedig a szóbeli bejelentés lehetőségét. A szóbeli bejelentés esetén telefonos- vagy hangrögzítő rendszerek is rendelkezésre kell, hogy álljanak.¹³⁵

Érdekesség a külső bejelentés esetében, hogy a bejelentések kezeléséért felelős személy speciális képzést kell kapjon a kezelés módjáról, ellenben a magánszektorral, ahol nem találunk ehhez hasonló rendelkezést.¹³⁶

Az Irányelv 13. cikke arra kötelezi a tagállamokat, hogy világosan és könnyen hozzáférhető módon tegyék elérhetővé az emberek számára, hogy melyek a védelemre jogosultságnak a feltételei, milyen jogorvoslati lehetőségeik vannak, melyek a hatóság kapcsolattartási adatai, milyen segítség áll rendelkezésükre a bejelentés megtétel során, illetve azt követően.¹³⁷ Erre azért van szükség, mivel a lehetséges bejelentőknek meg kell teremteni azt a légkört és információs halmazt, amiben és amivel megfelelően képesek lesznek a jövőben bejelentéseiket megtenni.¹³⁸ A jogfejlődés elősegítése végett azt is utasításba adja az Irányelv, hogy az illetékes hatóság háromévente kötelezően vizsgálja felül a külső bejelentési csatornához tartozó eljárást.¹³⁹

4.2.3. Nyilvánosságra hozatal

A fogalmát tekintve a nyilvánosságra hozatal nem más, mint a jogsértésre vonatkozó információ nyilvános hozzáférhetővé tétele.¹⁴⁰

A véleménynyilvánítás szabadságának tükrében a preambulumban is olvashatunk a jogsértés nyilvánosságra hozásáról. Kiemeli az Irányelv, hogy védelemben kell részesüljenek azok, akik valamilyen jogsértéséről szerzett információt a nyilvánosságnak például közvetlenül, online térben vagy közösségi médiában, vagy médiának, választott tisztségviselőknek, civil társadalmi szervezeteknek, szakszervezeteknek, továbbá szakmai és üzleti szervezeteknek hozzáférést biztosít az információhoz.¹⁴¹ Megjegyzendő, hogy a szakszervezet esetében azt kell érteni, amikor a szakszervezet tagjai előtt hozza valaki nyilvánosságra az információt, mivel

¹³⁴ Irányelv 12. cikk (1) bekezdés, b) pont.

¹³⁵ Irányelv 12. cikk (2) bekezdés.

¹³⁶ Irányelv 12. cikk (5) bekezdés.

¹³⁷ Irányelv 13. cikk.

¹³⁸ Irányelv 89. preambuluma.

¹³⁹ Irányelv 14. cikk.

¹⁴⁰ Irányelv 5. cikk 6. pont.

¹⁴¹ Irányelv 45. preambuluma.

ellenkező esetben inkább tekintendő a szakszervezet esetében segítőnek, mint nyilvánosságra hozás útján való whistleblowereknek.¹⁴²

Nem részesül védelemben az a személy, aki közvetlenül a sajtó számára fedi fel az információkat.¹⁴³ Ezzel kívánja megelőzni az uniós jogalkotás azt, hogy nyereség-szerzés céljából senki ne használja az Irányelvben biztosított védelmet.

4.3. Védelmi intézkedések

Az Irányelv VI. fejezete magában foglalja mindazon védelmi funkciókat, amelyek a megtorlás elleni védelemhez szolgálnak, illetve a védelemhez kapcsolódó támogató intézkedéseket biztosítja, továbbá rendelkezik az ezekhez fűzhető szankciókról és a jogorvoslati lehetőségekről.

Az Irányelv értelmében megtorlásnak számít minden olyan közvetlen vagy közvetett cselekmény, illetve mulasztás, amely bejelentés bármely módját követően, a bejelentő munkavégzésével összefüggésben történik, és indokolatlan hátrányt okoz vagy okozhat a bejelentő személynek.¹⁴⁴

Az Irányelv 19. cikke szerinti hátrányos intézkedés lehet:		
károkozás, amely magában foglalja a személy jóhírnevének különösen a közösségi médiában történő megsértését vagy a pénzügyi veszteséget, beleértve az üzleti lehetőség elvesztését és a bevételkiesést is;	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;	határozott idejű munkaszerződés határozatlan idejű munkaszerződéssé való átalakításának elmulasztása, amennyiben a munkavállaló jogszerű elvárása az volt, hogy határozatlan idejű munkaviszonyt ajánlanak fel neki;
bármely fegyelmi intézkedés, megrovás vagy egyéb büntetés kiszabása, beleértve a pénzbüntetést is;	munkaköri feladatok átruházása, a munkavégzés helyének megváltoztatása, bércsökkentés, a munkaidő megváltoztatása;	egy határozott idejű munkaszerződés megújításának elmulasztása vagy annak idő előtti megszüntetése;
felfüggesztés, leépítés, felmondás vagy ezekkel egyenértékű intézkedések;	hátrányos megkülönböztetés, hátrányos vagy tisztességtelen bánásmód;	áru- vagy szolgáltatási szerződés idő előtti megszüntetése vagy felmondása;
lefokozás vagy az előléptetés megtagadása;	negatív teljesítményértékelés vagy munkareferencia;	kényszerítés, megfélemlítés, zaklatás vagy kiközösítés;
engedély visszavonása;	pszichiátriai vagy orvosi beutalások;	képzés megtagadása.

Forrás: Irányelv 19. cikk, 3. számú melléklet

A táblázatból jól látható, hogy az Irányelv elsősorban munkajogi védelmet igyekszik biztosítani a bejelentők számára.¹⁴⁵ A tagállamoknak nehézségeket okozott, hogy az Irányelvben vannak olyan hátrányos intézkedések, amelyek nehezen értelmezhetőek a különböző jogrendszerekben. Németországban például az elbocsátás kapcsán merült fel

¹⁴² Vigilencia ABAZI: The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection?, *Industrial Law Journal*, 49. vol. 4. 2020. 645-646.o.

¹⁴³ Irányelv 15. cikk (2) bekezdés.

¹⁴⁴ Irányelv 5. cikk 11. pont.

¹⁴⁵ Irányelv 87. preambuluma.

jogértelmezési probléma¹⁴⁶, de ahogy azt látni fogjuk, hazánkban is nehezen összeegyeztethetőek az átültetett intézkedések és az Mt. szerinti szabályozások.

A tagállamoknak díjmentes és a nyilvánosság számára egyszerűen elérhető tanácsadást kell biztosítania, amelyben az eljárásokról, jogorvoslatokról, valamint a megtorlás elleni védelemről átfogó és független tájékoztatást adnak.¹⁴⁷

A megtorlással szembeni védelmet célzó intézkedések tekintetében három fontos elvre szeretném felhívni a figyelmet. Az első, hogy nem mentesül a büntetőjogi felelősség alól az a bejelentő, aki a jogsértéshez kapcsolódó információt valamilyen bűncselekmény útján szerezte meg, illetve minden olyan egyéb felelősség alól sem mentesül, amely nem hozható összeköttetésbe a bejelentéssel.¹⁴⁸ A második, hogy az Irányelv előírja a fordított bizonyítás elvét, vagyis vélelmezni kell azt, hogy a bejelentő igazat mond, amikor azt állítja, hogy megtorlás érte a bejelentés végett.¹⁴⁹ Ez viszont egy megdönthető vélelem, mivel, ha a megtorló bizonyítja, hogy a megtorlás indokolt volt, akkor mentesül a felelősség alól.¹⁵⁰ Ez például hazánkban azért érdekes, mivel az Mt. a joggal való visszaélés esetében – ami lényegében egyenértékű az Irányelv és a Panasztörvény szerinti megtorlás elleni védelemmel – már tartalmaz hasonló fordított bizonyításra vonatkozó szabályt.¹⁵¹ A harmadik, hogy az üzleti titok nyilvánosságra hozása lehet jogszerű, ha az a bejelentett jogsértéssel szoros kapcsolatban áll.¹⁵²

