

Bejelentők védelme a munkahelyen a Visegrádi Csoport országaiban, Franciaországban és Szlovéniában – módosítási javaslatok

Zbigniew Hajn
Dagmara Skupień



**Bejelentők védelme a munkahelyen
a Visegrádi Csoport országaiban,
Franciaországban és Szlovéniában
– módosítási javaslatok**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Bejelentők védelme a munkahelyen a Visegrádi Csoport országaiban, Franciaországban és Szlovéniában – módosítási javaslatok

Zbigniew Hajn
Dagmara Skupień

#WHISTLEPRO

supported by

• Visegrad Fund
• •

SZERZŐK

Zbigniew Hajn, Dagmara Skupień
Łódź-i Egyetem, Jogi és Közigazgatási Kar
Európai, Nemzetközi és Kollektív Munkajogi Tanszék, ul. Kopcińskiego 8/12, 90-232 Łódź

AZ EGYES FEJEZETEK SZERZŐI

Zbigniew Hajn – Bevezetés, I. fejezet 1, 2.4, 4, II. fejezet 1, 4, 5.1, 8
Dagmara Skupień – Bevezetés, I. fejezet 1, 2.1-2.3, 3, II. fejezet 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, Összefoglalás

TUDOMÁNYOS RECENZENS

Łukasz Pisarczyk, Varsói Egyetem, Jogi és Közigazgatási Kar, Munkajogi és Szociálpolitikai Tanszék

SZERKESZTETTE

Monika Borowczyk

FORDÍTOTTA

Botond Héjj

A szöveget külső lektorálásnak vetették alá

NYOMDAI ELŐKÉSZÍTÉS

AGENT PR

Anna Basista

A BORÍTÓTERVET KÉSZÍTETTE

AGENT PR

https://st2.depositphotos.com/1035451/8581/v/950/depositphotos_85810968-stock-illustration-polygonal-connection-structure.jpg

A kiadványt a Nemzetközi Visegrádi Alap finanszírozza Visegrádi Grant keretében (21930021 sz.)
Bejelentők védelme a munkahelyen a Visegrádi Csoport országaiban, Franciaországban és Szlovéniában
(WhistlePro)

#WHISTLEPRO

supported by

• Visegrad Fund

• •

© Copyright by Authors, Kraków–Łódź 2021

© Copyright for this edition by Łódź-i Egyetem, Kraków–Łódź 2021

© Copyright for this edition by AGENT PR, Kraków–Łódź 2021

<https://doi.org/10.18778/8220-651-7>

Kiadja a Łódź-i Egyetem Kiadója

I. kiadás W.10429.21.0.K

Készült 2,8 kiadói ív, 3,375 nyomdai ív terjedelemben

ISBN WUŁ 978-83-8220-651-7

e-ISBN WUŁ 978-83-8220-652-4

ISBN AGENT PR 978-83-64462-99-3

Łódź-i Egyetem Kiadója

90-131 Łódź, Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 665 58 63

A NEMZETKÖZI VISEGRÁDI ALAPRÓL

Az Alap nemzetközi donorszervezet, amelyet a Visegrádi Országok, azaz a Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia hoztak létre 2000-ben, és amelynek célja a V4-ek, valamint a V4-es régió és az egyéb országok, különösen a nyugat-balkáni országok és a Keleti Partnerség közötti regionális együttműködés támogatása. Az Alap céljait pénzsegélyek (grantok), ösztöndíjak és művészek támogatása útján teljesíti, a folyósított támogatások összege évente 8 millió euró, amely a V4-es országok kormányainak egyenlő mértékű hozzájárulásából tevődik össze. 2012 óta egyéb donorországokból (Kanada, Németország, Hollandia, Dél-Korea, Svédország, Svájc és az Egyesült Államok) is érkezett összesen további 10 millió euró összegű támogatás.

További információt a Nemzetközi Visegrádi Alapról itt talál:

<https://www.visegradfund.org/>

A „BEJELENTŐK VÉDELME A MUNKAHELYEN A VISEGRÁDI CSOPORT ORSZÁGAIBAN, FRANCIAORSZÁGBAN ÉS SZLOVÉNIÁBAN (WHISTLEPRO)”

A projekt a közszférában, valamint a magánszférában működő saját szervezetben észlelt visszaéléseket vagy jogsértéseket bejelentő dolgozók védelmére összpontosít (*whistleblowing*).

A projekt célja a Visegrádi Országok bejelentővédelmével kapcsolatos jogszabályi kereteinek javítása, közvetve pedig a visszaélések dolgozók általi bejelentésével kapcsolatos hozzáállás megváltoztatása, ami többek között a szlovén és a francia törvényhozási tapasztalatok alapján valósul meg.

A projekt fő célja kidolgozni a bejelentő személyek hatékony védelmének modelljét a Visegrádi Országok számára, különös tekintettel az Európai Unió tagországainak kötelezettségére az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019. október 23-i, az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló 2019/1937 sz. irányelvnek 2021. december 17-ig történő bevezetése tekintetében.

A projekt Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia kormányai társfinanszírozásában, a Nemzetközi Visegrádi Alap támogatásával, a Visegrádi Grantok révén valósul meg. Az Alap küldetésének célja a Közép-európai regionális együttműködéssel kapcsolatos kezdeményezések támogatása.

További információt itt talál:

<https://wpia.uni.lodz.pl/en/research/whistlepro>

A PROJEKTET KOORDINÁLÓ SZERVEZET

Lódz-i Egyetem



PARTNERSZERVEZETEK

Prágai Károly Egyetem



CHARLES
UNIVERSITY

Trnava-i Egyetem



Maribor-i Egyetem



Tours-i Egyetem



Károli Gáspár Református Egyetem (KRE), Magyarország



TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	9
I. Aktuális jogi helyzet.....	11
1. Bevezető megjegyzések.....	11
2. A Visegrádi Országok jogi szabályozása	12
2.1. Cseh Köztársaság.....	12
2.2. Magyarország.....	12
2.3. Lengyelország.....	13
2.4. Szlovákia.....	14
3. Jogalkotás Franciaországban	15
4. Jogalkotás Szlovéniában.....	16
II. Módosítási javaslatok	19
1. A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv átültetésének módszere....	19
2. Az általános és az ágazatspecifikus szabályok közötti kapcsolat	21
3. A bejelentések tárgyi hatálya	23
4. A védelem alanyi hatálya	24
4.1. Általános megjegyzések	24
4.2. A közvetlen védelem alanyi hatálya.....	24
4.3. A közvetett védelem személyes hatálya.....	31
5. A belső bejelentő csatornák.....	32
5.1. Kötelezett szervezetek	32
5.2. A munkavállalói képviselők szerepe	34
5.3. A belső csatorna felépítésének szükséges elemei	35
6. Külső bejelentő csatornák.....	37
6.1. A bejelentésekkel foglalkozó központi hatóság szerepe	37
6.2. Külső csatornák kialakítása	39
6.3. Pénzügyi ösztönzők	40
7. Nyilvános közzétételek	41
8. Megtorlással szembeni védelem	42
8.1. Általános megjegyzések	42
8.2. A megtorlás tilalma	42
8.3. A megtorlás elleni védelemre irányuló intézkedések.....	43
9. Támogató intézkedések a bejelentők számára	46
10. Bejelentés és titoktartási kötelezettség	47
11. Büntetőjogi szankciók.....	48
Összefoglalás	50
Bibliográfia	51

Bevezetés

A Łódz-i Egyetem által koordinált, „Bejelentők védelme a munkahelyen a Visegrádi Csoport országában, Franciaországban és Szlovéniában” témakörű Visegrádi Grant (WhistlePro) megvalósítása keretében nemzetközi jogász szakértők csoportja¹ javaslatokat dolgozott ki a bejelentők munkahelyi helyzetének lehetséges javítására a V4-es országokban. A kutatás a Visegrádi Országok jelenlegi szabályozásának, valamint a francia és a szlovén jogszabályoknak az elemzését, a nemzetközi és európai normák tükrében történő értékelését, valamint a jövőre vonatkozó ajánlások kidolgozását foglalja magában. A kutatás során számos tudományos központ, közintézmény, civil szervezet, szakszervezet és vállalkozás képviselői közötti együttműködésre került sor.

A jogszabályi változtatások bevezetésének lehetősége jelenleg a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv² kötelező jellegű átültetéséhez kapcsolódik, amely túlmutathat és amelynek túl is kell mutatnia az uniós jogalkotók által előírt minimumszabályokon.

A jelen fejezetben jogszabály-módosításokra vonatkozó javaslatokat mutatunk be, többek között a végrehajtás módját illetően, beleértve a bejelentésről szóló általános elvek és az ágazati rendelkezések közötti kapcsolatot, a bejelentés anyagi és személyi hatályát, amelynek magában kell foglalnia a negatív következményekkel szembeni védelmet, a bejelentés belső és külső csatornáinak megfelelő kialakítását, a bejelentők megtorlással szembeni hatékony védelme biztosításának módjait, a bejelentőket támogató intézkedéseket, a bizalmasság problematikájának megoldási módozatait, végül pedig a bejelentő személyes adatainak felfedésével és a jogsértések bejelentésének akadályozásával vagy meggátolásával kapcsolatos büntetőjogi felelősségre vonás kérdéseit.

¹ A WhistlePro szakértői csoport a következő személyekből áll: Gwenola Bargain, University of Tours; Edyta Bielak-Jomaa, Łódz-i Egyetem; Zbigniew Hajn, Łódz-i Egyetem; Kun Attila, Károli Gáspár Református Egyetem (KRE), Magyarország; Jakub Morávek, Prágai Károly Egyetem; Andrea Olšovská, Trnava-i Egyetem; Jan Pichrt, Károly Egyetem, Prága; Darja Senčur Peček, Maribori Egyetem; Dagmara Skupień, Łódz-i Egyetem (WhistlePro Grant koordinátor); Suzych Róbert, Károli Gáspár Református Egyetem (KRE), Magyarország; Peter Varga, Trnava-i Egyetem; Veronika Zoričáková, Trnava-i Egyetem.

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve (2019. október 23.) a bejelentők védelméről, HL. EU L 305, 2019.11.26, 17–56. o., a továbbiakban: a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv.

I. Aktuális jogi helyzet

1. Bevezető megjegyzések

A Visegrádi Országok, Franciaország és Szlovénia jelenlegi, a bejelentők védelmére vonatkozó jogszabályai a bejelentők védelmének módszerei és hatálya tekintetében eltérnek egymástól. Az említett országok jogszabályait a nemzetközi jog, különösen az Európa Tanács egyezményei, valamint az Európai Uniónak a bejelentésekről szóló ágazati jogszabályai befolyásolják. Ezen túlmenően, Szlovákia, Franciaország és Szlovénia ratifikálta az ILO 1982. évi 158. számú, a munkaviszony megszüntetéséről szóló egyezményét – ILO (Termination of Employment Convention, 1982, No. 158). Ezen egyezmény 5. cikkének c) pontjára tekintettel a panasz benyújtása vagy a munkáltatóval szembeni, jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés állítólagos megsértésével kapcsolatos eljárásban való részvétel, illetve az illetékes közigazgatási hatóságokhoz benyújtott fellebbezés nem képezheti elbocsátás okát.

Ezek közül a jogszabályok közül azonban egyik sem nyújt teljes mértékben hatékony védelmet a bejelentők számára, és nem felel meg teljes mértékben a bejelentők védelméről szóló uniós irányelvnek sem.

Ki kell emelni, hogy a szóban forgó országok némelyikében hatályos külön törvények és a bejelentőkre vonatkozó általános rendelkezések ellenére a bejelentések megtételéhez még mindig társul az „árulás” vagy „besúgás”³ vádjától való félelem, valamint az arra vonatkozó ismeretek gyakori hiánya, hogy hogyan lehet a törvénysértéseket a hatóságoknak jelenteni, illetve mely hatósághoz lehet ilyen esetben fordulni. Egy uniós közvélemény-kutatás szerint az európaiaknak csak 44%-a tudja, hogy hogyan jelentheti be a korrupciót, az európai átlagnál alacsonyabb a tudatosság Franciaországban és Lengyelországban (42%), a Cseh Köztársaságban (41%), Szlovákiában (37%) és Magyarországon (27%), és magasabb Szlovéniában (48%)⁴.

³ Lásd az Európai Bizottság megbízásából készült kutatási jelentést: Special Eurobarometer 502, 'Corruption' Report, (June 2020), 119. o. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>, hozzáférés: 2021.06.30, amely szerint például a dániai válaszadók 37%-a és a lengyelországiak 30%-a nem hozná meg a döntést, hogy jelezze a korrupciót, csak azért, hogy ne legyen „áruló”.

⁴ Special Eurobarometer 502, 'Corruption' Report (June 2020), 115. o., <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>, hozzáférés: 2021.06.30.

2. A Visegrádi Országok jogi szabályozása

2.1. Cseh Köztársaság

A Cseh Köztársaságban a 2012 óta benyújtott számos jogalkotási javaslat ellenére nem fogadtak el olyan jogszabályt, amely átfogóan szabályozná a bejelentési eljárásokat és a bejelentők védelmével kapcsolatos kérdéseket⁵. A bejelentők védelme eddig általános jogi elveken alapult, beleértve a munkajogot⁶ és a cseh Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatát⁷. A közszolgálatlal összefüggésben – akár névtelenül is – elkövetett bűncselekmények bejelentésével kapcsolatos szervezeti kérdéseket a 145/2015 Korm. rendelet⁸ tartalmazza, amelyet a cseh közszolgálati törvénykönyv 205. §-ának d) pontja alapján adtak ki⁹. Jelenleg az Igazságügyi Minisztérium Összeférhetetlenségi és Korrupcióellenes Főosztályán belül készülöben van egy jogalkotási projekt, amelynek célja a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv átültetése a Cseh Köztársaság jogrendszerébe.

2.2. Magyarország

Magyarországon a bejelentésre vonatkozó jogi szabályozást a közérdekű bejelentésekről és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságáról szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)¹⁰ tartalmazza. Az említett törvény 1. § (1) bekezdése szerint a hatóságok és a helyi önkormányzati szervek kivizsgálják a panaszokat és közérdekű bejelentéseket. A Pkbt. 4. § (1) bekezdésére tekintettel közérdekű bejelentések a közérdekű adatközlések biztonságos elektronikus rendszerén keresztül is történhetnek, biztosítva a bejelentőnek

⁵ Lásd J. Pichrt, J. Morávek, Protection of Whistleblowers under Czech Law within the Context of the Directive on the Protection of Persons who Report Breaches of Union Law (2019/1937) In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.

⁶ Munka törvénykönyve, No. 262/2006 Coll.

⁷ Lásd J. Pichrt, J. Morávek, Whistleblowing: National Report for the Czech Republic In G. Thüsing, G. Forst (szerk.), Whistleblowing – A Comparative Study, Cham 2016, 115–123. o.

⁸ Nařízení vlády ze dne 15. června 2015 o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu, 145/2015 Coll.

⁹ Lásd Zákon č. 234/2014 Sb. ze dne 1. října 2014 o státní službě. A közszolgálatban a bejelentések megfelelő szabályozására vonatkozó igényekről lásd. J. Morávek In: J. Pichrt et al., Zákon o státní službě, Komentář, 1. kiadás, Prága 2015, 720–724. o.

¹⁰ Lásd a jogszabály angol nyelvű változatát: http://www.ajbh.hu/documents/14315/130159/Act_CLXV_of_2013_.pdf/faa3e557-8e16-473f-1fa9-539e7cdb0f22, http://www.ajbh.hu/documents/14315/130159/Act_CLXV_of_2013_.pdf/faa3e557-8e16-473f-1fa9-539e7cdb0f22, hozzáférés 2021.06.30. Lásd. H. Szewczyk, Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia, Varsó 2020, 101–103. o.

a kivizsgáló szervek előtti anonimitását. A közérdekű bejelentések benyújtására és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer működtetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik. A közigazgatási szektorban a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos kérdéseket az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvérvényesítők fogadására vonatkozó eljárásról szóló 50/2013. számú kormányrendelet szabályozza. A bejelentők védelmét szolgáló intézkedéseket a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény tartalmazza.