Nem utolsó sorban a szankciókról kell szót ejteni, amelyek egyaránt rendelkeznek a bejelentőről és a bejelentésben érintett más személyekről. Hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcióban kell részesülnön az a természetes vagy jogi személy, aki akadályozza vagy akadályozni akarja a bejelentést, megtorlást alkalmaz vagy zaklatásszerű eljárásokat indít az Irányelv személyi hatály alá tartozó személyekkel szemben, illetve megsérti a bejelentő személyazonosságával kapcsolatban az Irányelvben lefektetett titoktartási kötelezettséget.¹⁵³ Szintén hasonló szankcióban kell részesülnön az a bejelentő, aki szándékosan hamis információt jelent be vagy hoz nyilvánosságra, sőt, amennyiben kárt okoz a bejelentésével azt is meg kell térítenie.^{154 155}

¹⁴⁶ CMS – Német szabályozás – <https://cms.law/en/int/expert-guides/whistleblower-protection-and-reporting-channels/germany>

¹⁴⁷ Irányelv 20. cikk (1) bekezdés a) pont.

¹⁴⁸ Irányelv 21. cikk (3)-(4) bekezdések.

¹⁴⁹ KUN 2023. i. m. 359.

¹⁵⁰ Irányelv 21. cikk (5)-(7) bekezdések.

¹⁵¹ KUN 2023. i. m. 368.

¹⁵² Irányelv 21. cikk (7) bekezdés.

¹⁵³ Irányelv 23. cikk (1) bekezdés a)-d) pontok.

¹⁵⁴ Irányelv 23. cikk (2) bekezdés.

¹⁵⁵ AMBRUS 2020. i. m. 47-48.

A szankciókkal kapcsolatban érdekes megfigyelni, hogy az Irányelv nem írja elő annak a büntetését, hogyha a foglalkoztató elmulasztja a kötelező belső bejelentési csatorna felállítását. Ennek hiánya miatt eltérő az egyes tagállamok gyakorlata.

Tökéletesen prezentálja ezt a francia szabályozás, ahol nem szankcionálják azt a foglalkoztatót, aki a küszöbérték felett nem állítja fel a belső bejelentési csatornát, mindeközben az a személy, aki bármilyen módon akadályozza egy bejelentés megtételét egyéves szabadságvesztéssel és 15.000 eurós bírsággal nézhet szembe.¹⁵⁶ Németországban azt tapasztalhatjuk, hogy ennél jóval szigorúbb a szabályozás, ugyanis a foglalkoztató akár 20.000 eurós bírsággal is sújtható, ha nem hozza létre időben a belső bejelentési csatornát¹⁵⁷, de Svédországban¹⁵⁸ is hasonló büntetésekre számíthatnak a foglalkoztatók.¹⁵⁹

4.4. Az EJEB gyakorlata: a Guja-teszt

A whistleblowing egyfajta információközlés, így ezáltal az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 10. cikk 1. bekezdésének hatálya alá tartozik, amely eredményeképpen a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét élvezzi.¹⁶⁰ A whistleblowing és a véleménynyilvánítás relációjából már számos kutatás született¹⁶¹, így ebben a fejezetben részletes ismertetés helyett, egy, a téma szempontjából releváns jogesetet fogom bemutatni.

Ahhoz, hogy megértsük pontosan az EJEB milyen whistleblowing specifikus szempontokat vesz figyelembe egy-egy döntés során, meg kell vizsgálnunk a Guja v. Moldova ügyet^{162 163}, melyben az EJEB kidolgozta a bejelentésekkel kapcsolatos esetekre vonatkozó szempontrendszerét. Az ügy egyik főszereplője, Guja, aki a moldovai Legfőbb Ügyészség sajtóosztályának vezetőjeként egy folyamatban lévő büntetőeljárás kapcsán dokumentumokat hozott nyilvánosságra, melyet követően elbocsátásra került. Az EJEB a Guja-ügyben elismerte a kiszivárogtató védelmét, és kidolgozott egy olyan hatlépcsős tesztet – a Guja-tesztet –, amely az EU jogában és a whistleblowing történetében egyaránt mérföldkőnek számít.

¹⁵⁶ CMS – Francia szabályozás - <https://cms.law/en/int/expert-guides/whistleblower-protection-and-reporting-channels/france>

¹⁵⁷ Ius Laboris – Whistleblowing in Germany: what employers need to know – <https://tinyurl.com/3rb3zv5>

¹⁵⁸ Förordning (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

¹⁵⁹ CMS – Svéd szabályozás - <https://cms.law/en/int/expert-guides/whistleblower-protection-and-reporting-channels/sweden>

¹⁶⁰ Emberi Jogok Európai Egyezménye - https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_hun

¹⁶¹ Ld: GUBA Veronika: *Ha én egyszer kinyitom a számat – a véleménynyilvánítás szabadsága és a visszaélés-bejelentés*, In: PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán: *Visegrád 19.0 A XIX. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*, Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft., 2022. vagy LENDVAI – HUSZÁR – BÁLINT i. m. 99-119.

¹⁶² Guja v. Moldova - [14277/04](https://www.echr.coe.int/14277/04)

¹⁶³ Dominika BYCHAWSKA-SINIARSKA: A véleménynyilvánítás szabadságának védelme az Emberi Jogok Európai Egyezménye, Európa Tanács 107. oldal - <https://rm.coe.int/protecting-the-right-to-freedom-of-expression-under-the-european-conve/168092f25a>

A teszt lépcsői az alábbiak: a) volt-e alternatív lehetősége a bejelentőnek, hogy megossza az információt b) szolgál-e közérdeket az információ nyilvánosságra hozatala c) hiteles-e az információ d) okozott-e kárt az információ megosztása e) jóhiszeműen járt-e el a bejelentő f) arányos volt-e az alkalmazott szankció.¹⁶⁴

A Guja v. Moldova ügyben 2008-ban megszületett Guja-teszt továbbélése kapcsán fontos megemlíteni a Bucur and Toma v. Romania ügyet¹⁶⁵, amelyben Bucur mint a román hírszerzés egyik alkalmazottja szólásszabadságát védte meg az EJEB, aki a román titkosszolgálat jogellenes lehallgatására hívta fel a figyelmet, amely legfőképp politikusok, újságírók vonatkozásában történt, jelentősebb eseményeket követően 1996-ban, a EJEB pedig 2013-ban hozta meg a döntését. Az EJEB az érdekek mérlegelése körében különös hangsúlyt helyezett a teszt első lépcsőjére, vagyis arra, hogy a nyilvánosságnak érdeke fűződik-e ahhoz, hogy megismerje az információt.

Az EJEB megállapította, hogy a feltárt információk kétségtelenül közérdekűek, és a telefonbeszélgetések lehallgatásának jogszerűsége különösen fontos egy olyan társadalomban, amely a kommunista rendszer alatt a titkosszolgálatok szoros megfigyelését élte át.¹⁶⁶ Az EJEB a Guja-tesztet alapul véve döntéshozatalában, és az érdekek mérlegelését követően arra jutott, hogy Románia megsértette az EJE. 10. cikkét.

A whistleblowing mint szólásszabadságjogi kérdés, kiemelten fontos szerepet játszik a demokratikus társadalmakban, az EJEB által kidolgozott Guja-teszt pedig meghatározó eszközzé vált a whistleblowing védelmének mérlegelésében. Az EJEB esetjogát tanulmányozva egyértelműen megállapítható, hogy a Guja-teszt egy világos iránymutatást nyújt a mérlegelés kereteire, és megfelelő mechanizmust teremt arra, hogy a bejelentő bizonyíthassa, hogy jogszerűen járt el a bejelentése során.

¹⁶⁴ Protecting whistle-blowers in the EU - <https://shorturl.at/yWvgP>

¹⁶⁵ Bucur and Toma v. Romania - [40238/02](https://www.ejrb.org/en/cases/40238/02)

¹⁶⁶ How the ECHR defended the freedom of speech of a whistleblower who warned of illegitimate wiretapping by a secret service – <https://bit.ly/3AsAQW0>

5. A Whistleblowing irányelv hazai átültetése

Abból a célból, hogy ne ismételjem meg az Irányelvről szóló fejezetben már ismertetett elemeket, ebben a fejezetben elsősorban arra törekedtem, hogy a Panasztörvény – a téma szempontjából – legrelevánsabb sajátosságait és garanciális aggályait tárjam fel.¹⁶⁷

5.1. Panasztörvény személyi hatálya

A Panasztörvény végső előterjesztői indokolásában (Indokolás) kifejezetten rögzítésre került, hogy az új jogszabályt nem az alapoktól alkották újra: „*A Panasztv. megalkotása során fontos szabályozási elv volt, hogy az lehetőleg a már meglévő és működő jogi megoldásokból építkezzen, és azok mellé állapítson meg új jogintézményeket.*”.¹⁶⁸ A Panasztörvényben olyan fontos elemeket tartottak meg a korábbi szabályozásból, mint a Pkbt. hatálya vagy a panasz intézménye.

Annak érdekében, hogy az Irányelv és a Panasztörvény személyi hatálya megegyezzen egymással, az Mt. szerinti *munkavállaló* fogalma¹⁶⁹ helyett, a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény (Foglalkoztatási törvény) szerinti *foglalkoztatott* fogalom került bevezetésre.¹⁷⁰ Ennek köszönhetően, a Panasztörvény hatálya kiterjed az az uniós jogban ismert önfoglalkoztatottakra is, annak ellenére, hogy ők nem állnak alárendeltségi, függő viszonyban a foglalkoztatóval.^{171 172}

5.2. Külső bejelentés

A külső bejelentési csatornát hazánkban az Alapvető Jogok Biztosa és annak Hivatala (AJBH) látja el.¹⁷³ A hazai whistleblowing intézményének sajátossága, hogy két fajta külső bejelentést különböztet meg: panaszt és közérdekű bejelentést. A panasz egy kérelem, amely egyéni sérelem orvoslására szolgál, és nem tartozik más eljárás hatálya alá¹⁷⁴, míg a közérdekű bejelentés olyan jogsértés kijavítására szolgál, amely a közösség vagy a társadalom érdekét

¹⁶⁷ Például a Panasztörvény szerint, csak a munkavégzéssel kapcsolatos információ jelenthető be, de helyesebb lenne jogviszonnyal kapcsolatos kifejezés, mivel például a pihenőidőben kizárt munkavégzés. Ld: HORVÁTH István: Csatornák – A visszaélések bejelentésének szabályozása -eredmények és kérdőjelek *Munkajog folyóirat*, 2023. 4. szám, 21. o.

¹⁶⁸ A panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény végső előterjesztői indokolása

¹⁶⁹ Mt. 42. § (2) bekezdés.

¹⁷⁰ A foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény, 1. § d) pont.

¹⁷¹ 2023. évi XXV. Indokolása.

¹⁷² GYULAVÁRI Tamás: *A szürke állomány: gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*, Pázmány Press, Budapest, 2014. 37-47. o.

¹⁷³ Panasztörvény 7. § (1) bekezdés.

¹⁷⁴ Panasztörvény 1. § (2) bekezdés.

szolgálja.¹⁷⁵ A panasz esetében kiemelendő, hogy kizárja a további eljárás lehetőségét, mivel fogalmi szinten lehetetlen olyan panaszt kérelmezni, ami más eljárás alá tartozik.¹⁷⁶

A panasz és közérdekű bejelentés egy, az AJBH oldalán található speciális elektronikus rendszeren keresztül is megtehető.¹⁷⁷ A honlapon, az ügyintézés menüpont alatt, a bejelentőnek választania kell, hogy az ügyet azonosítás nélkül¹⁷⁸ – vagyis anonim úton – vagy azonosítással nyújtja be. Fontos, hogy a választásától függetlenül a bejelentőnek először kötelezően igazolnia kell magát névvel és a lakcímmel¹⁷⁹, majd csak ezt követően adhatja be kérvényét vagy bejelentését. A „névtelenül ügy” indítását a weboldalon található űrlap kitöltésével lehet kezdeményezni, ahol miután megadta a bejelentő az adatait, kap egy egyedi azonosítót (amivel később nyomon követheti, hogy hol tart az eljárás) és megteheti a bejelentését.¹⁸⁰ Ettől az azonosított bejelentés annyiban tér el, hogy a bejelentés megtétele előtt a bejelentőnek be kell lépnie az ügyfélkapu fiókjába, amivel automatikusan megtörténik az azonosítás.

A bejelentéseket ezt követően a Bejelentővédelmi, Általános Vizsgálati és Ügyviteli Főosztály fogadja. A hatékonyságát tekintve, egy évben nagyjából a beadványok 60%-a esik valójában a közérdekű bejelentés kategóriájába és ezek legtöbbször illegális személtelhelyezéssel, adózási szabályok megsértésével és fogyasztóvédelmi eljárásokkal kapcsolatosak. A kivizsgált bejelentések közel felében megalapozottak voltak és ezeket az eljáró szervek orvosolták¹⁸¹ is.¹⁸²

5.3. Belső bejelentés

A Panasztörvény több belső visszaélés-bejelentési rendszert ismer. Az első a foglalkoztató által létrehozott rendszer, a második az állami és önkormányzati szervek által létrehozott rendszer, a harmadik pedig az egyes állami szervek által létrehozott elkülönített rendszer.¹⁸³

Belső bejelentési csatornát kell létrehoznia annak a foglalkoztatónak, aki legalább 50 személyt foglalkoztat.¹⁸⁴ Meglátásom szerint a foglalkoztatónál felállított visszaélés-bejelentési rendszer szabályai az Mt. szerinti munkáltatói szabályzatnak minősül, ami akkor tekinthető

¹⁷⁵ Panasztörvény 1. § (3) bekezdés.

¹⁷⁶ Kúria Kpkf. 39.858/2020/3. [7] bekezdés.

¹⁷⁷ AJBH honlapja – <https://www.ajbh.hu/kozerdeku-bejelentes-benyujtasa>

¹⁷⁸ Panasztörvény 9. § (1) bekezdés.

¹⁷⁹ Panasztörvény 7. § (4) bekezdés.

¹⁸⁰ Panasztörvény 8. § (1) bekezdés.

¹⁸¹ Szám szerint ez nagyjából 154 orvosolt bejelentést jelent.

¹⁸² AJBH 2022. éves beszámolója, 126. oldal -<https://bit.ly/3NSDuYb>

¹⁸³ Ilyet kell létrehoznia például a Magyar Nemzeti Banknak vagy a Gazdasági Versenyhivatalnak. ld: Panasztörvény 32. § (1) bekezdés

¹⁸⁴ Panasztörvény 18. § (1) bekezdés

közölnék, ha a helyben szokásos és általában ismert módon teszik közzé.^{185 186} A gyakorlatban a cégek – általában – az etikai szabályzattal összekötve vagy azzal egy helyen tárgyalják a visszaélés-bejelentési rendszerük tartalmát.¹⁸⁷ Ahogyan azt már említettem, a törvény által használt „foglalkoztatott” fogalma megegyezik az Irányelv személyi hatályával, így az 50 főbe bele kell számítani például a foglalkoztatóval szerződéses viszonyban álló vállalkozásokat, beszállítókat, vagy a tulajdonosi részesedéssel rendelkező személyeket, de még a gyakornokokat is.