A jelenlegi szabályozást több okból is bírálata éri, különösen amiatt, hogy nem egyértelműek a támogató intézkedések, nincsenek azt meghatározó rendelkezések, hogy melyik hatóság állapítja meg, hogy a bejelentő veszélyben van-e, hiányoznak a bejelentő védelmére vonatkozó garanciákat megállapító rendelkezések, valamint nem elérhető a jogsértéseket bejelentők számára az állam által nyújtott pszichológiai segítségnyújtás sem¹¹.

2.3. Lengyelország

Lengyelországban nincsen egyetlen olyan törvény sem, amely átfogóan szabályozná a bejelentők munkahelyi védelmét¹². A belső csatornák létrehozásának kötelezettségére és a bejelentési kötelezettségre vonatkozó jogszabályokat a gazdasági tevékenység egyes ágazataira vonatkozóan határozták meg, ami az uniós rendeletek szerkezetéből adódik. Lengyelországban nincsen olyan intézmény, amely a bejelentőket a megfelelő külső csatornákhöz irányítaná, vagy jogi tanácsadással és a jogaikról szóló tájékoztatással látná el őket. A bejelentők védelmére vonatkozó szabályok különböző, szétszórta jogszabályokból származnak, többek között a Munka Törvénykönyvéből¹³, valamint a Legfelsőbb Bíróságnak a munkáltatóval szemben a munkavállaló által megfogalmazott megengedett kritikára vonatkozó ítélkezési gyakorlatából, amely a munkáltató és a bejelentő közötti munkaviszony megszüntetése kapcsán

¹¹ Lásd A. Kun, Whistleblowing in Hungary In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021, valamint European Network of National Human Rights Institutions, State of the Rule of Law in the European Union, Reports of National Human Rights Institutions, 2021, 305. o., <https://ennhri.org/news-and-blog/ennhri-publishes-its-second-annual-report-on-the-state-of-the-rule-of-law-in-europe/>, hozzáférés 2021.06.30.

¹² Lásd D. Skupień, Workplace Whistleblower Protection in Poland: Current Situation and Perspectives In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.

¹³ Lásd D. Skupień, Whistleblowing in Poland According to Legislation and Case Law In: G. Thüsing, G. Forst (szerk.), Whistleblowing – A Comparative Study, Cham 2016, 221–224 o. és ugyanattól a szerzőtől: The legal protection of whistleblowers in Poland In: B. Lewaszkiewicz-Petrykowska (szerk.), Rapports polonais, XIX Congrès international de droit comparé, Vienne, 20–26 VII 2014, Lodz 2014, 258–261. o.

indított munkajogi bírósági eljárások alapján alakult ki. A jogi szabályozáson javítani kell, különösen a következők miatt: a bejelentő jogi definíciójának hiánya, illetve azon törvénysértések vagy szabálytalanságok köre meghatározásának hiánya, amelyek bejelentése védelem biztosítását vonná maga után, a külső csatornákon tett bejelentések kivizsgálására illetékes szervek tisztázatlansága, az elbocsátás elleni védelem utókövetése és az elsősorban a meghatározatlan idejű munkaszerződéssel rendelkező alkalmazottakra való kiterjesztése, valamint a bejelentőkkel szembeni állítólagos diszkriminatív gyakorlatot érintő ügyekben a bizonyítási teherre vonatkozó egyértelmű szabályok hiánya¹⁴.

2.4. Szlovákia

Magyarországhoz hasonlóan Szlovákia is azt az utat választotta, hogy a bejelentők helyzetét egyetlen fő törvényben szabályozza. Az erről szóló első szlovák törvényt 2014-ben fogadták el (307/2014. sz. törvény a társadalomellenes tevékenységekről való tájékoztatással kapcsolatos egyes intézkedésekről, valamint egyes törvények módosításáról és felülvizsgálatáról) a kormánynak a bejelentők védelmének megerősítésére irányuló programja részeként, figyelembe véve az ország nemzetközi jogi kötelezettségeit. Ezt a törvényt 2019-ben a jelenlegi 54/2019. számú, a társadalomellenes tevékenységeket felfedő személyek védelméről és egyes törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló törvény¹⁵ váltotta fel. Az új törvény megerősítette a bejelentők helyzetét a büntetőeljárásokban, növelte a védelmüket, és létrehozott egy országos, független közigazgatási szervet, a Bejelentővédelmi Hivatalt, amely 2021-ben megkezdte működését¹⁶.

Ennek eredményeképpen a Szlovák Köztársaságban nincsenek speciális ágazati jogszabályok, amelyek a jog egyes területeire vonatkoznának, de létezik egy általános törvény, amely védi a bejelentőket mind a magán-, mind az állami szektorban. A törvény azonban nem terjed ki a védelemre szoruló bejelentések minden esetére. Ezért a megkülönböztetésellenes jogszabályok fontos szerepet

¹⁴ Vö. Ł. Bolesta, In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland, Berlin 2020, 135–139. o. vagy H. Szewczyk, Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia, Varsó 2020, 334–337. o.

¹⁵ Zákon z 30. januára 2019 o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 54/2019 Coll., www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2019/54/20190301, hozzáférés 2021.06.30. Angol változat: <https://transparency.sk/wp-content/uploads/2021/03/Slovak-Act-on-Whistleblowing-2019-1.pdf>, hozzáférés: 2021.06.30.

¹⁶ A szlovák jogszabályokról lásd: P. Kłosowski, Status osób ujawniających nieprawidłowości w Republice Słowackiej z perspektywy przepisów nowej ustawy z 1.03.2019 r. In: B. Baran, M. Ożóg (szerk.), Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, Varsó 2021, 205–213. o.

játszanak a társadalomellenes magatartás bejelentőinek védelmében is. A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv átültetésére vonatkozó kötelezettség miatt a hatályos jogszabályokat várhatóan módosítani kell¹⁷.

3. Jogalkotás Franciaországban

Franciaországban jelenleg három különálló bejelentési rendszer működik – az egyik a legalább ötven alkalmazottat foglalkoztató magánjogi vagy közjogi jogi személyeknél, valamint a legalább 10 000 lakosú önkormányzati, megyei és regionális önkormányzatoknál a bejelentők védelmére és a bejelentés módjára vonatkozó szabályokat állapítja meg: ez az Art. 7–15 Loi Sapin 2¹⁸ és végrehajtási jogszabályai¹⁹. A másik a Franciaországban vagy külföldön legalább 500 alkalmazottat foglalkoztató társaságok vagy vállalatok, vagy legalább 500 alkalmazottat foglalkoztató, Franciaországban székhellyel rendelkező, 100 millió eurót meghaladó árbevételű vagy konszolidált árbevételű vállalatcsoportok által elkövetett korrupciós és fizetett protekciós cselekmények bejelentési rendszere (a Loi Sapin 2 17. cikke). A harmadik rendszert a *Loi n° 2017–399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* (2017. március 27-i 2017–399. sz. törvény az ellenőrző társaságok és a szerződő társaságok prudenciális felügyeleti kötelezettségéről) szabályozza, amely bevezette a kereskedelmi törvénykönyvbe (code de commerce) a felügyeleti terv létrehozásának kötelezettségét a kockázatok azonosítása és az emberi jogok, az alapvető szabadságjogok, a személyek egészségére és biztonságára vonatkozó rendelkezések és a környezetvédelem súlyos megsértésének kezelése érdekében. E terv egyik eleme az érintett vállalat reprezentatív szakszervezeteivel egyeztetett, kockázatokkal és szabálysértésekkel kapcsolatos bejelentési és bejelentéskezelési mechanizmus létrehozása. Ez a kötelezettség a francia területen székhellyel rendelkező társaságokra vagy vállalatokra vonatkozik, amelyek székhelye és közvetlen vagy közvetett leányvállalatai legalább 5000 főt foglalkoztatnak, valamint a legalább 10 000 főt foglalkoztató vállalatokra, amelyek székhelye és közvetlen vagy közvetett leányvállalatai francia területen

¹⁷ Lásd P. Varga, V. Zoričáková, Slovak Whistleblowing Law after Revision – a Step Forward? In: D. Skupień (szerk.), *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź 2021.

¹⁸ Loi n° 2016–1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

¹⁹ Décret no 2017–564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'Etat.

vagy külföldön székhellyel rendelkeznek. A bejelentők védelmét a munkaügyi jogszabályok²⁰ egészítik ki, beleértve a megkülönböztetés elleni szabályozást is. A bejelentési folyamatban különleges szerepet játszik a Défenseur des droits (a francia Alapvető Jogok Biztosa), aki tájékoztatási feladatokat lát el a bejelentések terén, valamint a bejelentőktől érkezett bejelentéseket az illetékes külső hatóságokhoz irányítja²¹.

4. Jogalkotás Szlovéniában

Szlovéniában nincsen olyan általános vagy külön jogszabály, amely átfogó védelmet biztosítana a bejelentők számára²². Azok a munkavállalók és köztisztviselők, akik jogellenes vagy káros magatartást jelentenek, csak egyes különleges törvények alapján élveznek védelmet, amelyek közül néhányat az országra nézve kötelező nemzetközi kötelezettségekből eredően hoztak. Ezen kívül a bejelentők a munkajog által biztosított általános védelemben is részesülnek. A legjelentősebb az integritásról és a korrupció megelőzéséről szóló 2010. évi törvény (*Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, ZIntPK*), amely szabályozza a korrupció bejelentését és a korrupciót bejelentő személy védelmét, az etikátlan vagy jogellenes magatartás bejelentését és a bejelentő személyt védő intézkedéseket, az Európa Tanács korrupcióról szóló polgári jogi egyezményét és az ENSZ korrupció elleni egyezményét²³

²⁰ Vö. G. Bargain, Shortcomings in the Workplace Whistleblower Protection in France: What to Expect from the Transposition of Directive 2019/1937? In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021 és Ł. Bolesta, In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland, Berlin 2020, 67–70. o., A. Rommel, Ochrona sygnalistów we francuskim systemie prawnym In: B. Baran, M. Ożóg (szerk.), Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, B. Baran, M. Ożóg (szerk.), Varsó 2021, 197–204. o.

²¹ Lásd art. 4 Loi organique n° 2011–333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (a 2011. március 29-i 2011–333. sz. organikus törvény az ombudsmanról), JORF nr 0075, 2011.03.30, módosítva: Loi organique n° 2016–1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte (2016. december 9-i 2016–1690. sz. organikus törvény az ombudsman hatásköréről a bejelentők eligazításáról és védelméről).

²² Lásd D. Senčur-Peček, How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021. és ugyanezen szerző: Protection of Persons Reporting Corruption and Other Whistleblowers in the Republic of Slovenia In: G. Thüsing, G. Forst (szerk.), Whistleblowing – A Comparative Study, Cham 2016, 263–277. o.

²³ Lásd D. Senčur-Peček, How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive In: D. Skupień (szerk.),

végrehajtva. A bejelentést a szlovén állami holdingról szóló törvény (*Zakon o slovenskem državnem holdingu, ZSDH-1*) is szabályozza, azzal a kikötéssel, hogy a jogellenes gyakorlatot bejelentő személyek védelmét a ZIntPK szabályozza.

Szlovéniában számos olyan törvény is van, amely az Európai Unió rendeleteit és irányelveit hajtja végre a banki, biztosítási, tőzsdei, stb. területen, amelyek szerint a tagállamok felelőssége, hogy szabályozzák a jogi személyeknek és felügyeleti hatóságaiknak a belső bejelentő csatornák létrehozására és a bejelentők védelmének biztosítására vonatkozó kötelezettségeit. Ezeket a kérdéseket a bankokról (*Zakon o bančništvu, ZBan-2*), a biztosításokról (*Zakon o zavarovalništvu, ZZavar-1*), a pénzügyi eszközök piacáról (*Zakon o trgu finančnih instrumentov, ZTFI-1*), a befektetési alapokról és alapkezelő társaságokról (*Zakon o investicijskih skladih in družbah za upravljanje*) szóló törvények, (*ZISDU-3*), valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséről (*Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma, ZPPDFT-1*) és az üzleti titkokról (*Zakon o poslovni skrivnosti, ZPosS*) szóló törvény szabályozza. Ugyanakkor az is hangsúlyozandó, hogy a szlovén munkajog a bejelentők számára nem biztosít külön védelmet a munkáltatók megtorlásával szemben. A munkaviszonyokról szóló törvény (*Zakon o delovnih razmerjih, ZDR-1*) azonban minden munkavállalónak (beleértve a közalkalmazottakat is) védelmet biztosít a munkáltatók jogellenes gyakorlatával, például a zaklatással és a mobbinggal, valamint a munkaszerződések jogellenes megszüntetésével szemben. Másrészt az ellenőrzési törvény (*Zakon o inspekcijskem nadzoru, ZIN*) előírja, hogy az ellenőröknek védeniük kell a jelentés vagy más információ forrását. A tömegmédiáról szóló törvény (*Zakon o medijih, ZMed*), amely garantálja az újságíróknak a források felfedésének tilalmát, valamint a tanúvédelmi törvény (*Zakon o zaščiti prič, ZZPrič*) és a büntető törvénykönyv (*Kazenski zakonik, KZ-1*) is közvetve utal a bejelentők védelmére.

A jogellenes, tisztességtelen vagy etikátlan gyakorlatok meghatározását, a bejelentési módszereket és a bejelentők védelmét munkáltatói szinten szintén a nagyobb – sokszor állami tulajdonban lévő – vállalatok úgynevezett magatartási kódexei, etikai kódexei vagy vállalati integritási politikái szabályozzák. Legtöbbjük aláírója a Szlovén Kereskedelmi és Iparkamara (GZS), a Szlovén Menedzserek Szövetsége (ZM) és a Szlovén Igazgatók

Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021, valamint Ł. Bolesta, In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland, Berlin 2020, 50–56. o., vagy H. Szewczyk, Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia, Varsó 2020, 101. o.

Szövetsége (ZNS) által a Ljubljani Egyetem Közgazdaságtudományi Karának kezdeményezésére kidolgozott 2014-es szlovén vállalati integritási iránymutatásnak is.

A bejelentők jogi védelmének töredékes jellege miatt a javaslat szerint az irányelvet egy külön törvény elfogadásával kell végrehajtani. Az Igazságügyi Minisztérium már benyújtotta erre vonatkozó javaslatait a szlovén kormánynak. A jogi doktrínák képviselői is előterjesztették saját javaslataikat²⁴.

²⁴ Lásd D. Senčur-Peček, How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive, In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021, I. Vuksanović, Poziv za specialno zakonsko ureditev »žvižgačev«, Pravna praksa, 45/2010, 8. o., A. Sedlar, Zgodovinska prelomnica pri zaščiti žvižgačev v EU, Pravna praksa, 13/2019, 6–8. o.

II. Módosítási javaslatok

1. A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv átültetésének módszere

Jelenleg az Európai Unió tagállamaiban a bejelentések megtételére és a bejelentők jogállására vonatkozó jogi szabályozás igen változatos. A 2019/1937/EU irányelv a hatálya alá tartozó területeken²⁵ közös minimumszabályokat állapít meg a bejelentők védelmére vonatkozóan. Ez az alapvető alkalmazási köre a tagállamok jogrendszerébe történő átültetésnek is. Természetesen itt meg is lehetne állni. Az átültetés azonban nehezen túlbecsülhető esélyt ad arra, hogy az egész Unióban és az egyes tagállamokban létrejöjjön a közérdekre káros jogsértések bejelentésének és a bejelentők védelmének rendszere, amely túlmutat az irányelvben meghatározott minimumon. Az irányelv 25. cikke szerint a tagállamok elfogadhatnak vagy fenntarthatnak olyan rendelkezéseket, amelyek a bejelentők jogaira nézve kedvezőbbek. Ugyanakkor az irányelv végrehajtása nem vezethet a jogvédelem már meglévő szintjének csökkenéséhez.

A tagállamokat nem kötik az irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében az uniós hatáskörre vonatkozóan meghatározott korlátozások. A 2. és 25. cikkből következik, hogy az irányelv közös minimumszabályokat állapít meg a csupán az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmére vonatkozóan. A tagállamok azonban dönthetnek úgy, hogy a nemzeti rendelkezések alkalmazását más területekre is kiterjesztik. Az ötödik preambulumbekkezdés tükrében az ilyen jellegű kiterjesztést a bejelentők védelmének átfogó és következetes nemzeti szintű keretének biztosítása érdekében kell végrehajtani. A védelem kiterjesztését az Európai Bizottság is támogatta, amely jelezte, hogy „átfogó” megközelítésre van szükség annak elismeréséhez, hogy a bejelentők jelentős mértékben hozzájárulnak a közérdeket sértő jogellenes tevékenységek megelőzéséhez és az ellenük folytatott küzdelemhez, valamint ahhoz is, hogy az egész EU-ban megfelelő védelmet biztosítsanak számukra”²⁶.

²⁵ Ez az irányelv artikulált részére vonatkozik, mivel a preambulumbekkezdések nem rendelkeznek kötelező erővel; C-162/97. sz. ügy, Nilsson, [1998] ECLI:EU:C:1998:554, 54. pont. és nem kerülnek átültetésre. Ezek azonban fontosak a rendelkezések alkalmazása és értelmezése szempontjából, így figyelembevételük fontos a helyes átültetéshez; vö. J. Mańnicki, *Metody transpozycji dyrektyw*, Europejski Przegląd Sądowy 2017, 8. sz., 5. o.

²⁶ European Commission (2018), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, *Strengthening*

Az irányelv nem tartalmaz útmutatást a végrehajtás módjára vonatkozóan, kivéve a bejelentők kiegyensúlyozott és hatékony védelmének biztosításának fontosságára vonatkozó általános utalást (1. preambulumbekzdés). Ezért nincs jelentősége annak, hogy egy tagállam egy vagy több jogszabályban fogja szabályozni a bejelentők védelmét. Hasznosnak tűnik azonban az az elképzelés, hogy a végrehajtásnak olyan átfogó és koherens egésznek kell biztosítania, amelyben a bejelentési és közzétételi csatornák, a vizsgálati és korrekciós mechanizmusok, valamint a bejelentők védelmét szolgáló jogi eszközök egymással hatékonyan együttműködnek²⁷. Ebből kifolyólag, ahogyan az irányelv jelenleg *lex generalis* a bejelentők védelmét illetően, és teret enged más, speciálisabb rendszerek alkalmazásának, amennyiben az EU-ban léteznek ilyen rendelkezések, például a pénzmosás elleni küzdelemre vonatkozóan, a bejelentésekről szóló nemzeti jogszabályok *lex generalis* lehetnének a különleges rendelkezések tekintetében. A vizsgált országok közül az egységes általános jogi aktus elvét Szlovákiában és Magyarországon fogadták el.

Másrészt annak a lehetősége, hogy a kollektív szerződéseket az irányelv átültetésének eszközeként alkalmazzák, további kérdéseket vet fel. Először is, az átültetésnek ez az útja akkor megengedett, ha a kollektív szerződéseket a tagállam jogrendszere általánosan alkalmazandó jogforrásként ismeri el²⁸. Egyébként az Európai Unió működéséről szóló szerződés a 153. cikke alapján elfogadott irányelvek esetében biztosítja ezt a lehetőséget, ami a 2019/1937/EU irányelvre nem vonatkozik. Az viszont más kérdés, hogy a tagállamok hogyan hajtják végre azon kötelezettségüket, hogy a jogi alanyok belső értesítési és nyomon követési csatornákat és eljárásokat hozzanak létre (az irányelv 8. és 9. cikke). Az ezeket a csatornákat és eljárásokat bevezető jogi eszközök lehetnek szabályzatok, utasítások vagy hasonló belső jogi aktusok. Ezek lehetnek kollektív szerződések is, különösen, ha a belső csatornák csak a munkavállalók számára nyitottak – lásd az irányelv 8. cikkének (2) bekezdését. Bármelyik eszközt is választják, az irányelvet végrehajtó jogszabályi rendelkezéseknek kötelező joghatást kell biztosítaniuk, hogy azokat jogokat és kötelezettségeket keletkeztető forrásnak lehessen tekinteni.

A nem kötelező erejű jogszabályok különböző típusai, mint például a vállalati és csoportos magatartási kódexek, etikai kódexek vagy vállalati

whistleblower protection at EU level, COM (2018) 214 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/placeholder_10.pdf, hozzáférés: 2021.06.30.

²⁷ Vö. Council of Europe (2014), Protection of whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, <https://rm.coe.int/16807096c7>, 19. o., hozzáférés: 2021.06.30.

²⁸ Bővebben S. Prechal, Directives in EC Law, Oxford 2005, 8' 5–87. o.

integritási politikák, szintén kiegészítő jelentőséggel bírhatnak a tisztességtelen vagy etikátlan gyakorlatok meghatározásában, a bejelentési módszerek kialakításában és a bejelentők védelmében.

A kollektív szerződések és a nem kötelező erejű jogszabályok egyaránt relevánsabbak lehetnek azokon a területeken, amelyekre nem terjed ki az uniós jog vagy a nemzeti jogszabályok hatálya. Azonban itt is meg kell felelniük a bejelentők védelmére vonatkozó általános jogi rendelkezések követelményeinek.

2. Az általános és az ágazatspecifikus szabályok közötti kapcsolat

A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 3. cikkének (1) bekezdése szerint, ha a melléklet II. részében felsorolt ágazati uniós jogszabályok a bejelentésre vonatkozóan részletes rendelkezéseket tartalmaznak, akkor ezeket a rendelkezéseket kell alkalmazni. A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv rendelkezéseit olyan terjedelemben kell alkalmazni, amilyenben az ügyet az említett ágazati uniós jogszabályok nem szabályozzák kötelező jelleggel.

A melléklet II. részében felsorolt jogszabályok a következő ágazatok szerint csoportosíthatók: pénzügyi szolgáltatások, termékek és piacok, valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzése, közlekedésbiztonság és környezetvédelem. Általában a következő szabályokat határozzák meg a bejelentések külső és belső csatornáinak létrehozására: önálló, célzott csatornák, a bejelentések bizalmas kezelésének biztosítása, valamint a bejelentő és a bejelentett személy személyes adatainak védelme²⁹. Bizonyos esetekben a névtelen bejelentés³⁰, illetve a bejelentők számára

²⁹ Lásd pl. az értékpapírokkal finanszírozott ügyletek átláthatóságáról és az újrafelhasználásról, valamint a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2015. november 25-i (EU) 2015/2365 európai parlamenti és tanácsi rendelet 24. cikke (1) bekezdésének c) pontját, HL. EU L 337., 2015.12.23., 1–34. o.

³⁰ Lásd az 596/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletről szóló, 2015. december 17-i (EU) 2015/2392 bizottsági végrehajtási irányelv 5. cikke (1) bekezdésének a) pontját az említett rendelet tényleges vagy lehetséges megsértésének az illetékes hatóságokhoz történő bejelentése tekintetében, HL. EU L 332., 2015.12.18., 126–132. o., vagy a pénzáttalásokat kísérő információkról és az 1781/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i (EU) 2015/847 európai parlamenti és tanácsi rendelet 21. cikkének (2) bekezdése, HL L 332., 2015.12.18., 126–132. o., vagy a pénzáttalásokat kísérő információkról és az 1781/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i (EU) 2015/847 európai parlamenti és tanácsi rendelet 21. cikkének (2) bekezdése, HL L 332., 2015.12.18., 126–132. o. EU vagy

nyújtott pénzügyi ösztönzők³¹ is megengedettek. Az ágazati jogi aktusok is meglehetősen szűkszavú rendelkezéseket tartalmaznak arról a kötelezettségről, hogy biztosítani kell a bejelentő személyek védelmét a megtorlással, a megkülönböztetéssel és a tisztességtelen bánásmód egyéb formáival szemben³². Egyes ágazati jogszabályok kifejezetten megkövetelik a bejelentő jóhiszeműségét ahhoz, hogy a bejelentő védettséget élvezhessen a negatív következményekkel szemben³³.

A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 3. cikke (1) bekezdésének második mondata szerint a bejelentők védelméről szóló uniós irányelvet átültető nemzeti jogi aktusok rendelkezéseinek alkalmazását ki kell terjeszteni az említett irányelv mellékletének II. részében szereplő ágazatokban tevékenykedő bejelentőkre, fenntartva ugyanakkor a kötelező ágazati szabályokból eredő megkülönböztetéseket. Különösen a 2019/1937/EU irányelv szerinti minimális védelmi előírásokat kell biztosítani e személyek számára, valamint ágazatspecifikus minimumkövetelményeket kell alkalmazni a külső értesítési csatornák felépítésére és az illetékes hatóságok kötelezettségeire, valamint a belső csatornák felépítésére vonatkozóan, amennyiben ezekről ágazatspecifikus jogszabályok rendelkeznek. Ugyanakkor egyes ágazati rendelkezések, például a bejelentések anonimitására, az adatok bizalmas kezelését biztosító mechanizmusokra vagy az új bejelentés esetén alkalmazandó pénzügyi ösztönzők alkalmazására vonatkozóan, amelyek a jogsértőkkel szemben közigazgatási vagy büntetőjogi szankciókat eredményeznek, inspirációt jelenthetnek a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv átültetésében.

a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságáról és a 2004/35/EK irányelv módosításáról szóló, 2013. június 12-i 2013/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 22. cikke, HL. EU L 178., 2013.6.28., 66–106. o.

³¹ Lásd a piaci visszaélésekről (piaci visszaélésekről szóló rendelet), valamint a 2003/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2003/124/EK, a 2003/125/EK és a 2004/72/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 16-i 596/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 32. cikkének (4) bekezdését, HL. EU L 173., 2014.6.12., 1–61. o.

³² Vö. az értékpapírokkal finanszírozott ügyletek átláthatóságáról és az újrafelhasználásról, valamint a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2015. november 25-i (EU) 2015/2365 európai parlamenti és tanácsi rendelet 24. cikke (1) bekezdésének b) pontjával.

³³ Vö. pl. a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, illetve terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i (EU) 2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelv 37. cikkével, HL 2015. EU HL L 141., 2015.6.5., 73–117. o.

3. A bejelentések tárgyi hatálya

A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv a 2. cikkben felsorolt, az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmére összpontosít, ugyanakkor meghagyja a tagállami hatóságoknak a lehetőséget arra, hogy a nemzeti jog szerinti védelem hatályát az irányelv hatályán kívül eső területekre vagy cselekményekre is kiterjesszék (2. cikk (2) bekezdés).

Úgy tűnik, hogy az irányelvet átültető jövőbeli jogszabályok hatályát ki kell terjeszteni általában véve a „jogszabálysértésekre”³⁴, mind az Európai Unió jogrendszere, a nemzetközi jogok, valamint nemzeti jogok, mind a külföldi jog tekintetében. A gyakorlatban nehéz lehet különbséget tenni az uniós jogot érintő és a nemzeti jogot nem érintő jogsértések között, tekintettel a jogi normák harmonizációjának vagy akár egységesítésének széleskörűségére. Érvelni kell amellett, hogy a külföldi jog, vagy a nemzetközi jog megsértését bejelentő személy számára is védelmet kell biztosítani, ami különösen fontos a vállalatcsoportok esetében.

A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 5. cikke (1) bekezdésének ii. pontja és (42) preambulumbekkezdése szerint a jogsértés fogalma magában foglalja a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott joggal való visszaélést is, azaz az olyan cselekményeket vagy mulasztásokat, amelyek első látásra nem tűnnek formai értelemben jogellenesnek, de ellentétesek a jog tárgyával vagy céljával. Úgy tűnik, hogy hasznos lenne a joggal való visszaélés fogalmát a nemzeti jogban a fenti fogalom meghatározásra hivatkozva meghatározni, ugyanakkor nem korlátozva ezt a fogalmat kizárólag az uniós jogi aktusokkal kapcsolatos visszaélésekre és az irányelv 2. cikkében meghatározott tárgyi hatálya alá tartozó területekre, hanem ezt a fogalmat a nemzeti jog aktusaira is vonatkoztatni kell.

Támogatnunk kellene továbbá a szóban forgó jogsértések körének kiterjesztését az etikai kódexek megsértésére is, amelyek a vonatkozó jogszabályok értelmében bizonyos ágazatokban vagy foglalkozásokban kötelezőek. Úgy tűnik továbbá, hogy a jövőbeni jogszabályoknak lehetővé kell tenniük a belső csatornákon keresztül, az adott szervezetben hatályos belső szabályozások, például a CSR-dokumentumok vagy etikai kódexek alapján jelenthető jogsértések tárgyi hatályának kiterjesztését. Egy ilyen kiterjesztés következményeként az adott szervezeten belüli bejelentés körébe tartozó jogsértéseket bejelentő személyeknek védelemben kell részesülniük.

³⁴ Így többek között M. Łaga, *Unormowania dotyczące sygnalizacji – wzmacnianie demokracji w miejscu pracy*, In: Z. Hajn, M. Kurzynoga (szerk.), *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, Varsó 2017, 482. o.

A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 5. cikkének (2) bekezdésével összhangban az tárgyi hatálynak időbeli korlátozás nélkül ki kell terjednie a múltbeli, jelenlegi és potenciális jogsértésekről szóló jelentésekre.

Az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében ez nem érinti a tagállamok felelősségét a nemzetbiztonság szavatolására, illetve a tagállamok alapvető biztonsági érdekeik védelmére vonatkozó hatáskörét. Mindazonáltal a védelmi, biztonsági és minősített információkkal kapcsolatos ügyeket nem szabad kizárni a nemzeti jogszabályok hatálya alól, hanem inkább különleges bejelentési rendszereket kell létrehozni ezeken a területeken³⁵.

4. A védelem alanyi hatálya

4.1. Általános megjegyzések

A bejelentők védelme a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 1. cikkében megfogalmazott azon célkitűzéshez képest alárendelt jellegű, amely meghatározott területeken a közérdek védelmét szolgálja az uniós jog és szakpolitikák végrehajtásának javítása révén. A bejelentők magas szintű védelmének biztosítása ezt a célt szolgálja. Ezt a célt, megfelelően módosítva a bejelentést alkalmazó területek körének bővülése esetén, az irányelv átültetését végrehajtó rendelkezésekben figyelembe kell venni. A bejelentők védelme lehet közvetlen, amikor közvetlenül a bejelentőnek nyújtanak védelmet, és közvetett, amikor a megtorló intézkedéseket a bejelentővel kapcsolatban álló személyekkel szemben alkalmazzák (az irányelv (41) preambulumbekkezdése).

4.2. A közvetlen védelem alanyi hatálya

A bejelentő az irányelv meghatározása szerint „bejelentést tevő személy”. Közvetlen védelemben részesülhet minden olyan személy, aki az irányelv értelmében bejelentőnek minősül, és aki teljesíti az irányelvben meghatározott feltételeket a védelem igénybevételéhez. Az 5. cikk (7) pontja szerint ez olyan természetes személy, aki az általa végzett munkával összefüggésben szerzett, jogsértésekre vonatkozó információkat bejelent vagy nyilvánosságra hoz.

A védelemhez a bejelentőnek az irányelv 6. cikkével összhangban alapos okkal kellene feltételeznie, hogy az információ a bejelentés időpontjában igaz volt, és az irányelv hatálya alá tartozik. Az ilyen személy nem tekinthető fizetett bejelentőnek, és nem regisztrálható fizetett bejelentőként. Azok a személyek, akik kizárólag magánérdeükben, egy másik személlyel való

³⁵ Vö. Transparency International, Building on the EU Directive for Whistleblowing Protection. Analysis and Recommendations, Position Paper 1/2019, 3. o.

konfliktussal kapcsolatban tesznek bejelentést, kizárhatók a védett bejelentők közül. A védelem e jellemzői és feltételei közül néhány kérdéseket vetett fel vagy kritikát kapott az áttünettel összefüggésben.

Az a követelmény, hogy a bejelentőnek természetes személynek kell lennie, kizárja a jogi személyeket a védett alanyok köréből. Úgy véljük, hogy ez a korlátozás helyénvaló. Az irányelv célja, amint azt fentebb említettük, a közérdek védelme a törvények tiszteletben tartásának javítása érdekében, a bejelentők munkájukkal kapcsolatos védelme révén. Az e törvényben előírt különleges bejelentési eljárások, támogató intézkedések és a megtorlás elleni védelem ehhez igazodik. Ez önmagában is kellően fontos, elkülönült és sajátos terület a társadalmat fenyegető jogsértések elleni küzdelemhez. Másrészt a jogi személyek – például a jogsértő vállalkozók ügyfelei, vagy a csalás és korrupció ellen küzdő civil társadalmi szervezetek – által tett bejelentések külön jogszabályokat igényelnének, amennyiben a meglévő rendelkezések elégtelennek minősülnének. Más kérdés az olyan szervezetek, mint a bejelentőnek segítséget nyújtó szakszervezetek vagy más civil társadalmi szervezetek védelmének lehetősége. Ez a kérdés a bejelentő segítőinek védelmével kapcsolatos, és azt a további észrevételek keretében vitatjuk meg.