A dilemma abból adódik, hogy sem a törvény rendelkezései, sem a felelős hatóság honlapja¹⁸⁸ nem határozza meg a szükséges időintervallumát a küszöbérték fennállásának. Azzal, hogy a személyi hatály ennyire tág, a foglalkoztatottak száma gyakran változhat, így elméletileg nem kizárt, hogy egy vállalat egyik nap még a törvény hatálya alá tartozzon, másik nap már nem. Azért érdekes az objektív számítás hiánya, mivel az Mt. például az üzemi tanács választása esetében használ hasonló módszert.¹⁸⁹

A kutatás során kérdésként merült fel, hogy miként viszonyul az uniós whistleblowing szabályozás a multinacionális vállalatokhoz. Arra a következtetésre jutottam, hogy nem csak a hazai szabályozás, de az Irányelv sem nem tárgyalja ezt a témát. Megítélésem szerint, ezzel az a baj, hogy csökkenti a belső bejelentési csatornák hatékonyságát, mivel: 1. az anyavállalat országa szerinti jog alapján kell eljárni¹⁹⁰, 2. nehezíti a bejelentések megtételét és a kivizsgálások teljességét.

A foglalkoztató a belső visszaélés-bejelentési rendszer működtetésével egy – a vele munkaviszonyban álló – pártatlan személyt vagy szervet kell megbízjon.¹⁹¹ A rendelkezéssel kapcsolatban olyan kérdések vetődnek fel, hogy milyen kritériumai vannak a pártatlanságnak, vagy például ki vizsgálja ki azt, ha a kivizsgáló tesz bejelentést.¹⁹² Ezek a joghézagok kritikusak, mivel könnyen sérülhet a bejelentő védelme, illetve korlátozhatja a bejelentések eredményes feltárását és orvoslását. Érdekes megfigyelni, hogy az elkülönített visszaélés-

¹⁸⁵ KUN 2023. i. m. 349.

¹⁸⁶ Mt. 17. § (1)-(2) bekezdés.

¹⁸⁷ Például:

OTP Bankcsoport – <https://shorturl.at/LJLmB> ;

4IG Nyrt. – <https://shorturl.at/CzHFJ>

OPUS TIGÁZ Zrt. – <https://shorturl.at/RT2w1>

¹⁸⁸ Munkavédelem – Foglalkoztatás-felügyelet - <https://mvff.munka.hu/#/>

¹⁸⁹ HORVÁTH i. m. 17.

¹⁹⁰ A hazai szabályozás egyértelműen kimondja, hogy a fióktelepen foglalkoztatottak a külföldi vállalkozással állnak jogviszonyban. Ld: A külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeiről és kereskedelmi képviselőiről szóló 1997. évi CXXXII. törvény 18. § (2) bekezdés.

¹⁹¹ Panasztörvény 19. § (1) bekezdés.

¹⁹² HORVÁTH i. m. 16.

bejelentési rendszer esetében a Panasztörvény előírja, hogy a rendszer működtetőjének nem lehet utasítást adni¹⁹³, viszont a magánszektor rendszereiben ezt már nem teszi kötelezővé.

5.4. Az anonimitás kérdése

Az Irányelv a tagállamokra hárította annak az eldöntését, hogy teret adnak-e a névtelen bejelentéstételnek vagy sem.¹⁹⁴ A kutatásom során nem találkoztam olyan tagállammal, ahol ne lenne lehetőség az anonim bejelentésre, így ez Magyarországon sem kizárt. Ez nem meglepő, hiszen a statisztikai adatok és a tanulmányok alapján gyakran megalapozott a bejelentők megtorlástól való félelme, így az anonimitás kulcsfontosságú szerepet játszik a bejelentés hajlandóságának növelésében.¹⁹⁵

A név nélküli és az azonosított bejelentés közötti fő különbség, hogy az egyik esetben a whistleblower nem hozza nyilvánosságra a személyazonosságát, ami miatt nem lehet vele kapcsolatba lépni, míg a másik esetben a kivizsgáló számára kiderül a bejelentő személyazonossága, így akár később az ügyel kapcsolatos pontosítást is tud tőle kérni.¹⁹⁶

Hazánkban az anonim bejelentés legjelentősebb kihívása az, hogy a törvény nem deklarálja, hogy hogyan kell a névtelen bejelentések megtételére lehetőséget teremteni, illetve az ilyen esetekben eljárni¹⁹⁷, így habár elméletben lehetséges az anonim bejelentés, azt nehéz megvalósítani. Példaként hozva, annál a cégnél, ahol nincs írásbeli anonim bejelentésre lehetőség, ahhoz, hogy valaki név nélkül tudjon bejelentést tenni, létre kell hoznia álnéven egy új elektronikus levélfiókot, majd azon keresztül megküldenie a bejelentést.

Magyarországon azért vonakodnak anonimitástól, mivel a régi idők besúgórendszerét idézi fel és emiatt tartanak attól, hogy a rosszindulatú bejelentések száma nőni fog¹⁹⁸, viszont legújabb kutatások azt bizonyítják, hogy az anonim rendszerek sokkal hatékonyabbak, mint azok, ahol erre nincs lehetőség.¹⁹⁹

Az anonimitásra való igényt mi sem bizonyítja jobban, minthogy az AJBH 2022-es éves beszámolója szerint, 515 bejelentőből 412 kérte a névtelenséget.²⁰⁰

¹⁹³ Panasztörvény 32. § (3) bekezdés.

¹⁹⁴ Irányelv 6. cikk (2) bekezdés.

¹⁹⁵ DÉNES i. m. 43.

¹⁹⁶ CULIBERG – MIHELIC op. cit. 787-803.

¹⁹⁷ Az anonim közérdekű bejelentéseken kívül

¹⁹⁸ KUN 2011 i. m. 118 - 127.

¹⁹⁹ CULIBERG – MIHELIC op. cit. 787-803.

²⁰⁰ AJBH 2022. éves beszámolója, 126. oldal - <https://bit.ly/3NSDuYb>

5.5. A bejelentés mellőzésének lehetősége

Mindkét bejelentési formánál egyaránt találkozunk a vizsgálat mellőzhetőségével.²⁰¹ Közös bennük, hogy sem az azonosítatlan, sem az azonos tartalmú bejelentéseket nem kötelesek kivizsgálni²⁰², illetve a törvény nem tartalmaz – se külső, se belső bejelentés – mellőzés esetére szóló jogorvoslati lehetőséget.²⁰³ A külső bejelentés esetén egy kivételt tapasztalhatunk, mégpedig akkor, *„ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapjául súlyos jog- vagy érdeksérelem szolgál”*, mivel ez esetben a törvény kötelezővé teszi az ügy kivizsgálását.²⁰⁴

A Panasztörvény az azonos tartalmú bejelentést némiképp másként értelmezi, mint az Irányelv. Ez részben abból adódik, hogy a mellőzésre vonatkozó rendelkezéseket a Pkbt. szövegéből mentették át. Az Irányelv értelmében csak azok az azonos tartalmú bejelentések mellőzhetőek, amik *„nem tartalmaznak érdemi új, jogsértésre vonatkozó információkat”*²⁰⁵. Az *„érdemi új információ”* kritériumot a hazai szabályozás nem rögzíti, így értelmezésem szerint a legkisebb tartalmi módosítás is kötelezővé teszi a bejelentés újabb kivizsgálását.²⁰⁶