A végrehajtás során figyelmet kell fordítani a bejelentő személy azon jellemzőjére is, amely az 5. cikk (7) pontja szerint, a munkájával összefüggésben szerzett, jogsértésre vonatkozó információ nyilvánosságra hozatala. Ezt a fogalmat a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 5. cikkének (9) pontjában található szójegyzék magyarázza. Ebből a pontosításból következik, hogy a bejelentő védelemben részesül, ha olyan körülmények vagy helyzetek között jutott információhoz, amelyek a munkájához vagy szakmai tevékenységéhez kapcsolódnak, és amelyek révén kapcsolatba került a bejelentéssel érintett intézménnyel. Ezen túlmenően védelmet élvez az e tevékenységgel kapcsolatos megtorlással szemben, bár maga a megtorlás a munkával kapcsolatos kereteken kívül is történhet (97 preambulumbekzdés). A fogalomnak az irányelv szójegyzékébe való felvétele azt jelenti, hogy azt az egész irányelvben egységesen kell érteni. Így ha az irányelv például a segített „olyan természetes személyként” határozza meg, „aki a bejelentőnek ebben a tevékenységében munkájával összefüggésben segítséget nyújt”, ez azt jelenti, hogy a bejelentőnek a bejelentő szakmai tevékenységével kapcsolatos körülmények között nyújt segítséget, nem pedig a sajátjával összefüggésben. Ezen túlmenően a szóban forgó kifejezés megfogalmazásából arra kell következtetni, hogy az információ megszerzésének, amelynek nyilvánosságra hozatalát az irányelv védi, a bejelentő munkájának körülményeivel kell összefüggnie, míg magára az információra e kapcsolatnak nem kell jellemzőnek lennie.

A bejelentő védelmének elismeréséhez szükséges további feltétel – az a követelmény, hogy a bejelentőnek alapos okkal kell feltételeznie, hogy az információ a bejelentés időpontjában igaz volt, és az irányelv hatálya alá tartozik – azt jelenti, hogy az irányelv elutasítja a jóhiszeműség tesztjét, amelyet gyakran alkalmaznak a bejelentő védelmére, aki tévesnek bizonyult, visszaélással kapcsolatos információt közölt. Ehelyett az irányelv bevezeti az „alapos okkal feltételezhető” teszt, amely nem a bejelentőnek az információ valóságtartalmába vetett hitére vonatkozik, hanem arra a döntésre, amelyet egy, a bejelentő helyzetében lévő, racionális és objektív megfigyelő – például hasonló pozícióban lévő, hasonló tudással és tapasztalattal rendelkező személy – hozna. Továbbá a bejelentőnek nem kell hiteles információt szolgáltatnia ahhoz, hogy védelemben részesüljön, elegendő, ha alapos gyanúja van arra nézve, hogy jogsértés történt (5. cikk (2) pont). Következésképpen a bejelentők indítékai nem lehetnek relevánsak annak eldöntése során, hogy részesüljenek-e védelemben (lásd a (32) preambulumbekendést). Ebben a helyzetben a bejelentő jóhiszeműségére vonatkozó követelmény bevezetése a harmonizáló jogszabályokban azt jelentené, hogy a 25. cikk (1) bekezdésének szellemében elfogadhatatlan lenne az irányelvben meghatározott normánál kedvezőtlenebb rendelkezések elfogadása a bejelentők számára. Hasonló tesztet fogadtak el annak a helyzetnek az értékelésére, amikor a bejelentő tévesen feltételezte, hogy a bejelentett jogsértés az irányelv hatálya alá tartozik. Azok a személyek azonban, akik a bejelentés időpontjában tudatosan és szándékosan helytelen vagy félrevezető információt szolgáltattak, nem élveznek védelmet³⁶ és hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat kell alkalmazni rájuk, valamint felelősséggel tartoznak az ilyen cselekmény által okozott kárért³⁷. Külön figyelmet érdemel az a helyzet, amikor a bejelentő anélkül tesz bejelentést, hogy kellően tisztában lenne azzal, hogy van-e megalapozott oka a bejelentésnek, és hogy a bejelentett jogsértés az irányelv hatálya alá tartozik-e, és például olyan információt jelent be, amely már nyilvánosan ismert, vagy megalapozatlan pletyka vagy szóbeszéd. Ilyen helyzetben a (43) preambulumbekendés szerint a bejelentő nem jogosult védelemre. Úgy véljük, hogy a védelem megtagadását csak azokra az esetekre kell korlátozni, amikor a téves döntés a bejelentő súlyos gondatlanságára vezethető vissza.

Néha megjelenik az az érv, hogy nem lehet bejelentésről beszélni, ha a nyilvánosságra hozatalt a törvény szankciók terhe mellett írja elő³⁸. Úgy

³⁶ 32. preambulumbekendés.

³⁷ 23. cikk (2) bekezdés és (102) preambulumbekendés.

³⁸ Lásd pl. D. Banisar, Whistleblowing: International Standards and Developments In: I. Sandoval (szerk.), Corruption and Transparency: Debating the Frontiers Between State, Market and Society,

véljük, hogy ez a nézet téves. Ennek a nézetnek az elfogadása azt jelentené, hogy a bejelentőket megfosztanák a védelemtől minden olyan esetben, amikor a munkavállalónak a szabálytalanságokról való tájékoztatásra vonatkozó kötelezettsége a munkavállaló munkáltató iránti lojalitási kötelezettségéből, a munkavállalónak a munkahelyi érdekek iránti gondossági kötelezettségéből vagy a tisztviselőnek a közjó érdekében fennálló gondossági kötelezettségéből ered. Másrészt helyénvalónak tartjuk a (30) preambulumbekkezdésben szereplő utalást, miszerint az irányelv nem vonatkozik azokra az esetekre, amikor a nemzeti hatóságok – például a vámhatóságok – által, a tudatos beleegyezésüket követően bejelentőként azonosított vagy bejelentőként nyilvántartásba vett személyek jutalom vagy kártérítés ellenében jogsértéseket jelentenek be a bűnüldöző hatóságoknak. Az ilyen bejelentések ugyanis olyan különleges eljárások szerint történnek, amelyek célja az ilyen személyek anonimitásának biztosítása a testi épségük védelme érdekében, és amelyek eltérnek az irányelvben előírt bejelentési csatornáktól. Ugyanakkor a (62) preambulumbekkezdéssel összhangban az irányelvnek akkor is védelmet kell nyújtania, ha a bejelentést tevő személyek az uniós vagy nemzeti jog alapján kötelesek az illetékes nemzeti hatósághoz fordulni, például szakmai feladataik és kötelességeik ellátása során, vagy azért, mert a szóban forgó jogsértés bűncselekménynek minősül.

Az irányelv több preambulumbekkezdésben is utal a közérdekre, hangsúlyozza a bejelentés fontosságát az Unió és a tagállamok érdekeinek védelme szempontjából, sőt a bejelentést a közérdek védelméhez kapcsolja³⁹, de nem teszi a bejelentők védelmét az említett érdekek szerinti cselekvés függvényévé⁴⁰. Csak a nyilvánosságra hozatal elfogadhatóságát tették bizonyos helyzetekben közérdekű megfontolásoktól függővé⁴¹. Ezért elfogadhatatlan, hogy az irányelvet végrehajtó rendelkezésekben a védelmet a közérdek védelmétől tegyék függővé. Ugyanakkor az irányelv megjelöli a módját a jelzőrendszerek tehermentesítésének az olyan bejelentésektől, amelyek egyértelműen nem kapcsolódnak a közérdek védelméhez. A tagállamok

World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011, <https://ssrn.com/abstract=1753180>, 5–6. o., hozzáférés: 2021.06.30.

³⁹ Például az (1) és a (31) preambulumbekkezdés.

⁴⁰ Ez vonatkozik azokra a bejelentőkre is, akik – az irányelv hatálya alá tartozó mértékben – a munkájukkal összefüggésben szerzett üzleti titkokat nyilvánosságra hozzák. Ilyen esetben az alperes bejelentőnek nem kell bizonyítania, hogy az általános közérdek védelmében cselekedett, amint azt a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemről szóló, 2016. június 8-i 2016/943 irányelv 5. cikkének b) pontja előírja; lásd az irányelv 21. cikkének (7) bekezdését és (98) preambulumbekkezdését.

⁴¹ A 15. cikk (1) bekezdése b) és (i) alpontja.

ugyanis a (22) preambulumbekezdéssel összhangban dönthetnek úgy, hogy a kizárólagosan a bejelentővel kapcsolatos panaszokat, azaz a bejelentő és egy másik munkavállaló (egy másik személy) közötti személyközi konfliktusokra vonatkozó panaszokat más eljárásokhoz irányíthatják át. Helyénvalónak tartjuk egy ilyen szabályozás bevezetését az irányelvvel kapcsolatos végrehajtási rendelkezésekbe. Egy ilyen mintaszabályozás alkalmazása megszabadítja a bejelentőt és a jelentést értékelő szervezeteket a közérdek fogalmával kapcsolatos megfontolásoktól és azon kétségektől, hogy a bejelentés figyelembe veszi-e a közérdeket. Ugyanakkor lehetővé teszi az olyan bejelentések „kiszűrését”, amelyek egyértelműen nem a közérdek védelmét szolgálják, és a bejelentők szélesebb körének nyújt védelmet, mint ha a közérdekűség fogalmát fogadnák el. Ez egy egyszerű, a törvény címzettjei számára könnyen érthető és a jogalkalmazó szervek által könnyen értékelhető eszköz, amelynek ugyanakkor az a jó hatása, hogy nem védi a bejelentőket valamely nyilvánvalóan magánérdek védelmében. Amennyiben a huszonkettedik preambulumbekezedésben javasolt, fent leírt megoldást nem fogadják el, a tisztán magánérdekű bejelentések élni fognak az irányelv védelmével. Ugyanakkor nem szabad kizárni vagy korlátozni a személyes vagy pénzügyi haszon reménye által motivált bejelentők védelmét. Az ilyen indítékok ugyanis nem zárják ki a szabályszegésekre vonatkozó valós információk közzétételét, amelyek közzététele összességében összhangban van az irányelv 1. cikkben megfogalmazott célkitűzéssel.

A nyilvánosságra hozó bejelentők személyes védelmi körének meghatározása külön figyelmet érdemel. Az irányelv e feltételeket meghatározó 15. cikke a védelem megadását a bejelentés olyan helyzetben történő megtételétől teszi függővé, amikor a bejelentő a belső vagy külső bejelentést követően az előírt határidőn belül nem kapott visszajelzést, vagy ha az információból az derül ki, hogy nem került sor megfelelő nyomon követési intézkedésre⁴². A védelem megadása előzetes belső vagy külső bejelentés nélkül is indokolt, ha a bejelentőnek alapos oka van feltételezni, hogy a 15. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett különleges körülmények fennállnak. A fentiekkel összhangban úgy véljük, hogy a „megalapozott okkal feltételezhető” kifejezés arra a megítélésre utal, amelyet egy racionális megfigyelő a bejelentő helyzetében hozna. A fenti rendelkezésnek az irányelv 5. cikkének (7) és (6) bekezdésével összefüggésben történő értelmezéséből az is következik, hogy a nyilvánosságra hozatal esetén a védelem leírt feltételei kiegészítő jellegűek, ami azt jelenti, hogy a védelem megszerzése érdekében a nyilvánosságra hozó bejelentőnek meg kell felelnie az e rendelkezésekben meghatározott, korábban leírt feltételeknek.

⁴² Lásd a (79) preambulumbekezdést.

Az irányelv sajátos megoldást alkalmaz az anonim bejelentések tekintetében. A tagállamok belátására bízva, hogy a jogalanyok és az illetékes hatóságok elfogadják-e a névtelen bejelentéseket és nyomon követik-e azokat. Ugyanakkor, még ha a nemzeti jog nem is ismeri el a névtelen bejelentést, ha a bejelentést elfogadják vagy névtelenül hozzák nyilvánosságra, és a bejelentőt azonosítják, a bejelentő védelmet élvez a megtorlással szemben. Ez azt jelenti, hogy a névtelen bejelentő, aki a 15. cikk (1) bekezdése b) és i) alpontjában meghatározott feltételek szerint nyilvánosságra hozta bejelentését, és akit azonosítottak, védelmet élvez, függetlenül attól, hogy a tagállam elismeri-e a névtelen bejelentések belső és külső csatornákon keresztül történő elfogadását. Az irányelv azt is kimondja, hogy ha a nemzeti jog szerint megengedett a névtelen bejelentés, akkor azt kellő gondossággal követni kell⁴³. Érdemesnek tűnik kiegészíteni ezt a felületes jellegű rendelkezést a belső és külső csatornák üzemeltetőinek titoktartási kötelezettségére vonatkozó egyértelmű megfogalmazással abban az esetben, ha a névtelen bejelentők személyazonosságát felfedik, vagy ha személyazonosságuk megállapítható.

A 4. cikk 1-3. bekezdésében az irányelv a bejelentőnek minősülő személyek széles körét jelöli meg. Ide tartoznak az alkalmazottak és az önálló vállalkozók, a részvényesek, a vállalat vezető testületeinek tagjai, az önkéntesek, stb. Ez a lista példálózójellegű és a minimumra szorítkozik. A transzpozíció bővítheti ezt a listát, de nem zárhatja le. Védelmet kell nyújtani minden olyan személynek, aki az irányelv értelmében bejelentőnek minősül, és aki megfelel az irányelvben meghatározott védelemre jogosultsági feltételeknek. Jelentős kétségek merülnek fel azonban a 4. cikk (2) és 4. cikk (3) bekezdésében szereplő, védelemre jogosult személyek meghatározásával kapcsolatban. Ezek a rendelkezések bejelentőnek ismerik el azokat a személyeket is, akik olyan jogsértéseket jelentenek be, amelyekről a jogalanyal való kapcsolat megszűnése után szereztek tudomást, valamint azokat a személyeket, akik olyan jogsértéseket jelentenek be, amelyek az adott jogalanyal való jogviszony létesítését megelőző toborzás vagy tárgyalások során szerzett információkra vonatkoznak. Az irányelv szövegének angol nyelvű változata ezt a kapcsolatot „*work-based relationship*”, szó szerinti fordításban „munkaalapú kapcsolatként” említi. Ezzel szemben számos más nyelvi változat, köztük a vizsgált országoké is, a „munkaviszonykifejezést” használja erre. Ez a különbség azért jelentős, mert lényeges különbségeket eredményez a bejelentők körében és a jogsértések bejelentésének lehetőségeiben. Véleményünk szerint a fent említett kapcsolat nem azonosítható a munkaviszonnyal, hanem az a 4. cikk (1) bekezdésében említett személyek és más személyek tágan értelmezett munkájával kapcsolatos

⁴³ A 9. cikk 1. pont e) pontja.

minden olyan kapcsolatra vonatkozik, akik a munkájukkal kapcsolatos tevékenységük során szerzett jogsértésekről szóló információkat jelentenek be vagy hoznak nyilvánosságra. Ezt a következtetést a 4. cikk (1) bekezdésének rendszerszerű értelmezése, valamint e rendelkezés és az egész irányelv célja indokolja, amely a lehető legszélesebb körű lehetőséget kívánja teremteni a munkával kapcsolatos jogsértések bejelentésére⁴⁴. A fentiekre való tekintettel úgy véljük, hogy az irányelvet végrehajtó rendelkezésekben a „munkaalapú kapcsolat” kifejezést kell elfogadni. Ez a legbiztonságosabb megoldás, mert ez az értelmezés a bejelentők jogai szempontjából kedvezőbb, mint a „munkaviszony” kifejezés használata.

Végezetül meg kell fontolni bizonyos, a szakirodalomban szereplő javaslatokat, amelyek a bejelentők jogi védelmének az irányelv személyes hatályán túlmutató kiterjesztésére irányulnak. Ez különösen azokra a személyekre vonatkozik, akik csak szándékoznak vagy megkísérlelnék információt közölni, valamint azokra a személyekre, akik nem közölnek vagy nem is szándékoznak bejelentést tenni, de ezt gyaníthatóan megtették vagy megtehetik⁴⁵. Az ilyen személyek védelme jelenleg arra az elvárásra korlátozódik, hogy a tagállamok előírják a bejelentések akadályozása vagy meggátolása kísérletének tilalmát és az e tilalom megsértése esetén alkalmazandó szankciókat⁴⁶. Ez a védelem azonban nem tűnik elegendőnek, mivel a tilalom megsértőjének megbüntetése nem orvosolja a megtorlás miatt elszenvedett kárt. Ezt a védelmet például úgy kell biztosítani, hogy a nemzeti jogszabályokba kifejezetten be kell vezetni azt az általános szabályt, amely szerint a bejelentéssel gyanúsított, valamint a bejelentést megtenni szándékozó vagy megkísérítő személyt nem érheti megtorlás a munkájával összefüggésben. Bár a törvény kifejezett rendelkezése nélkül is az ilyen körülmények bírósági eljárás során történő feltárásának azt kellene eredményeznie, hogy a bíróság védelmet nyújt, például a munkaszerződés felmondása vagy a munkáltató egyéb cselekménye helytelen voltának elismerésével, bár ez hatástalan lehet például egy polgári jogi szerződés felmondása miatti kártérítési perben, ahol a felmondás oka nem feltétlenül releváns. Erősebb védelmet biztosítana az irányelv VI. fejezetének megfelelő alkalmazása a személyek fent említett csoportjai esetében.

⁴⁴ Ennek az értelmezésnek a helyességét a (39) preambulumbekkezdés utolsó mondata, valamint az Európa Tanács álláspontja is megerősíti, amely ugyanezen kifejezés használatát magyarázza. Lásd: Council of Europe (2014), 20. o.

⁴⁵ Lásd Transparency International (2019), 5-6. o.; Transparency International (2018), 11-13. o.; Council of Europe (2014), 38. o.

⁴⁶ 23 cikk (1) bekezdés (a) pont.

4.3. A közvetett védelem személyes hatálya

A közvetett védelmet az irányelv kiterjeszti a bejelentő segítőire, azaz azokra a természetes személyekre is, akik a bejelentőnek a bejelentési folyamatban segítséget nyújtanak, ezen kívül a bejelentővel kapcsolatban álló harmadik felekre és a bejelentő tulajdonában lévő vagy vele egyéb módon a munka révén kapcsolatban álló jogi személyekre. E rendelkezéssel kapcsolatban és az implementációval összefüggésben több kérdés is megvitátást igényel.

Az első arra a kérdésre vonatkozik, hogy megengedhető-e a nemzeti szabályozásban a közvetett védelem alá tartozó személyek körének kiterjesztése. A közvetlen védelem személyi hatályának a 4. cikk (1) bekezdésében és a közvetett védelemnek a 4. cikk (4) bekezdésében való meghatározásának összehasonlítása azt mutatja, hogy a jogalkotó szándéka az, hogy a közvetett védelem hatálya alá tartozó jogalanyok körét a személyek megjelölt három csoportjára korlátozza. Az irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében szereplő listájuk nem nyílt jellegű. E védelem más jogalanyokra való kiterjesztési lehetőségének a 25. cikk (1) bekezdése kiterjesztő értelmezésén kellene alapulnia, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a bejelentők jogaira nézve kedvezőbb rendelkezéseket fogadjanak el. A szó szoros értelmében a közvetett védelem alanyi hatályának kiterjesztése nem jelenti a bejelentők „jogainak” tekintetében kedvezőbb rendelkezések elfogadását. Ez azonban, aszerint, ahogyan a 25. cikk (1) bekezdésének szövegét a (104) preambulumbekkezdésben pontosították, a bejelentők számára kedvezőbb intézkedés. Úgy véljük, hogy az utóbbi értelmezés az indokoltabb.

A „segítő” fogalmának terjedelmét is érdemes egy kicsit bővebben megvitatni. Felmerül az az érv, hogy az irányelvben szereplő segítő fogalma kizárja a védelem alól a szakszervezeteket mint olyanokat, azaz jogalanyokat, valamint más civil szervezeteket és aktivistákat zár ki abból. Úgy véljük, hogy az ilyen szervezeteknek támogatásra és védelemre van szükségük. Ezt azonban nem egy kifejezetten az egyének védelmét célzó irányelvvel, hanem egy külön rendelettel, az egyértelműen a természetes személyek védelmére irányuló irányelven kívül kell bevezetni. Ezzel szemben a szakszervezeteken kívüli szervezetek munkavállalói és aktivistái kívül maradnak az irányelv személyi hatályán, mivel nem a munkával kapcsolatos környezetben tevékenykednek. Indokoltnak tűnik, hogy a megtorlással szembeni védelem természetes személyként rájuk is kiterjedjen. Ez azonban azzal járna, hogy a segítő fogalmát ki kellene terjeszteni a munkaviszonyon kívül tevékenykedő más természetes személyekre is. Sőt, a szervezeti támogatás hiánya miatt ők a civil aktivistáknál kiszolgáltatottabbak lehetnek a megtorlásoknak. Úgy véljük továbbá, hogy nemcsak azoknak kell védelmet nyújtani, akik a bejelentőnek a bejelentés megtételében segítenek, hanem azoknak is, akik

a bejelentés megtétele után segítik a bejelentőt, például azzal, hogy megvédik a bejelentőt a lelepleződéstől, vagy ellenzik a bejelentővel szemben hozott hátrányos intézkedéseket. Véleményünk szerint azok a személyek, akik olyan információkat tesznek közzé, amelyek kiegészítik a más személy által korábban nyilvánosságra hozott, jogsértésekről szóló információkat, nem minősülnek a bejelentő segítőjének. Az ilyen személyeket külön bejelentőnek kell tekinteni.

5. A belső bejelentő csatornák

5.1. Kötelezett szervezetek

A belső csatornák alapvető fontosságúak az irányelv koncepciója szempontjából⁴⁷. Ezen, a bejelentők bizalmát élvező csatornák létrehozása és zökkenőmentes működése közvetlen érdeke azoknak az alanyoknak is, amelyeknél ezeket létre kell hozni, nemcsak azért, mert így lehetőség nyílik az adott szervezet szabálytalanságoktól való megtisztítására, hanem azért is, mert lehetőséget ad az ügy „helyszínen” történő kivizsgálására, anélkül, hogy az külső szervek tudomására jutna vagy nyilvánosságot kapna.

Alapvetően, a bejelentőkről szóló uniós irányelv 8. cikkének (4) és (7) bekezdésén alapuló kivételektől eltekintve, a (az EUMSZ 45. cikke 1. bekezdése szerint értendő) legalább 50 munkavállalót foglalkoztató vállalkozásoknál belső bejelentő csatornákat kell létrehozni. A húsznál több, de ötvennél kevesebb alkalmazottat foglalkoztató kisebb vállalatoknál a belső csatornák létrehozásának kötelezettsége – az irányelvben említett kivételektől eltekintve – nem tűnik méltányos megoldásnak, mivel a minden követelménynek megfelelő, azaz önálló, teljesen bizalmas, erre a célra szakosodott és képzett személyek által működtetett, a belső vizsgálatot gyorsan és hatékonyan végző csatorna létrehozása nagy pénzügyi terhet jelent. A kis szervezeteknél problémásnak tűnik a bejelentő személyazonosságának titokban tartása. Ebből kifolyólag úgy tűnik, hogy az ilyen jogalanyokkal munkaviszonyban álló személyek számára előnyösebb, ha a bejelentéseket közvetlenül külső csatornáknál teszik meg⁴⁸.

Viszont úgy tűnik, hogy a közszféra valamennyi jogalanyánál belső csatornákat kell létrehozni, függetlenül attól, hogy az adott közigazgatási egységen belül működő hivatal vagy szervezeti egység hány főt foglal magába.

⁴⁷ A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 8. cikke (1) bekezdésének (47) preambulumbekkezdése.

⁴⁸ Vö. K. Wygoda, D. Wasiak, Poufność informacji o sygnaliście jako ultima ratio systemu compliance In: B. Baran, M. Ożóg (szerk.), Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, Varsó 2021, 111. o.

Az irányelvben a belső csatornák létrehozására kötelezett alanyokat leggyakrabban „jogalanyoknak” („*legal entities*”) vagy „szervezeteknek” („*organisations*”) nevezik, vagy alkalmanként a „munkáltató” („*employer*”)⁴⁹ vagy „vállalkozás” („*undertaking*”)⁵⁰ szavakat is alkalmazzák erre. Az utóbbi két kifejezés esetenkénti használata érthető, mivel a belső csatorna létrehozására kötelezett szervezetnek nem feltétlenül kell munkáltatónak vagy vállalkozásnak lennie, bár az leggyakrabban mind munkáltató, mind vállalkozás⁵¹.

A természetes személy és a jogi személy kifejezések helyett a „*legal entity*” átfogó kifejezés használata azt az elképzelést támasztja alá, hogy a jogképesség nem a „jogalany” meghatározó kritériuma. A fogalom egyaránt magában foglalhat természetes és jogi személyeket, valamint olyan személyek társulásait vagy szervezeti egységeket, amelyek jogképesek, bár nem rendelkeznek jogi személyiséggel, mint például a közkereseti társaságok és a polgári jogi társaságok egyes nemzeti jogokban. Alapvető jelentőséggel bír, hogy az egy olyan szervezet, amelynél az elkülönültségére való tekintettel (mivel annak saját alkalmazottai, munkatársai és feladatai vannak) jogsértések fordulhatnak elő, amelyek kapcsán belső csatornára van szükség. Az is nagyon lényeges, hogy a szervezet rendelkezzen olyan jogi hatáskörrel, amely lehetővé teszi a jogsértésekre való megfelelő reagálást az ilyen csatorna működtetésére vonatkozó eljárások szerint. Kíváncos azonban, hogy az ilyen szervezet képes legyen jogi felelősséget vállalni. Ugyanis, amint azt már kiemeltük, ez a leggyakrabban az a személy, akire a bejelentés vonatkozik, vagy akiről a bejelentés szól, legyen az egy szerv vagy egy alkalmazott.

Ezért az irányelv az érintett személy („*person concerned*”) fogalmát úgy határozza meg, hogy ez egy olyan természetes vagy jogi személy, akit a bejelentésben vagy a nyilvánosságra hozatalban a jogsértés elkövetőjeként jelölnek meg, vagy akivel az adott személy (azaz a jogsértő) kapcsolatban áll. A jogsértőként megjelölt személynek ebből kifolyólag természetes vagy jogi személynek kell lennie, mivel ez garantálja a jogi felelősség viselésére való alkalmasságot, különösen beleértve a polgári jogi kártérítési felelősséget. Helyénvalónak tűnik, hogy a jogi személyiséggel egyenértékű jogképességgel rendelkező jogalanyokat, például egyes jogi személyiséggel nem rendelkező társaságokat pontosan ugyanígy kell kezelni. Az ilyen képesség hiánya azonban nem zárja ki, hogy az adott szervezeti egység vagy jogalany az irányelv

⁴⁹ 47. preambulumbekkezdés.

⁵⁰ Például a 4. cikk (1) bekezdésének c) pontja.

⁵¹ Vö. Z. Hajn, Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who Is Protected and Who Is Responsible under the Provisions of the EU Directive 2019/1937? In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.

értelmében vett jogi személynek minősüljön. Ilyen esetben a jognak biztosítania kell, hogy a jogi felelősség az ilyen jogalanyok „mögött álló” természetes vagy jogi személyeket terhelje, például egy vállalatot a fióktelepe nevében⁵².

Az irányelvben a „jogalany” fogalmának sajátossága a vállalkozáscsoportok vonatkozásában is megmutatkozik. A belső bejelentési eljárásoknak lehetővé kell tenniük a magánszektorbeli jogalanyok számára, hogy a jogalany és leányvállalatai vagy kapcsolt vállalkozásai („a csoport”) alkalmazottai, de lehetőség szerint a csoport megbízottai és beszállítói, valamint minden olyan személy által megtett bejelentéseket, aki a jogalany és a csoport számára végzett munkájával összefüggésben szerez információkat, teljes mértékben bizalmasan fogadjanak és vizsgáljanak meg⁵³. A belső csatornák csoportszintű létrehozása nem akadályozza meg azt, hogy a csoport egyes vállalatainak szintjén is létrehozzák azokat, sőt a legalább 50 főt foglalkoztató szervezetek számára ez kötelező.

Azt is meg kell jegyeznünk, hogy a bejelentőnek képesnek kell lennie arra, hogy a jogsértéseket azon szervezetek által működtetett különböző belső csatornákon jelentse, amelyekkel munkaviszonyban áll, vagy amelyekkel együttműködik.

A csoport központi vezetőségének szintjén működő, nemcsak a csoport székhelye szerinti ország hivatalos nyelvén, hanem az érintett csoportnak megfelelő egyéb nyelveken is működtetett bejelentési rendszer különösen hasznos lenne a csoport határon túlnyúló tevékenységeivel kapcsolatos jogsértésekre vonatkozó bejelentések esetében, pl. az emberi jogok megsértése, a külföldi jog megsértése, vagy az alárendelt társaságok működésével kapcsolatos, az egész cégcsoport érdekeit sértő szabálytalanságokra vonatkozó panaszok esetén.

5.2. A munkavállalói képviselők szerepe

A vállalaton belüli bejelentési rendszerről a nemzeti jogtól és gyakorlattól függően konzultációt kell folytatni vagy megállapodást kell kötni a szakszervezetekkel vagy a szakszervezeten kívüli munkavállalói képviselőkkel⁵⁴.

Javasolni kell továbbá, hogy a szakszervezetek vagy a munkavállalói tanácsok jogosultak legyenek arra, hogy tájékoztatást és konzultációt

⁵² Ez a probléma különösen az olyan országokat érintheti, mint Lengyelország, ahol a munkáltatói státuszt jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek is megkapják, ha rendelkeznek az úgynevezett munkavállalói kapacitással. Ez különösen vonatkozik a kormányzati szervezeti egységekre, a helyi önkormányzati egységekre és a magánszektorbeli vállalatok belső részlegeire.

⁵³ 55. preambulumbekzdés.

⁵⁴ Vö. még V. Abazi, Guide. Internal Whistleblowing Channels and the Role of Trade Unions, EUROCADRES, 2021, 13-14. o.

kapjanak az e szervek hatáskörébe tartozó ügyekben – így különösen a munkahelyi egészségvédelemre és biztonságra vonatkozó jogszabályok megsértése, a megkülönböztető gyakorlatok, a mobbing vagy a munkahelyi erőszak kérdéskörében tett bejelentések számáról és a lefolytatott vizsgálatok eredményéről. A munkajogi jogsértésekről közvetlenül a szakszervezeteknek tett bejelentések nem tekinthetők nyilvános bejelentésnek. Kritikusan kell értékelni a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv negyvenötödik preambulumbekzdésének tartalmát, amely az online platformokon vagy a közösségi médiában tett bejelentéseket a szakszervezeteknek címzett bejelentésekkel teszi egyenlővé. Különbséget kell tenni az olyan helyzetek között, amikor egy személy nyilvánosan, például egy szakszervezeti gyűlésen nyilvánosságra hozza a jogsértést, és az olyan esetek között, amikor egy szakszervezeti aktivistát bizalmasan, az ő segítségére támaszkodva értesít a jogsértésről. Ki kell emelni, hogy különösen a munkajog területén történő bejelentésekkel összefüggésben a szakszervezet a bejelentő természetes szövetségese a munkahelyen, amely képes tanácsot, támogatást vagy információt nyújtani a helyes cselekvési móddal kapcsolatban⁵⁵. Ezért a szakszervezeti képviselőket vagy más munkavállalói képviselőket segítő személyeknek tekintik⁵⁶, akik védelmet élveznek a megtorlásokkal szemben, és akiket titoktartási kötelezettség terhel⁵⁷.