5.6. Védelem és szankciók

Ahogy azt már korábban említettem, a tagállamok jogosultak szélesebb körben meghatározni a törvényeik által előírt tárgyi hatályt. Élve ezzel a lehetőséggel a magyar szabályozás is kibővítette azt, hiszen az Irányelvben szereplő mellékletek mellett, bármilyen – magyar jogba ütköző – jogellenes vagy ilyennek feltételezett cselekményt be lehet jelenteni.²⁰⁷

Ennek ellenére a Panasztörvény 48. §-a értelmében a védelem csak akkor illeti meg a bejelentőt, ha mellékletekben szereplő uniós jogi aktusok elleni jogsértést tár fel, vagyis nem jogosult a védelemre az, aki nem az Irányelvben szereplő jogsértésekkel kapcsolatban jelent be információt.²⁰⁸ ²⁰⁹ Habár az Mt. szerinti joggal való visszaélés²¹⁰ valamennyi védelmet adhat a bejelentőnek, viszont erre csak akkor lesz jogosult, ha az Mt. személyi hatálya alá tartozik, illetve az őt ért hátrányos intézkedés megtalálható az Mt. rendelkezéseiben.

A hátrányos intézkedések kodifikálása során a magyar törvény szó szerint átvette az Irányelv szövegezését, aminek az lett a negatív következménye, hogy a törvényben szereplő

²⁰¹ Panasztörvény 4. § és 22. § (6) bekezdés.

²⁰² Panasztörvény 4. § (1) és (3) bekezdés, illetve 22. § (6) bekezdés a) és c) pont.

²⁰³ HORVÁTH i. m. 18.

²⁰⁴ Panasztörvény 4. § (4) bekezdés.

²⁰⁵ Irányelv 11. cikk (4) bekezdés.

²⁰⁶ Mivel a törvény ezt a rendelkezést a Pkbt. (2/A. § (1) bekezdés) szövegéből örökölte át, ellenőriztem az ott található indoklást is, de ott se került részletezésre az azonos tartalmú bejelentés kritériuma.

²⁰⁷ Panasztörvény 20. § (1) bekezdés.

²⁰⁸ HORVÁTH i. m. 18.

²⁰⁹ KUN 2023. i. m. 361-362.

²¹⁰ Mt. 7 § (1) bekezdés.

intézkedések nem állnak összhangban az Mt-vel.²¹¹ A probléma szemléltetésére két – a Panasztörvényben megtalálható – intézkedést kívánok ismertetni: a lefokozás²¹² és a határozott idejű foglalkoztatásra irányuló jogviszony határozatlan idejűvé átalakításának elmulasztása²¹³.

A Mt. 45. §-a megnevezi a munkaszerződés két kötelező elemét, amely az alaphér és a munkakör meghatározása.²¹⁴ Főszabály szerint, a munkaszerződés a felek közös egybehangzó akaratával módosítható.²¹⁵ Ebből adódóan a lefokozás azért nem helytálló, mivel a munkakör csak abban az esetben változik, ha a felek azt közösen módosítják.

A határozott idejű foglalkoztatásra irányuló jogviszony határozatlan idejűvé alakításának elmulasztása esetén szintén az állapítható meg, hogy a rendelkezés megfogalmazása helytelen, hiszen a hatályos Mt. nem ismeri ezt az intézményt.²¹⁶ Tény, hogy a régi Mt-ként ismert 1992. évi XXII. törvény valóban nyújtott olyan opciót a feleknek, amely alapján úgy „változott át” a határozott idejű munkaszerződés határozatlanná, hogy azt a felek nem módosították²¹⁷, viszont a hatályos Mt. kifejezetten ellenzi ezt és kijelenti, hogy csak munkaszerződés módosításával lehet „átalakítani” a munkaviszonyt.²¹⁸

Röviden említésre méltó, hogy az Irányelv szerinti nyilvánosságra hozatalt nem külön alcímben, hanem a bejelentők védelmével együtt tárgyalja a Panasztörvény, ezen kívül viszont megegyezik a szövegezése az Irányelvével.²¹⁹

Végezetül pedig érdemes megvizsgálni, hogy hazánkban milyen következményekkel jár a visszaélés-bejelentési rendszer megfelelő működtetésének és felállításának elmulasztása, illetve miként kerültek bevezetésre az Irányelv által szorgalmazott szankciók.

A Panasztörvény előírja, hogy a belső visszaélés-bejelentési rendszer alcímben foglalt kötelezettségeket a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság ellenőrzi a Foglalkoztatási törvény szerinti rendelkezések alapján, azzal a kitételrel, hogy bírságot és tevékenységtől történő eltiltást nem alkalmazhat²²⁰, vagyis a legsúlyosabb alkalmazható szankció a figyelmeztetés.

Az Irányelvben tárgyalt szankciók, nem a Panasztörvényben, hanem a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben

²¹¹ HORVÁTH i. m. 20.

²¹² Panasztörvény 41. § (1) bekezdés b) pont.

²¹³ Panasztörvény 41. § (1) bekezdés i) pont.

²¹⁴ Mt. 45. § (1) bekezdés.

²¹⁵ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, 6:191. § (1) bekezdés.

²¹⁶ HORVÁTH i. m. 20.

²¹⁷ A munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 79. § (6) bekezdés.

²¹⁸ BH2021. 51. - Határozott időtartamra kötött munkaviszony esetén a munkaviszony a felek erre irányuló akaratnyilatkozata nélkül, objektív körülmények bekövetkezésével automatikusan megszűnik.

²¹⁹ Panasztörvény 46. §

²²⁰ Panasztörvény 29. § (1)-(2) bekezdés.

(Szabálysértési törvény) ültette át a jogalkotó.²²¹ A Szabálysértési törvény szabálysértésnek minősíti, ha valaki hátrányos intézkedést tesz a bejelentővel szemben, illetve akadályozza vagy megkísérli megakadályozni a whistleblowert a bejelentés megtételében.²²² A szabálysértés miatt kiszabható jogkövetkezmény lehet: szabálysértési elzárás, pénzbírság vagy közérdekű munka.²²³

Kérdésként merült fel bennem, hogy mi történik akkor, ha a foglalkoztató a belső bejelentési csatorna késedelmes felállításával akadályozza a bejelentés megtételét. A Panasztörvény és Szabálysértési törvény szerinti rendelkezések nem mondanak ellent egymásnak, mégis érződik, hogy nehezen értelmezendő a kettő együtt, mivel míg elsőnél a legsúlyosabb szankció a figyelmeztetés, a másodiknál változatos büntetésekben részesülhet az elkövető. Ezekből adódóan további kérdésként vetődik fel, hogy lehetséges-e az, hogy a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság két „sáros” foglalkoztató esetén az egyiket a Panasztörvény alapján figyelmeztetésben, míg a másikat a Szabálysértési törvény alapján pénzbírságban részesítse.

A visszaélés-bejelentési rendszer működtetését illetően az a meglátásom, hogy azok a foglalkoztatók, akik felállították a belső bejelentési csatornájukat, jobban tartanak az adatvédelmi incidensek²²⁴ elkerülésétől, mint a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság figyelmeztetésétől. Ez azért érthető, mivel a Panasztörvény szigorú adatkezelési kötelezettségeket ír elő és az uniós szabályozás értelmében, amennyiben a foglalkoztató ezeket megsérti – a jogsértés súlyosságától függően – akár 20 millió eurós büntetéssel²²⁵ kell szembe néznie.

²²¹ KUN 2023. i. m. 362.