5.3. A belső csatorna felépítésének szükséges elemei

A belső bejelentési csatorna létrehozásakor a szervezetnek világosan és elérhető módon meg kell határoznia a bejelentések körét, a bejelentési eljárást, a csatornát használni jogosult szervezetek körét és a nyomon követési intézkedéseket. Az e kérdésre vonatkozó információknak könnyen hozzáférhetőnek kell lenniük, a munkavállalókon kívül olyan személyek számára is, akik szakmai tevékenységük során kapcsolatba kerülnek a joggalannyal. Ide tartoznak például a szolgáltatók, a forgalmazók, a beszállítók és az üzleti partnerek, amennyiben a csatorna nyitva áll az e személyektől származó bejelentések előtt⁵⁸. A bejelentők körének nem szabad csak a munkavállalókra korlátozódnia, amit

⁵⁵ V. Abazi, The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection? *Industrial Law Journal*, Volume 49, Issue 4, December 2020.

⁵⁶ Lásd a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv (41) preambulumbekzdését.

⁵⁷ Lásd a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 5. cikkének (8) bekezdését. Erről a témáról lásd G. Bargain, Shortcomings in the Workplace Whistleblower Protection in France: What to Expect from the Transposition of Directive 2019/1937? In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.

⁵⁸ Vö. a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 7. cikk 3. bekezdés és az (59) preambulumbekzdésével.

az Irányelv 8. cikke 2) bekezdése engedélyez, hanem más, az adott jogalannal munka révén együttműködő személyekre is vonatkozniuk kell⁵⁹.

A belső csatornáról szóló tájékoztatásban kifejezetten meg kell említeni, hogy nem kötelező azt igénybe venni, mielőtt a külső csatornához fordulnának valamely bejelentéssel, és világos és könnyen elérhető tájékoztatást kell nyújtani az illetékes hatóságoknál történő bejelentés külső csatornáinak eljárásairól (az Irányelv 9. cikke 1) (g) bekezdése)⁶⁰. Ezen túlmenően a belső csatornát kezelő szervezetnek tájékoztatnia kell az érintetteket arról, hogy amennyiben a bejelentő több jogalannal áll munkaviszonyban, a bejelentő annál a szervezetnél tehet bejelentést, amellyel az információ megszerzése összefügg.

A belső csatornának a szervezeten belüli egyéb kommunikációs csatornáktól függetlennek kell lennie, és azt olyan állandó, kis létszámú, előzetesen a csatorna működtetésére kiképzett alkalmazottnak kell működtetniük, akik rendelkeznek a bejelentés jellegének és a személyes adatok védelmének értékeléséhez szükséges jogi szaktudással. Ezen kívül a személyes adatok feldolgozásához megfelelő felhatalmazással kell rendelkezniük.

Amennyiben az adott szervezet külső szervvel történő együttműködés mellett dönt, úgy ajánlott, hogy e szerv olyan, szabályozott szakmák számára fenntartott szolgáltatásokat nyújtson, mint amilyen például az ügyvédi, jogtanácsosi, okleveles könyvvizsgálói vagy adótanácsadói szakma, akiknek képviselőit szakmai titoktartás köti, és akik garantálják a rajtuk keresztül bejelentéseket tevő személyek bizalmas kezelését⁶¹.

A belső csatornának nemcsak a szóbeli vagy hagyományos írásbeli jelentések továbbítását kell lehetővé tennie, hanem elektronikus csatornán keresztül is, ahol a megfelelő modern technológiák alkalmazásával a jelentéstevő személyazonossága védett⁶². Ebben az összefüggésben érdemes megemlíteni a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (ISO) idén kidolgozott ISO 37002 Whistleblowing Management System-Guidelines szabványát⁶³, amely szerint

⁵⁹ Az a lehetőség, hogy a munkavállalókon kívül más személyek is bejelenthetik a jogsértéseket belső csatornákon keresztül, a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 8. cikke (2) bekezdésének második mondatából ered.

⁶⁰ A bejelentő autonómiájáról a csatornaválasztás tekintetében lásd: W. Vandekerckhove, (2021), Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection, Journal of Business Ethics, <https://doi.org/10.1007/s10551-021-04771-x>, hozzáférés: 2021.06.30.

⁶¹ Vö. K. Wygoda, D. Wasiak, Poufność informacji o sygnaliście jako ultima ratio systemu compliance In: B. Baran, M. Ożóg (szerk.), Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, Varsó 2021, 111. o.

⁶² Lásd E. Bielak-Jomaa, Challenges in the Field of Whistleblower Personal Data Protection in Polish Law Compared to European Solutions In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.

⁶³ <https://www.iso.org/standard/65035.html>, hozzáférés: 2021.06.30.

a belső csatornának három feltételen kell alapulnia: bizalom, pártatlanság és a bejelentő védelme.

A bejelentés kézhezvételének visszaigazolására vonatkozó hétnapos határidő közvetlenül a bejelentőkről szóló uniós irányelv 9. cikke (1) bekezdésének b) pontjából következik; a visszajelzés megadásának határideje nem haladhatja meg a három hónapot (9. cikk (1) bekezdésének f) pontja). Azonban bűncselekmény vagy bűncselekmény elkövetésére irányuló kísérlet bejelentése esetén, a bejelentés valóságtartalmának belső vizsgálat keretében történő ellenőrzését követően az ügyet véleményünk szerint haladéktalanul továbbítani kell az illetékes külső csatornához. A belső csatornák nem tűnnek megfelelőnek az ilyen ügyek kivizsgálására. Bűncselekményektől eltérő egyéb esetekben a más csatornához történő továbbításhoz a bejelentő beleegyezését kell kérni, mivel a bejelentőknek jogos okuk lehet arra, hogy a jogsértések bejelentésére egy adott csatornát válasszanak⁶⁴.

6. Külső bejelentő csatornák

6.1. A bejelentésekkel foglalkozó központi hatóság szerepe

A WhistlePro Grant keretében elemzett nemzeti jogszabályok egyike sem rendelkezik egyetlen olyan külső szervvel, amely a jogsértési bejelentéseket fogadná és feldolgozná. Egy ilyen megoldás egyébként sem nem lenne optimális, tekintettel a bejelentések eltérő tárgyára, amelyek az állami tevékenység különböző területeire vonatkozó ügyeket érintik.

A külső csatornák sokfélesége⁶⁵ lehetővé teszi, hogy az adott bejelentést az annak szempontjából legmegfelelőbb hatóság dolgozza fel. Ez azonban bizonytalanságot okoz a potenciális bejelentőknek abból a szempontból, hogy melyik külső csatornát válasszák a bejelentésre, és ez gyakran el is riasztja őket a bejelentéstől. Egy, Franciaországban és Magyarországon alkalmazott módszer szerint a bejelentőket egy központilag eljáró intézmény különböző

⁶⁴ Lásd TI, Transparency International, Building on the EU Directive for Whistleblowing Protection. Analysis and Recommendations, Position Paper 1/2019, 10. o., <https://www.transparency.org/en/publications/building-on-the-eu-directive-for-whistleblower-protection#>, hozzáférés 2021.06.30.

⁶⁵ A magyarországi Alapvető Jogok Biztosának Hivatala tájékoztatása szerint az ombudsman az általa működtetett elektronikus külső értesítési csatornán keresztül 280 hatósággal áll kapcsolatban, Lásd: A. Gulyás, Z. Baksa, In: I. Miernicka, A. Pietras, D. Skupień (szerk.), Workplace Whistleblower Protection in the V4 Countries, France and Slovenia. Current Regulations and Proposed Changes. Book of Abstracts. International Scientific Conference Organised Online. Department of European, International and Collective Labour Law. Faculty of Law and Administration, University of Lodz, 15th June 2021, Łódź 2021, 16. o.

külső csatornákhöz irányítja. Ezt a szerepet mindkét országban az emberi jogok védelméért és tiszteletben tartásáért felelős alkotmányos szerv tölti be, így Franciaországban a *Défenseur des droits*, valamint Magyarországon is az alapvető jogok biztosa. Szlovákiában jelenleg zajlik a bejelentők védelmével foglalkozó hivatal létrehozása, amely széles hatáskörrel rendelkezik, beleértve azt is, hogy közigazgatási határozattal felfüggesztheti a munkajog területén a munkáltató által a bejelentővel szemben hozott intézkedéseket.

Azokban az országokban, ahol még nem hoztak létre központi hivatalt a bejelentők számára, szorgalmazni kell egy ilyen hivatal létrehozását. A jövőbeni hivatal többek között gondoskodna arról, hogy a külső bejelentések a megfelelő csatornákhöz kerüljenek, és kívánatos lenne egy bizalmas elektronikus bejelentési csatorna létrehozása is, hasonlóan ahhoz, amelyet például Magyarországon az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala működtet⁶⁶. Ez azonban nem lenne kizárólagos külső bejelentési csatorna.

A Hivatal feladata lenne továbbá a potenciális és tényleges bejelentők tájékoztatása a megfelelő külső csatornákról, valamint jogaikról és a megtorlás elleni védelem eszközeiről⁶⁷. Kívánatos, hogy a fenti célokra kijelölt hatóságok csatlakozzanak a már működő, hágai székhelyű Európai Integritási és Bejelentési Hatóságok Hálózatahoz (Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities). Az értesítések fogadásáért felelős központi hatóságok közötti együttműködés szintén kívánatos, hiszen a bejelentés vonatkozhat külföldi vagy uniós jog megsértésére, és a bejelentést egy másik ország illetékes hatóságához vagy - az irányelv (71) preambulumbekkezdésével összhangban - az illetékes uniós intézményhez kell továbbítani. Javasolni kell továbbá - bár ez meghaladja a jelen pénzsegély (grant) keretében végzett elemzés keretét - egy uniós szintű központi bejelentő iroda létrehozását, amely a potenciális bejelentőket az illetékes uniós szervekhez és intézményekhez irányítaná. Jelenleg az említett hatóságok és intézmények tájékoztatására vonatkozó kötelezettség a belső csatornákat működtető jogalanyokat terheli (az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének g) pontja szerint), ami meghaladhatja a hatáskörüket.

Negatívan kell értékelni azokat a projekteket, amelyeknek célja az, hogy a bejelentőkkel foglalkozó nemzeti iroda hatáskörét minisztériumi főosztályokra vagy más, a kormányzati igazgatáshoz tartozó intézményekre ruházzák. Ezt a szerepet egy újonnan létrehozott, a végrehajtó hatalomtól független, törvényes legitimitással rendelkező intézménynek kellene ellátnia. Amint az az irányelv 20. cikkének (3) bekezdéséből és (89)

⁶⁶ Lásd a 2013. évi CLXV. törvény 2. fejezetét.

⁶⁷ Vö. az irányelv 20. cikkének (3) bekezdésével.

preambulumbekezdéséből is kitűnik, a bejelentők támogatására kijelölt közizgatási szervnek „függetlennek” kell lennie.

Azokban az országokban, ahol még nem hoztak létre központi hivatalt a bejelentők számára, és többek között a jelentős pénzügyi terhek miatt nem is tervezik, célravezető egy külön, az alkotmányban foglalt bejelentő egység létrehozása, a magyarországi Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában működő Közérdekű Bejelentővédelmi osztály mintájára.

6.2. Külső csatornák kialakítása

A „külső” intézmények által működtetett jelző csatornáknak autonómnak és függetlennek kell lenniük az ezen intézmények által működtetett egyéb bejelentő csatornáktól. Amint azt a magyar Alapvető Jogok Biztosának eddigi tapasztalatai mutatják, a hivatalok és intézmények belső és külső csatornái közötti határvonal gyakran elmosódik⁶⁸. Az ilyen helyzetet a jövőben kerülni kell.

A külső bejelentési csatornáknak garantálniuk kell a bejelentő személyes adatainak teljes körű bizalmas kezelését, biztosítaniuk kell a bejelentő, valamint a bejelentéssel érintett személy személyes adatainak megfelelő védelmét és a bejelentés hatékony kivizsgálását. Az eset jellegétől függően a legsúlyosabb esetekben, amikor a bejelentő vagy a hozzátartozói egészségét vagy életét veszély fenyegeti, engedélyezni kell a bejelentés névtelenségét. Jelenleg néhány ágazati jogszabály lehetővé teszi az anonim jelentéstételt. Úgy tűnik, hogy az irányelvet átültető általános rendelkezésekben - azokban az országokban is, ahol szkeptikusak a névtelen bejelentések elfogadhatóságával kapcsolatban – legalább azt elő kellene írni, hogy a névtelen bejelentéseket bizalmasan kezeljék, és a bejelentett tényeket kivizsgálják. Jó megoldás például az a Magyarországon alkalmazott gyakorlat, amelyben a bejelentő kérheti személyes adatainak anonimizálását a bizalmas elektronikus csatornát fenntartó központi hivataltól, hogy adatait az a külső hatóság, amelyhez a bejelentés a hatáskörének megfelelően érkezik, ne ismerhesse meg⁶⁹.

Névvel ellátott bejelentés esetén a belső csatornához hasonlóan biztosítani kell a bejelentő személyes adatainak teljes körű bizalmas kezelését, figyelembe véve a modern technológiák nyújtotta lehetőségeket. Ilyen például az Alapvető

⁶⁸ Lásd A. Gulyás, Z. Baksa, In: I. Miernicka, A. Pietras, D. Skupień (szerk.), Workplace Whistleblower Protection in the V4 Countries, France and Slovenia. Current Regulations and Proposed Changes. Book of Abstracts. International Scientific Conference Organised Online. Department of European, International and Collective Labour Law. Faculty of Law and Administration, University of Lodz, 15th June 2021, Łódź 2021, 16. o.

⁶⁹ Lásd: A 2013. évi CLXV. törvény 6. §-a. Szintén vö. M. Terracol, A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation, Transparency International, 2018, 20. o., <https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation>, hozzáférés 2021.06.30.

Jogok Biztosához intézett panaszok bejelentését szolgáló elektronikus rendszer⁷⁰. A titoktartás biztosításának egyéb módjai a speciális telefonvonal vagy a dupla borítékrendszer.

A bejelentő számára biztonságos külső bejelentési rendszer lényeges eleme, hogy erre a célra megfelelően képzett, jó hírnévvel és magasszintű szakmai etikával rendelkező szakemberekből álló személyzetet nevezzenek ki.

Bár nem tűnik célszerűnek, hogy a külső csatornák a bejelentéseket prioritási szintjük szerint válogathassák ki, ami az irányelv 11. cikkének (3) bekezdése szerint megengedett, e csatornák hatékonyságának biztosítása érdekében a tagállami hatóságok megfontolhatnák a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 11. cikkének (4) bekezdése szerinti lehetőség bevezetését, amely szerint figyelmen kívül lehet hagyni azokat az ismételt bejelentéseket, amelyek a korábbiakhoz képest semmilyen új tartalmat nem hordoznak⁷¹.

6.3. Pénzügyi ösztönzők

A bejelentők pénzügyi ösztönzése ellentmondásos kérdés. A díjazás odaítélésének hatáskörét megkapta például a szlovák Bejelentővédelmi Hivatal⁷², de az ezzel kapcsolatos döntések önkényesek, és nem lehet ellenük fellebbezni. A bejelentő nem jelenthet be igényt díjazásra. Szlovákiában a díjazás megítélése több tényezőtől függ, többek között attól, hogy a bejelentés elvezetett-e az elkövető felderítéséhez és büntető- vagy közigazgatási eljárás keretében történő megbüntetéséhez, illetve attól, hogy milyen volt a bejelentő részvétele a súlyos jogsértés felderítésében és az elkövető felderítésében, hogy a bejelentés következtében a bejelentő elvesztette-e a fizetését, valamint függ még a hűtlen kezelés elől megmentett vagy visszaszerzett vagyon nagyságától.

A bejelentők pénzügyi ösztönzésének kérdését a nemzeti jogszabályokra kell hagyni. Először is, az állam fennállásának egy adott időszakában a törvénysértések bizonyos típusai elleni küzdelem függhet a politikai prioritásoktól. Ilyen prioritás lehet különösen a korrupció, a terrorizmus vagy a szervezett bűnözés elleni küzdelem. Ezért az állami hatóságok belátására kell bízni, hogy garantálják-e a pénzügyi jutalmat vagy a visszaszerzett vagyon bizonyos százalékát. Az ilyen jellegű megoldásokat azonban nagy óvatossággal kell kezelni, nehogy a társadalmi érzékenységből fakadó bejelentések profitszerző tevékenységgé váljanak, ami a közép- és kelet-európai országokban rossz történelmi emlékeket vált ki a jutalmazott besúgással kapcsolatosan.