²²² A szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, 206/A. § (1)-(2) bekezdése.

²²³ Szabálysértési törvény, 7. § (1) bekezdés, a)-c) pontig.

²²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 Rendelete, 4. cikk, 12. pont.

²²⁵ EU 2016/679 Rendelete 83. cikk.

6. De lege ferenda, illetve összegzés

Ahogy az az előző fejezetből is kirajzolódik, a Panasztörvény számos olyan pontatlansággal rendelkezik, amit mindenképpen módosítani kell annak érdekében, hogy a jogszabály megfelelően alkalmazható legyen a gyakorlatban, illetve teljesíteni tudja az Irányelvben kitűzött célokat.

A jogalkotót elősegítve, két részre bontva fogalmaztam meg ezért javaslatokat. Az első részben azok szerepelnek, amelyekhez törvénymódosítást kellene eszközölni, a másodikban pedig azok, amelyek akár egy végrehajtási rendelettel pótolhatóak lehetnének.

A legfontosabb törvénymódosítást a Panasztörvény 48. §-a – a védelemben való részesülés feltétele – igényli, ahol mindenképp szükséges kiegészíteni a rendelkezést azzal, hogy az Irányelv mellékleteiben szereplő jogi aktusokkal kapcsolatos információk mellett, minden jogellenes vagy jogellenesnek feltételezett cselekményre vagy mulasztásra, illetve az egyéb visszaélésre vonatkozó információ bejelentése is részesüljön védelemben.

Szintén törvénymódosítás keretében kellene meghatározni a küszöbérték számítását és a névtelen bejelentésre vonatkozó eljárást is.

A küszöbértékre vonatkozó rendelkezést kiegészíteném, vagy a magyar munkajogban már ismert, vagy a francia szabályozáshoz hasonló számítási módszerrel. Erre elsődlegesen azért lenne szükség, mivel így elkerülhető lehetne a törvény hatálya alatti „ingázás” – vagyis, hogy egy nap még hatálya alá tartozik a foglalkoztató, másik nap már nem – és előre tudnák a vállalkozók, hogy milyen alapon, mikortól és meddig szükséges belső bejelentési csatornát működtetniük. Másodlagosan pedig azért lenne szükség, hogy a foglalkoztatók mellett a felelős hatóság is tisztában legyen azzal, hogy mikor alkalmazhatja a lehetőségére álló szankciókat.

A holland szabályozással ellentétben nem tenném kötelezővé az anonim bejelentési eljárások kialakítását, ettől függetlenül megítélésem szerint tanácsos lenne egy exemplifikatív felsorolással irányt mutatni a foglalkoztatók számára, hogy milyen anonim bejelentések fogadását biztosító módok léteznek, mint például az anonimizált zöldszám, űrlap vagy egyéb elektronikai üzenetküldő rendszer. Ezen módszerek felsorolásával és rövid bemutatásával akár növelni is lehetne az anonim bejelentési csatornák működtetésének hajlandóságát a vállalatok körében.

A külső bejelentések mintájára megfogalmazódott bennem egy olyan ötlet is, hogy a bejelentőknek az ügyfélkapujukon keresztül is lehetővé tenném, hogy a foglalkoztatók számára anonim bejelentést tegyenek. Hazánk digitális állampolgársági (DÁP) programja is azt vetíti előre, hogy a jövő állampolgárai egyre több ügykörben egy központi felületen tudjanak eljárni,

így nem elképzelhetetlen az, hogy ezen ügykörök közé a későbbiekben a „foglalkoztatás” kategóriája is helyet kapjon.

Amennyiben, a magánszemélyek ügyfélkapuját, illetve a vállalatok cégkapuját az állam kiegészítené egy „foglalkoztatás” menüponttal, létre lehetne hozni egy olyan űrlapot, ahol a bejelentő anonim módon megteheti a bejelentését (szerződéses státuszától függetlenül), amit a vállalat a cégkapujában üzenet formájában kapna meg és amelyre akár válaszolni is tudna.

Ezt az elképzelést akár olyan foglalkoztatóknál (például egyéni vállalkozó könyvelő) is lehetne hasznosítani, akiknek anyagi teher lenne önállóan vagy más cég általi bejelentési rendszert létrehozni és üzemeltetni. Ebben az esetben számukra egy teljes értékű visszaélési-bejelentési rendszert lehetne biztosítani.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy ezzel a gondolatommal nem a visszaélési-bejelentési rendszer vagy a bejelentés mellőzésének intézményét kívánom eltörölni, inkább csak a jövőbeni lehetőségeket szeretném feltárni, és betekintést nyújtani abba, hogy milyen megoldások várhatnak ránk a jövőben.

Megítélésem szerint, a Panasztörvényben szereplő „*azonos tartalmú bejelentés*” kritériuma, illetve a hátrányos intézkedések megfogalmazása is pontosításra szorul. Az elsónél azt szorgalmaznám, hogy az Irányelvnek megfelelően az azonos tartalmú bejelentéseket akkor lehessen mellőzni, ha azok a korábbi bejelentéshez képest érdemileg új, a jogsértésre vonatkozó információt nem tartalmaznak. A másodiknál arra lenne szükség, hogy a jogalkotó, összhangba hozza a megtorló intézkedéseket az Mt. szabályaival és negatív jogkövetkezményeivel, annak érdekében, hogy egy munkaügyi per keretében kikényszeríthetők legyenek.

Végül pedig a szankciók kérdését is törvénymódosítással tisztáznám, ámbar ezesetben nem csak a Panasztörvény szorulna módosításra. Ahogy azt korábban bemutattam, a foglalkoztatókat számos kockázat érintheti a whistleblowing rendszer működtetése során. A normavilágosság jegyében célszerű lenne a Panasztörvényt érintő szankciós intézkedéseket egy helyen felsorolni, ezzel javítva az átláthatóságot és a rejtett kockázatok felmerülését.

Továbbá, a Panasztörvény 29. §-t kiegészíteném azzal az előírással, hogy a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság hivatalból vagy kérvényre kötelezően ki kell vizsgálja azt, hogy egy cégnél miért nincs, vagy miért nem működik megfelelően a belső visszaélés-bejelentési rendszer. Amennyiben a vizsgálata során azt állapítja meg, hogy valaki egy bejelentés megtételét szeretné ezzel akadályozni akkor a Szabálysértési törvénynek megfelelően szabálysértési szankcióban részesítse. A későbbiekben azt se tartanám kizártnak, hogy hasonlóan a német vagy svéd szabályozáshoz, a jogalkotó a kötelezettségek érvényesítése érdekében feljogosítsa a

foglalkoztatás-felügyeleti hatóságot arra, hogy bírsággal sújtsa azokat a foglalkoztatókat, akik nem tartják be a Panasztörvényben rögzített követelményeket. Ezt persze csak akkor lehetne bevezetni, hogyha a tanulmányban tárgyalt joghézagokat és hiányosságokat az állam kiküszöbölné.

A végrehajtási rendelettel olyan szabályozást kívánnék bevezetni, amelyek rögzítése kétségtől fontos, viszont inkább operatív feladatokat látnak el, ebből adódóan gyakran változhatnak is, így célszerűbbnek találom rendeleti formában deklarálni.

Ide tartoznának például a belső bejelentés kivizsgálójára vonatkozó „pártatlansági” szabályok, továbbá az, hogy hogyan kell eljárni, ha a rendszert működtető személy szeretne bejelentést tenni, vagy az, hogy milyen előírások vonatkozzanak egy 50 személynél több foglalkoztatottal rendelkező fióktelepre.

A kutatást összegezve kijelenthetjük, hogy a történelem során a whistleblowingnek mindig is nagy szerepe volt a gazdasági visszaélések és társadalmi igazságtalanságok feltárásában, így érthető, hogy az EU miért döntött a minimumszabály megalkotása mellett. Ettől függetlenül a tanulmány Irányelvről szóló fejezete rámutat arra, hogy a jövőben az uniós döntéshozóknak is át kell gondolnia a whistleblowing intézmény munkajoghoz való viszonyát.²²⁶ A whistleblowing kérdése legközelebb csak 2025 decemberében fog az Európai Parlament és a Tanács asztalára kerülni, mivel addig van határideje az Európai Bizottságnak, hogy benyújtsa jelentését az irányelv nemzeti jogba való átültetésnek hatásairól.²²⁷

Véleményem szerint, a Panasztörvény jelenlegi formája nem tekinthető megfelelőnek, sem az Irányelv, sem az alkalmazhatóság szempontjából, viszont optimizmusra ad okot, hogy habár valóban vannak problémái a hazai szabályozásnak, azok mégis képesek ellátni bizonyos bejelentési módokat, mivel például a közérdekű bejelentések száma évről évre nő. Szintén pozitívként könyvelhető el, hogy a szabályozás megkezdésével a whistleblowing immáron kötelező eleme az uniós vállalati kultúrának és csak idő kérdése mikor lesz legalább olyan hatékony, mint a tengeren túli Egyesült Államokban.

Meglátásom szerint, amennyiben a jogalkotó orvosolja a Panasztörvény legsúlyosabb problémáit, a törvény képes ez előbb említett hatékonyságot elérni, sőt akár túlszárnyalni, ezzel pedig több tagállamnak akár példát is mutathatna.

²²⁶ KUN 2023. i. m. 371.

²²⁷ Irányelv 27. cikk (3) bekezdés.

7. Bibliográfia

Szakirodalom:

AMBRUS István – FARKAS Ádám: *A compliance alapkérdései Az etikus vállalati működés elmélete és gyakorlata*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020.

AMBRUS István – FARKAS Ádám: Whistleblowing és büntetőjog – szempontok a vállalati visszaélések megítéléséhez, *Magyar Jog*, 2017. 7. és 8. szám.

AMBRUS István: Új európai uniós irányelv és hazai kormányrendelet a compliance szolgáltatásban, *Közjogi Szemle folyóirat*, 2020. 1. szám.

Barbara CULIBERG and Katarina Katja MIHELIC: The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda, *Journal of Business Ethics*, Vol. 146, No. 4, Special Issue on the Impact of Business Ethics on Public Life, 2017.

BEVERLY Gage: Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI. *Journal of Policy History*, vol. 24., no. 2., 2012.

DÉNES Erzsébet: Whistleblowing: bejelentés vagy beárulás?, *Munkajog folyóirat*, 2020. 4. szám.

GUBA Veronika: *Ha én egyszer kinyitom a számat – a véleménynyilvánítás szabadsága és a visszaélés-bejelentés*, In: PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán: *Visegrád 19.0 A XIX. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*, Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft., 2022.

GYULAVÁRI Tamás: *A szürke állomány: gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*, Budapest, Pázmány Press, 2014.

HAJDÚ József - LUKÁCS Adrienn: *Whistleblowing és a közösségi média szerepe a korrupció elleni fellépésben*, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2018.

Harold HASSINK – Meinderd DE VRIES – Laury BOLLEN: A content analysis of whistleblowing policies of leading European companies. *Journal of Business Ethics*, 2007. vol. 1.

HORVÁTH István: Csatornák - Avisszaélések bejelentésének szabályozása -eredmények és kérdőjelek *Munkajog folyóirat*, 2023. 4. szám.

Janet P. NEAR – Marcia P. MICELI: Organizational dissidence: The case of whistle-blowing., *Journal of Business Ethics*, 1985, vol. 4.

KOROM Mihály – ANTALFFY György – PAPP Lajos: A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása. *Állam és Igazgatás folyóirat*, 1977. 5. szám.

KUN Attila: *A visszaélés-bejelentő rendszerek munkajogi vonatkozásai – különös tekintettel az új uniós „Whistleblowing irányelvre” és annak hazai átültetésére*, In: Pál Lajos – Petrovics Zoltán szerk.: *Visegrád 20.0: A XX. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*, Wolters Kluwer Hungary Kft., 2023.

KUN Attila: A whistleblowerek védelme – különös tekintettel a munkajogi aspektusokra. In: Pécsi Munkajogi Közlemények, 2011. szeptember, II. szám, IV. évf.

KUN Attila: *Közérdekű bejelentés és compliance: az új uniós "Whistleblowing irányelv" munkajogi implikációiról*. In: Peres Zsuzsanna - Bathó Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas*; Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

LENDVAI Gergely Ferenc – HUSZÁR Daniella – BÁLINT János: A whistleblowing mint védett beszéd védelme az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában, *Iustum Aequum Salutare folyóirat*, 2024. 2. szám.

Richard LACAYO – Amanda RIPLEY: Persons of The Year 2002: The Whistleblowers, *The Time Magazin*, 2002.

Susan AYERS – Steven E. KAPLAN: Wrongdoing by Consultants: An Examination of Employees' Reporting Intention, *Journal of Business Ethics*, 2005., vol. 57.

Tim BARNETT.: A Preliminary Investigation of the Relationship between Selected Organizational Characteristics and External Whistleblowing by Employees., *Journal of Business Ethics*, 1992, vol. 11.

VÁRADI Barbara: A panaszokról, a közérdekűbejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló törvény főbb rendelkezései, *Munkajog folyóirat*, 2023. 4. szám.

Vigjilenca ABAZI: The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection?, *Industrial Law Journal*, 2020., 49. vol. 4.

Jogforrások:

A foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről szóló 2020. évi CXXXV. törvény.

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

A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk.

A külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeiről és kereskedelmi képviseléseiről szóló 1997. évi CXXXII. törvény.

A munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. 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 panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény végső előterjesztői indokolása.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.

A szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény.

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

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről EGT-vonatkozású szöveg.

Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 Rendelete.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.

Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény.

BH2021. 51.

Bucur and Toma v. Romania — [40238/02](#)

Dutch Whistleblower Protection Act.

Európai Bizottság v. Lengyel Köztársaság C-147/23. sz. ügy.

Förordning (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

Guja v. Moldova — [14277/04](#)

Hinweisgeberschutzgesetz.

Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről.

Kúria Kpkf. 39.858/2020/3.

LOI n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Public Interest Disclosure Act 1998.

The Sarbanes Oxley Act 2002.

Egyéb forrás:

4IG Nyrt. — <https://shorturl.at/CzHFJ>

Adam HAYES: The Rise and Fall of WorldCom: Story of a Scandal - <https://www.investopedia.com/terms/w/worldcom.asp>

AJBH 2022. éves beszámolója — <https://bit.ly/3NSDuYb>

AJBH honlapja — <https://www.ajbh.hu/kozerdeku-bejelentes-benyujtasa>

Andrew BREAKWELL: “Wet Bescherming Klokkenluiders”: The Netherlands Implements the EU Whistleblowing Directive, EQS Gruop – <https://shorturl.at/ytMBc>

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2019:062:FULL&from=EN>

Bird&Bird – Francia szabályozás – <https://www.twobirds.com/en/trending-topics/the-eu-whistleblowing-directive/implementation-status/france>

Bird&Bird – Holland szabályozás - <https://www.twobirds.com/en/trending-topics/the-eu-whistleblowing-directive/implementation-status/netherlands>

BÓDI Stefánia: *Petíciós jog*, In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. - <https://ijoten.hu/szocikk/peticios-jog>