⁷⁰ Vö.: a 2013. évi CLXV. törvény 2. fejezete.

⁷¹ Vö.: a 2013. évi CLXV. törvény 2/A5. §-a.

⁷² Lásd a 2019. évi szlovák törvény 9. §-a.

7. Nyilvános közzétételek

A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 15. cikkének fényében a nyilvánosságra hozatal *ultima ratio* intézkedésnek minősül. Egyrészt az érintett bejelentőnek alapos okkal kell vélelmeznie, hogy a jogsértés közvetlen vagy nyilvánvaló módon veszélyezteti a közérdeket, például vészhelyzet vagy visszafordíthatatlan kár kockázata esetén, vagy ha külső bejelentés esetén fennáll a megtorlás kockázata, vagy ha az eset különleges körülményei miatt kicsi a valószínűsége annak, hogy a jogsértést érdemben orvosolják, például sor kerülhet a bizonyítékok elrejtésére vagy megsemmisítésére, vagy fennáll a hatóság és a jogsértés elkövetője közötti összejátszás lehetősége, vagy a hatóságnak a jogsértésben való részvétele.

Az érintett személynek, ahhoz, hogy védelemben részesüljön, először belső és külső bejelentést kell tennie, vagy azonnal külső bejelentést kell tennie; a nyilvánosságra hozatal akkor lehetséges, ha a bejelentése nyomán nem történt megfelelő intézkedés. Ebben az összefüggésben támogatni kell, hogy a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv átültetése során a nemzeti jogszabályokban pontosítsák a „megfelelő intézkedés” fogalmát, amelynek a megfelelő szervek részéről történő elmulasztása utat nyit a nyilvánosságra hozatal előtt. Ezen túlmenően az irányelv értelmében a nyilvánosságra hozatal esetén a bejelentőnek járó védelem nyújtásának feltételei eltérnek az Emberi Jogok Európai Bíróságának a bejelentő védelmére vonatkozó feltételekkel kapcsolatos ítélezési gyakorlatától⁷³.

Különösen nem világos, hogyan kell értelmezni az irányelv 15. cikke (1) bekezdésének b) pontjában használt olyan kifejezéseket, mint „a közérdek közvetlen vagy nyilvánvaló veszélyeztetése”, „sajátos körülmények”, „visszafordíthatatlan kár kockázata” vagy „a jogsértés érdemi orvoslásának kicsi valószínűsége”. Ez a bizonytalanság hátrányosan befolyásolhatja a bejelentő megtorlással szembeni védelmét. Ezért azt javasoljuk, hogy a nemzeti jogszabályokban vezessenek be átmeneti eljárási védelmi intézkedéseket, amelyek megakadályozzák, hogy a munkáltató azonnali intézkedéseket tegyen, mielőtt az ügy összes körülményét tisztáznák⁷⁴.

⁷³ Vö. M. Górski, Interactions between the Interpretation of Article 10 ECHR and the EU Directive on the Protection of Whistleblowers In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.

⁷⁴ Vö. D. Senčur Peček, How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.

8. Megtorlással szembeni védelem

8.1. Általános megjegyzések

A bejelentők védelme a megtorlással szemben azon szervezet részéről, amelyre a bejelentés vagy a nyilvánosságra hozatal vonatkozik, kulcsfontosságú az irányelv, valamint az irányelvet végrehajtó nemzeti jogszabályok célkitűzéseinek eléréséhez. Az irányelv ebben a szakaszban tárgyalt védelmi rendelkezéseinek végrehajtásával kapcsolatos problémák két kérdéscsoportot érintenek: a megtorlás tilalmát és a megtorlás elleni védekezést. A további megjegyzések teljes világossága érdekében emlékeztetünk arra, hogy a fenti 4.2. pontban bemutatott megállapítások szerint a bejelentő védelemben részesül, beleértve a megtorlással szembeni védelmet is, amennyiben: természetes személy, jogsértésekről szóló információt jelentett be vagy hozott nyilvánosságra, az információhoz az általa végzett munkával összefüggésben jutott hozzá, alapos oka volt rá, hogy feltételezze, hogy az információ a bejelentés időpontjában igaz volt, és az irányelv (esetlegesen a bejelentés tárgyi körét kiszélesítő hazai előírások) hatálya alá tartozott, nem regisztrálták fizetett bejelentőként, és a bejelentése nem egy kizárólag magánérdekből tett, egy másik személlyel való konfliktushoz kapcsolódó panaszt képez. Az említett feltételek az irányelv 5. cikkének (7) bekezdéséből és 6. cikkéből fakadnak.

8.2. A megtorlás tilalma

Az irányelv 19. cikke előírja a tagállamok számára, hogy az irányelv rendelkezéseinek végrehajtása során a megtorlás minden formáját, valamint a bejelentőkkel és a velük kapcsolatban álló személyekkel szembeni, az irányelv 4. cikkében meghatározott fenyegetéseket és ilyen intézkedésekre irányuló kísérleteket tiltsák meg. A megtorlásra való ösztönzés vagy annak ajánlása a munkáltató vagy más, megfelelő pozícióban lévő személyek részéről szintén megtorlásnak minősül (87 preambulum-bekezdés). A tilalom azonban magára az ilyen jellegű cselekményre vonatkozik, és a jelzett magatartástól való tartózkodásra vonatkozó kötelezettség jellegét ölti. Úgy véljük, hogy a szóban forgó védelem fontos megerősítése lenne, ha ezt a tilalmat a nemzeti jogszabályokban kiegészítenék azzal, hogy a munkáltatót vagy más jogi alanyt köteleznék arra, hogy az általa irányított szervezeten belül megakadályozza a megtorló magatartást. Egy ilyen rendelkezésnek megelőző funkciója is lenne.

Az 5. cikk (11) bekezdésében foglalt kijelentés, amely szerint minden, a munkával összefüggésben mutatott közvetlen vagy közvetett magatartás megtorlásnak minősül azt jelenti, hogy a megtorlásnak a munkavállaló munkatevékenységéhez kell kapcsolódnia. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a bejelentőkkel szemben a munkával kapcsolatos kontextuson kívül is fel

lehet lépni, például rágalmozási keresetek révén (97. preambulumbekezdés). Megtorlásnak minősül minden olyan magatartás, amely kárt okoz, vagy valószínűleg kárt okoz (44. preambulumbekezdés). A 4. cikk (4) bekezdése értelmében tehát a bejelentőnek vagy a vele kapcsolatban álló személynek okozott szándékos bántásról van szó. A 19. cikk végrehajtásához ezért először is meg kell állapítani a megtorlás általános tilalmát. A tilalom általános megfogalmazásának jó mintája a bejelentésről szóló magyar törvény 11. §-a⁷⁵, amely jogellenes megtorlásnak tekint minden olyan intézkedést, amelyet a bejelentés eredményeként tesznek, és amely a bejelentőre nézve hátrányos következményekkel járhat, még akkor is, ha az egyébként jogszerű lenne. Ezt követően utalni kell a példaként szolgáló, különösen az irányelv 19. cikkének (a-o) pontja alapján kialakított formákra. Ennek a listának példákat kell tartalmaznia azokra a magatartásokra is, amelyek olyan személyek ellen irányulnak, akik a munkavégzésük tekintetében nem állnak munkaviszonyban, mint például az önkéntesek, áruszállítók vagy vállalkozók.

8.3. A megtorlás elleni védelemre irányuló intézkedések

A bejelentők megtorlással szembeni védelme érdekében, valamint a munkáltató (más jogialany) általi megtorlás esetén az irányelv 21. cikke a védelmi intézkedések széles körét tartalmazza. A tagállamoknak biztosítaniuk kell azt, hogy az ezen irányelvben előírt jogokról és jogorvoslatokról ne lehessen lemondani, illetve azok ne legyenek korlátozhatók semmilyen megállapodással, szabállyal, foglalkoztatási formával vagy feltétellel, így például vitarendezéssel kapcsolatos választott bírósági megállapodással. (24. cikk).

Ezen intézkedések jelentős részének igénybe vételéhez azonban az irányelv egy további, a 6. cikkben nem szereplő feltételt fogalmaz meg, amely szerint a bejelentőnek alapos okkal kell rendelkeznie a tekintetben, hogy a bejelentés vagy a nyilvánosságra hozatal elengedhetetlen a jogsértésnek az irányelvvel összhangban történő feltárásához. Ez a feltétel a büntetőjogi, polgári jogi, közigazgatási vagy munkaügyi felelősséggel szembeni védelemre vonatkozik a nyilvánosságra hozatalra vonatkozó korlátozások megsértése esetén, amelyek például a szerződések lojalitási záradékaiból, titoktartási megállapodásokból, stb. erednek (21. cikk (2) bekezdés). Másrészt vonatkozik pl. rágalmozás, szerzői jog megsértése, titoktartási kötelezettség megsértése, adatvédelmi szabályok megsértése, üzleti titok felfedése esetén a magánjogi, közjogi vagy kollektív munkajogi kártérítési igényekkel kapcsolatos bírósági eljárásokban a bejelentésből vagy nyilvánosságra hozatalból eredő felelősséggel szembeni védelemre és az eljárás megszüntetéséhez való jog gyakorlásának

⁷⁵ Act CLXV of 2013 on Complaints and Public Interest Disclosures.

lehetőségére (21. cikk (7) bekezdés). A (97) preambulumbekkezdés szerint az ilyen eljárásokban az eljárást kérő személyt terheli annak bizonyítása, hogy a bejelentő személy nem felel meg az irányelvben meghatározott feltételeknek. Véleményünk szerint el kell fogadni azt, hogy az „ésszerű okkal feltételezhető” kifejezés arra az álláspontra utal, amelyet egy racionális megfigyelő a bejelentő helyzetében, azaz például egy hasonló pozícióban lévő, hasonló ismeretekkel és tapasztalattal rendelkező személy képviselne. Annak megítélése azonban, hogy az irányelv szerinti jogsértés feltárásához szükséges-e a bejelentés vagy a nyilvánosságra hozatal, sok esetben nehéz lehet, és a potenciális bejelentők azt kockázatosnak tarthatják. Az ilyen kockázat vállalásától való félelem a bejelentéstől való elálláshoz is vezethet. Ezen okok miatt úgy véljük, hogy a tagállamoknak meg kell fontolniuk, hogy valóban szükséges-e a védelem e feltételének bevezetése.

Bizonyos tekintetben nem egyértelműek az irányelvnek a bejelentő személlyel szemben megterheléssel okozott károkkal kapcsolatos eljárásokban a bizonyítási teherre vonatkozó szabályai. Ilyen esetben a 21. cikk (5) bekezdése szerint, ha az említett személy bizonyítja, hogy a bejelentés megtételét vagy a nyilvánosságra hozatalt követően kárt szenvedett, a kárt okozó cselekményt elkövető személyt terheli annak bizonyítása, hogy tettét kellően indokolt okokból követte el. Az idézett rendelkezés szó szerinti olvasatából tehát az következik, hogy a megtorlás elkövetője igazolhatja a megtorlást és megnyerheti a pert, ha bizonyítja, hogy a megtett intézkedésnek volt valamilyen jogos alapja, például a felmondást igazoló ok. Ugyanakkor a (93) preambulumbekkezdés tisztázza, hogy amint a bejelentő *prima facie* bizonyította az esetet, a bizonyítási teher a kárt okozó cselekményt elkövető személyre hárul, akinek ezután bizonyítania kell, hogy a megtett intézkedés semmilyen módon nem függött össze a bejelentéssel vagy a nyilvánosságra hozatallal. Ezért arra kell törekedni, hogy az irányelvet a bizonyítási teher tekintetében végrehajtó rendelkezések vegyék figyelembe a 21. cikk (5) bekezdésének a (93) preambulumbekkezdésben meghatározott értelmezését⁷⁶. Hozzá kell tenni, hogy véleményünk szerint a 21. cikk (5) bekezdésében használt „a bejelentő személy által elszenvedett hátrány” kifejezést olyan tággan kell értelmezni, mint a megtorlás alkalmazott formájából eredő bármilyen negatív hatást vagy hátrányt. A kár tehát az elmaradt jövedelem vagy jövedelem formájában jelentkező anyagi kártól kezdve az előléptetéstől való megfosztásig, a képzésben való részvétel elmaradásáig, az egészségi állapot romlásáig vagy a szenvedésig terjedhet.

⁷⁶ Vö. még Transparency International (2019), 7. o.

Másfajta igények kapcsolódnak az irányelv 21. cikkének (6) és (8) bekezdésében előírt, úgynevezett „jogorvoslatokra” vonatkozó rendelkezések végrehajtásához. Ez alatt olyan, különféle eljárási jellegű jogorvoslati lehetőségeket kell érteni, amelyek a bíróságok és más jogalkalmazó szervek előtti keresetindítás és igény benyújtási lehetőségét jelentik (21. cikk (6) bekezdés), valamint anyagi jellegű jogorvoslati lehetőségeket, amelyekkel kapcsolatban a bejelentők és az irányelv 4. cikkében említett más személyek (21. cikk (8) bekezdés) kielégítést várhatnak a megtorlás hatásainak megszüntetése vagy minimalizálása érdekében. Ez a helyzettől függően lehet ez a tényleges veszteség és az elmaradt haszon megtérítése, a korábbi állapot visszaállítása, egyenértékű munkakörbe való áthelyezés, átképzési költségek fedezése, gyógykezelési költségek kifizetése, a nem vagyoni kár megtérítése, az elmaradt előléptetés pótlása, stb. Mindezeket a lehetőségeket a fent említett rendelkezések szűkszavú tartalma lefedi. Kíváncsú azonban, hogy az irányelvet végrehajtó rendelkezésekben „a törvénynek megfelelő jogorvoslatához való hozzáférés” megfogalmazás ne csak egyszerűen szerepeljen, hanem egészüljön ki a jogorvoslatok szemléltető felsorolásával, amely bemutatja a megtorlás hatásainak orvoslására szolgáló lehetőségek sokféleségét.

Néhány szóban még említést kell tenni a jogorvoslatok egy különleges típusáról, az úgynevezett ideiglenes intézkedésekről (21. cikk (6) bekezdés). Céljuk, hogy megakadályozzák az olyan helyzeteket, amikor a beadványozó vagy a felperes az ügy tárgyalása előtt ténylegesen elveszíti az ügyet, mint például a munkaviszonynak a felmondási időlejárta miatti megszüntetése esetén, mielőtt még az ügyet a bíróság tárgyalná. Ennek a kérdésnek két aspektusa van. Az első annak biztosítása, hogy a bíróságok és más jogalkalmazó hatóságok kellően széles körű és rugalmas intézkedéseket alkalmazhassanak a követelés biztosítása érdekében, így például lehetővé tegyék a munkaszerződés felmondási idejének felfüggesztését. A második a gyors reagálás biztosítása, például a bejelentők igényeinek biztosítására szolgáló, rövid időtartamú különleges bírósági vagy közigazgatási eljárások bevezetésével⁷⁷. Ezek hiányában a bejelentők számára a „szokásos” jogorvoslati lehetőségek maradnak elérhetők, mint amilyen például az okozott károk csökkentése, amely folyamatok viszont már esetleg visszafordíthatatlanok lehetnek.

⁷⁷ Szlovákiában pl. létrehoztak egy speciális közigazgatási szervet, amely jogosult a bejelentő követelésének biztosítására; lásd Zákon z 30. januára 2019 o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 7. cikk.

9. Támogató intézkedések a bejelentők számára

A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 20. cikkében meghatározott támogató intézkedések három kategóriát ölelnek fel: a mindenki számára ingyenes és nyílt hozzáférés biztosítását az átfogó és objektív tájékoztatáshoz és tanácsadáshoz a bejelentés által érintett személy rendelkezésére álló eljárásokról és jogorvoslatokról, a megtorlás elleni védelemről és a bejelentő személy jogairól, valamint az illetékes hatóságok általi hatékony segítségnyújtást és a jogi segítségnyújtást. Ez tehát olyan intézkedések egész sorát jelenti, amelyek erősítik a bejelentő biztonságérzetét, mind munkaviszonyának védelme, mind a negatív intézkedésekkel szembeni védelem tekintetében, amelyek szélsőséges esetben a bejelentő vagy a vele kapcsolatban álló személyek életét vagy egészségét fenyegetik.