BOLCSÓ Dániel – FLACHNER Balázs: Amikor amerikaiak milliói döbbentek rá, hogy a saját kormányuk megfigyeli őket - <https://bit.ly/3UBSLR9>

Britannica History - Pentagon Papers: <https://www.britannica.com/topic/Pentagon-Papers>

Chelsea Manning: Wikileaks source and her turbulent life - <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-11874276>

CMS – Francia szabályozás – <https://cms.law/en/int/expert-guides/whistleblower-protection-and-reporting-channels/france>

CMS – Német szabályozás – <https://cms.law/en/int/expert-guides/whistleblower-protection-and-reporting-channels/germany>

CMS – Svéd szabályozás – <https://cms.law/en/int/expert-guides/whistleblower-protection-and-reporting-channels/sweden>

Décision n° 2022-839 DC du 17 mars 2022 – <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/2022839DC.htm>

Dominika BYCHAWSKA-SINIARSKA: A véleménynyilvánítás szabadságának védelme az Emberi Jogok Európai Egyezménye, Európa Tanács - <https://rm.coe.int/protecting-the-right-to-freedom-of-expression-under-the-european-conve/168092f25a>

Emberi Jogok Európai Egyezménye -
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_hun

How the ECHR defended the freedom of speech of a whistleblower who warned of illegitimate wiretapping by a secret service – <https://bit.ly/3AsAQW0>

Ius Laboris – Whistleblowing in Germany: what employers need to know –
<https://tinyurl.com/3rb3zvh5>

Linda Couturier SADGUI – New French Whistleblowing Law: The Transposition of the EU Directive – <https://www.integrityline.com/expertise/blog/new-french-whistleblowing-law/>

Marek TEKIELI: How Sherron Watkins exposed Enron's downfall -
<https://wemoral.com/blog/how-sherron-watkins-exposed-enrons-downfall>

Monsanto whistleblower targets Deloitte – <https://www.ft.com/content/99461962-7056-11e6-a0c9-1365ce54b926>

Monsanto whistleblower targets Deloitte – <https://www.ft.com/content/99461962-7056-11e6-a0c9-1365ce54b926>

Munkavédelem – Foglalkoztatás-felügyelet – <https://mvff.munka.hu/#/>

Neil A. LEWIS: F.B.I. Chief Admits 9/11 Might Have Been Detectable -
<https://www.nytimes.com/2002/05/30/national/fbi-chief-admits-911-might-have-been-detectable.html>

Nick YOUNGER: The case of Edward Snowden - <https://www.whistleblowers.org/news/the-case-of-edward-snowden/>

OPUS TIGÁZ Zrt. – <https://shorturl.at/RT2w1>

OTP Banksoport – <https://shorturl.at/LJLmB>

Protecting whistle-blowers in the EU - <https://shorturl.at/yWvgP>

PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS - Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum – <https://rm.coe.int/16807096c7>

SAMU NAGY Dániel: Közérdekű bejelentések. *Infojegyzet*, 2013. 26. szám - <https://tinyurl.com/5n6nk9py>

The WorldCom Scandal (2002) — <https://internationalbanker.com/history-of-financial-crises/the-worldcom-scandal-2002/>

U.S. Department of Justice — Civil Division — The False Claims Act
<https://www.justice.gov/civil/false-claims-act>

U.S. Securities and Exchange Commission - \$22 Million Whistleblower Award for Company Insider Who Helped Uncover Fraud - <https://www.sec.gov/newsroom/press-releases/2016-172>

United States v. Private First Class Chelsea Manning — <https://bit.ly/3UzhXaM>

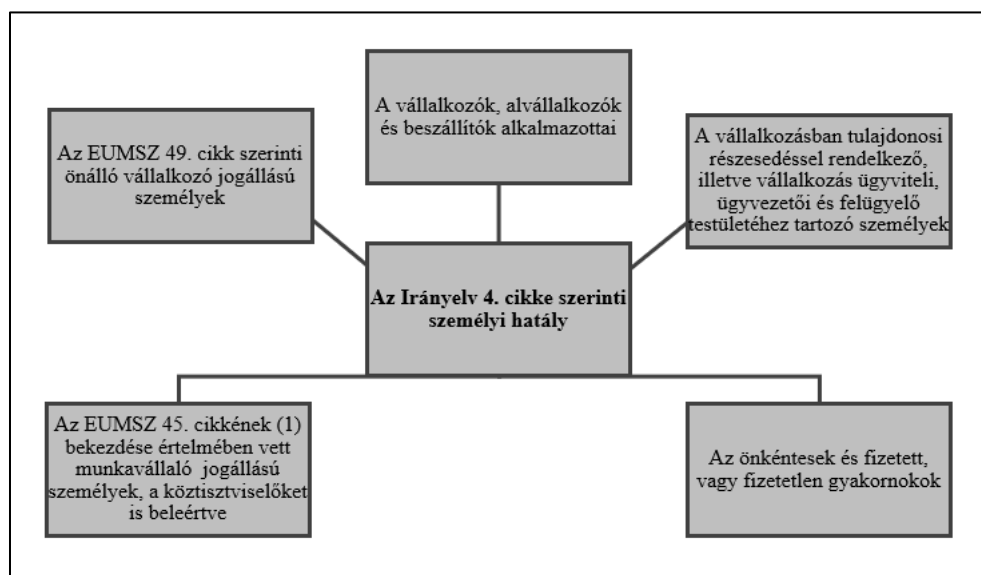
What is WikiLeaks — <https://wikileaks.org/What-is-WikiLeaks.html>

Mellékletek

1. számú melléklet:

Az Irányelv mellékletében felsorolt jogi aktusok		Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 325. cikkében lévő jogi aktusok	Az EUMSZ 26. cikkének (2) bekezdése szerinti jogi aktusok
- Pénzügyi szolgáltatások, termékek és piacok, valamint a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése; - Élelmiszer- és takarmánybiztonság, valamint állategészségügy és állatjólét; - Közlekedésbiztonság; - Közegészségügy; - Környezetvédelem;	- A magánélet és a személyes adatok védelme, valamint a hálózati és információs rendszerek biztonsága; - Termékbiztonság és termékmegfelelőség; - Sugárvédelem és nukleáris biztonság; - Fogyasztóvédelem; - Közbeszerzés.	- Az Európai Unió és a tagállamok küzdelme a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységei ellen; - A tagállamok összehangolják tevékenységeiket az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében; 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet; 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet.	- Áruk szabad mozgása; - Személyek szabad mozgása; - Szolgáltatások szabad mozgása; - Tőke szabad mozgása.

2. számú melléklet:



Az Irányelv 19. cikkének szerinti hátrányos intézkedés lehet:		
- károkozás, amely magában foglalja a személy jóhírnevének különösen a közösségi médiában történő megsértését vagy a pénzügyi veszteséget, beleértve az üzleti lehetőség elvesztését és a bevételkiesést is; - bármely fegyelmi intézkedés, megrovás vagy egyéb büntetés kiszabása, beleértve a pénzbüntetést is; - felfüggesztés, leépítés, felmondás vagy ezekkel egyenértékű intézkedések; - lefokozás vagy az előléptetés megtagadása; - engedély visszavonása;	- 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; - munkaköri feladatok átruházása, a munkavégzés helyének megváltoztatása, bércsökkentés, a munkaidő megváltoztatása; - hátrányos megkülönböztetés, hátrányos vagy tisztességtelen bánásmód; - negatív teljesítményértékelés vagy munkareferencia; - pszichiátriai vagy orvosi beutalások;	- 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; - áru- vagy szolgáltatási szerződés idő előtti megszüntetése vagy felmondása; - kényszerítés, megfélemlítés, zaklatás vagy kiközösítés; - képzés megtagadása.