A támogató intézkedések keretében támogatandó a bejelentő személy mentesítése a bírósági költségek megfizetése alól, valamint anyagi helyzetétől függetlenül hivatalból jogi segítség nyújtandó számára munkajogi ügyekben, kártérítési eljárásokban vagy más olyan eljárásokban, amelyekben az illetőt korábbi bejelentő tevékenységével összefüggésben perelik, például személyes adatok, szerzői jogok vagy üzleti titkok állítólagos megsértésével kapcsolatos eljárásokban. E tekintetben fontos szempont lehetne a bejelentés benyújtásának a bejelentési eljárást lefolytató külső hatóság általi tanúsítása, amely az eljárásban a bejelentő státuszát igazoló dokumentumnak minősülne⁷⁸.

A bejelentés tervezési szakaszában az államnak biztosítania kell a nemzeti bejelentőügyi szervezet révén szakemberek általi ingyenes tanácsadás nyújtását. Fontolóra kell venni kapcsolattartó pontok létrehozását az adott állam különböző régióiban/megyéiben. Mivel a bűncselekmények és más súlyos törvénytörések bejelentése esetén drasztikusabb megtorlásokra is sor kerülhet, hatékony tanúvédelmi rendszert kell létrehozni és fenntartani. Célszerű továbbá a bejelentők számára pszichológiai támogatást biztosítani az állam részéről a bírósági eljárás során⁷⁹.

⁷⁸ Vö. az irányelv 10. cikke (2) bekezdésének b) pontjával. Lásd még B. Baran, Środki ochrony sygnalistów na podstawie dyrektywy 2019/1937 (tzw. dyrektywy o ochronie sygnalistów) In: B. Baran, M. Ożóg (szerk.) Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości, Varsó 2021, 22. o.

⁷⁹ Lásd a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 20. cikkének (3) bekezdése.

10. Bejelentés és titoktartási kötelezettség

A munkáltatóval szembeni lojalitási kötelezettség a munkavállalók egyik alapvető kötelessége. A vállalati titok felfedése egyaránt vonhatja maga után a bejelentő polgári és büntetőjogi felelősségét a munkáltatóval vagy azzal a szervezettel szemben, amellyel a bejelentő együttműködik. A vállalati titoknak a bejelentő személy általi állítólagos felfedésével kapcsolatos kártérítési eljárásokban a bizonyítási teher megfordításának elvét kell bevezetni⁸⁰. A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv (97) preambulumbekzdése szerint az ilyen eljárásokban a bejelentők védekezéséként hivatkozhatnak arra a tényre, hogy az irányelvvel összhangban bejelentést tettek vagy nyilvánosságra hozták az információt, feltéve, hogy a bejelentés vagy nyilvánosságra hozatal tárgyát képező információ elengedhetetlen volt a jogsértés feltárásához. Ilyen esetekben annak bizonyítása, hogy a bejelentő nem felelt meg az ezen irányelvben meghatározott feltételeknek, az eljárást kezdeményező személyt terheli.

Az irányelv 21. cikkének (7) bekezdésére tekintettel, ha az adott személy bejelentést tesz vagy nyilvánosságra hozza a jelen irányelv hatálya alá tartozó jogsértéseket, és az információ üzleti titkot tartalmaz, valamint az adott személy megfelel az ezen irányelvben foglalt feltételeknek, az ilyen bejelentés vagy nyilvánosságra hozatal az (EU) 2016/943 irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt feltételek fenntartásával kerül jogszerűként elfogadásra⁸¹. Támogatni kell, hogy a belső vagy külső csatornán keresztül történő bejelentés vagy az uniós bejelentővédelemről szóló irányelvben felsoroltaktól eltérő jogszabálysértések nyilvánosságra hozatala jogszerűnek minősüljön az irányelvet átültető nemzeti jogszabályok fényében.

A bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 3. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerint az irányelv nem érinti az uniós jog és a nemzeti jog alkalmazását a minősített információk védelme tekintetében. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy a közbiztonság területén is biztosítani kell a minősített információk továbbításával járó törvénysértések bejelentésének lehetőségét. Helyénvaló osztani a Transparency International véleményét, amely szerint

⁸⁰ Vö. a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv (97) preambulumbekzdésével.

⁸¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/943 irányelve (2016. június 8.) a minősített know-how és minősített kereskedelmi információk (üzleti titkok) jogellenes megszerzésével, felhasználásával és nyilvánosságra hozatalával szembeni védelemről, HL. EU L 157., 2016.6.15., 1–18. o. Az (EU) 2016/943 irányelv gyengeségéről a bejelentők védelmében lásd: V. Abazi (2016), Trade secrets and whistleblower protection in the European Union, European Papers, 1(3), <https://www.europeanpapers.eu/fr/europeanforum/trade-secrets-and-whistleblower-protection-in-the-eu>, hozzáférés: 2021.06.30.

e célból megfelelő intézményt kell létrehozni, amely ezeket a bejelentéseket a bizalmas jellegük teljes körű tiszteletben tartása biztosításával kezelné⁸².

Kényes kérdés a jogszabálysértéseknek a jogi, orvosi szakmák vagy más, a szakmai titoktartási kötelezettség alá tartozó szakmák képviselői általi bejelentésének lehetősége. Bár a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv, annak 3. cikke (3) bekezdésének b) pontja értelmében, nem avatkozik be a jogi és orvosi szakmai titok védelmével kapcsolatos kérdésekbe, célszerűnek tűnik, hogy a nemzeti jogi szabályozás egyértelműen határozza meg azon ügyek körét, amelyeket a szakmai titoktartási kötelezettség alá tartozó szakmák képviselői bejelenthetnek, és amelyek nyilvánosságra hozatala esetén az érintett személyt nem terheli fegyelmi felelősség és bejelentőként védelmet élvez.

11. Büntetőjogi szankciók

Az a munkavállaló, akinek nincs lehetősége névtelen bejelentést tenni, megtorlásnak teheti ki magát, amennyiben a személyes adatai nyilvánosságra kerülnek. Ebből kifolyólag hatékony és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókat kell megállapítani azokkal a természetes vagy jogi személyekkel szemben, akik felelősek a bejelentő adatainak nyilvánosságra hozataláért, vagy azok belső vagy külső csatornán történő „kiszivárogtatásáért”, valamint akik a bejelentést akadályozzák vagy megkísérlik akadályozni⁸³. Pozitívan kell értékelni a francia Loi Sapin 2 törvényt, amely a 9. cikk II. pontjában két év szabadságvesztéssel és 30 000 eurós pénzbírsággal fenyegeti azokat a természetes személyeket, akik felfedik a bejelentő személyazonosságát, az érintett személyek személyazonosságát vagy a bejelentés címzettje által gyűjtött információk bármely elemét, valamint a 13. cikk I. pontjában egy év szabadságvesztéssel és 15 000 eurós pénzbírsággal fenyegeti azokat a természetes személyeket, akik a bejelentést akadályozzák⁸⁴. Jogi alanyok esetében viszont a vállalat nagyságától és éves árbevételétől függő pénzbírságok lennének célszerűek.

Hangsúlyozni kell, hogy a bejelentő státuszt csak olyan személyek élvezhetik, akiknek alapos okuk van feltételezni, hogy az általuk előadott,

⁸² See Transparency International, Building on the EU Directive for Whistleblowing Protection. Analysis and Recommendations, Position Paper 1/2019, 3. o., <https://www.transparency.org/en/publications/building-on-the-eu-directive-for-whistleblower-protection#>, hozzáférés 2021.06.30.

⁸³ Vö. a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 23. cikke (1) bekezdésének a) pontjával.

⁸⁴ Lásd G. Bargain, Shortcomings in the Workplace Whistleblower Protection in France: What to Expect from the Transposition of Directive 2019/1937? In: D. Skupień (szerk.) Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.

a törvénysértésről tanúskodó tények igazak. A nemzeti jogszabályoknak pénzbírságot kell előírniuk azon személyek tekintetében, akik tudatosan hamis információkat jelentenek be vagy hoznak nyilvánosságra⁸⁵. Más kérdés még a nyilvánosságra hozatallal kapcsolatos esetleges rágalmazással kapcsolatos büntetőjogi felelősség. E tekintetben a szabadságvesztés eltörlését kell támogatni az Európa Tanács állásfoglalásával összhangban⁸⁶.

⁸⁵ Vö. a bejelentők védelméről szóló uniós irányelv 23. cikkének (2) bekezdésével. Hasonlóképpen, a lengyel nem kormányzati szervezetek polgári projektje a bejelentők védelméről szóló törvényről (24. cikk), <https://www.sygnaLista.pl/projekt-ustawy/>, hozzáférés: 2021.06.30.

⁸⁶ Lásd az Európa Tanács 1577 (2007) számú, „Towards decriminalisation of defamation” című állásfoglalását.

Összefoglalás

A Visegrádi Csoport országai, Franciaország és Szlovénia számára a WhistlePro Grant keretében kidolgozott jogalkotási posztulátumok kidolgozásakor az a cél vezérelt bennünket, hogy a jövőbeni szabályozás növelje a bejelentő személy biztonságérzetét személyazonosságának felfedésével szemben, védelmet nyújtson a bejelentő munkahelyi és egyéb üzleti viszonyaiban, és megszüntesse a bejelentés tekintetében illetékes intézményre vonatkozó bizonytalanságot. Fontos, hogy a védelem a nyilvánosságra hozatal esetén is biztosított legyen. Ezt a nyilvánosságra hozatal lehetőségének gyakorlásához szükséges feltételek egyértelmű meghatározásával kell elérni.

Kétségtelen, hogy a bejelentő személyek védelmét szolgáló mechanizmusok és intézkedések bevezetése az uniós irányelv átültetése érdekében, és néha annak keretein túlnyúlóan is, pénzügyi terhet fog jelenteni az állam és egyéb alanyok számára, akiket az irányelvet átültető jogi aktusok kötelezettségekkel terhelnek. Úgy tűnik azonban, hogy ez a teher kifizetődő. A civil szervezetek részvételével folytatott megfelelő társadalmi, oktatási kampányok segítségével „fel kell bátorítani” azokat az embereket, akik negatív jelenségeket észlelnek a szervezetnél, ahol dolgoznak, vagy amellyel együttműködnek, annak érdekében, hogy a megfelelő csatornákon keresztül jelezzék ezeket a jogsértéseket. A bejelentők hatékony védelmének biztosítása, valamint az akadályozással és a megtorlással kapcsolatos súlyos szankciók bevezetése viszont visszatartja a potenciális elkövetőket a jogsértések elkövetésétől, ami kétségtelenül az egész Európai Unió társadalmának javára válik.

Bibliográfia

- Abazi V., Guide. Internal Whistleblowing Channels and the Role of Trade Unions, EUROCADRES, 2021.
- Abazi V. (2016), Trade secrets and whistleblower protection in the European Union, *European Papers*, 1(3), <https://www.europeanpapers.eu/fr/europeanforum/trade-secrets-and-whistleblower-protection-in-the-eu>, hozzáférés 2021.06.30.
- Abazi V. (2020), The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection? *Industrial Law Journal*, Volume 49, Issue 4, December 2020.
- Banisar D., Whistleblowing: International Standards and Developments In: I. Sandoval (szerk.), Corruption and Transparency: Debating the Frontiers Between State, Market and Society, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011, <https://ssrn.com/abstract=1753180>, s. 5–6, hozzáférés 2021.06.30.
- Baran B., Środki ochrony sygnalistów na podstawie dyrektywy 2019/1937 (tzw. dyrektywy o ochronie sygnalistów) [A bejelentők védelmét szolgáló intézkedések a 2019/1937 irányelv (az ún. bejelentők védelméről szóló irányelv) alapján] In: B. Baran, M. Ożóg (szerk.), Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości [A bejelentők védelme. A bejelentőkre vonatkozó rendeletek], Varsó 2021.
- Bargain G., Shortcomings in the Workplace Whistleblower Protection in France: What to Expect from the Transposition of Directive 2019/1937? In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.
- Bielak-Jomaa E., Challenges in the Field of Whistleblower Personal Data Protection in Polish Law Compared to European Solutions In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.
- Bolesta Ł., In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland, Berlin 2020.
- European Network of National Human Rights Institutions, State of the Rule of Law in the European Union, Reports of National Human Rights Institutions, 2021, <https://ennhri.org/news-and-blog/ennhri-publishes-its-second-annual-report-on-the-state-of-the-rule-of-law-in-europe/>, hozzáférés 2021.06.30.
- Górski M., Interactions between the Interpretation of Article 10 ECHR and the EU Directive on the Protection of Whistleblowers In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.
- Hajn Z., Protection of Whistleblowers in the Workplace. Who is Protected and Who is Responsible under the Provisions of the EU Directive 2019/1937? In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.

- Kłosowski P., Status osób ujawniających nieprawidłowości w Republice Słowackiej z perspektywy przepisów nowej ustawy z 1.03.2019 r. [A bejelentők helyzete a Szlovák Köztársaságban a 2019.03.01-i új törvény rendelkezései szempontjából] In: B. Baran, M. Ožóg (szerk.), Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości [A bejelentők védelme. A bejelentőkre vonatkozó rendeletek], Varsó 2021.
- Kun A., Whistleblowing in Hungary In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.
- Łaga M., Unormowania dotyczące sygnalizacji – wzmacnianie demokracji w miejscu pracy [A bejelentésekre vonatkozó jogszabályozások - a munkahelyi demokrácia erősítése] In: Z. Hajn, M. Kurzynoga (szerk.), Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne [Demokrácia a munkahelyen. Jogi kérdések], Varsó 2017.
- Maśnicki J., Metody transpozycji dyrektyw, Europejski Przegląd Sądowy 2017, 8. sz.
- Miernicka I., Pietras A., Skupień D., Workplace Whistleblower Protection in the V4 Countries, France and Slovenia. Current Regulations and Proposed Changes. Book of Abstracts. International Scientific Conference Organised Online. Department of European, International and Collective Labour Law. Faculty of Law and Administration, University of Lodz, 15th June 2021, Łódź 2021.
- Morávek J. In: J. Pichrt et al., Zákon o státní službě, Komentář, 1 kiadás, Prága 2015.
- Pichrt J., Morávek J., Protection of Whistleblowers under Czech Law within the Context of the Directive on the Protection of Persons who Report Breaches of Union Law (2019/1937) In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.
- Pichrt J., Morávek J., Whistleblowing: National Report for the Czech Republic In: G. Thüsing, G. Forst (szerk.), Whistleblowing – A Comparative Study, Cham 2016.
- Prechal S., Directives in EC Law, Oxford 2005.
- Sedlar A., Zgodovinska prelomnica pri zaščiti žvižgačev v EU, Pravna praksa, 13/2019.
- Senčur Peček D., How to Improve the Protection of Employees-Whistleblowers in Slovenia by Implementing the EU Whistleblower Protection Directive In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.
- Senčur-Peček D., Protection of Persons Reporting Corruption and Other Whistleblowers in the Republic of Slovenia In: G. Thüsing, G. Forst (szerk.), Whistleblowing – A Comparative Study, Cham 2016.
- Skupień D., Whistleblowing in Poland According to Legislation and Case Law In: G. Thüsing, G. Forst (szerk.), Whistleblowing – A Comparative Study, G. Thüsing, G. Forst (szerk.), Cham 2016.
- Skupień D., Workplace Whistleblower Protection in Poland: Current Situation and Perspectives In: D. Skupień (szerk.), Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia, Łódź 2021.

- Skupień D., The legal protection of whistleblowers in Poland In: B. Lewaszkiewicz-Petrykowska (szerk.), *Rapports polonais, XIX Congrès international de droit comparé*, Vienne, 20–26 VII 2014, Łódź 2014.
- Szewczyk H., *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia* [A munkaviszonyban előforduló szabálytalanságok bejelentése], Varsó 2020.
- Terracol M., *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, Transparency International, 2018, <https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation>, hozzáférés 2021.06.30.
- Transparency International, *Building on the EU Directive for Whistleblowing Protection. Analysis and Recommendations*, Position Paper 1/2019, <https://www.transparency.org/en/publications/building-on-the-eu-directive-for-whistleblower-protection#>, hozzáférés 2021.06.30.
- Vandekerckhove W. (2021), *Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection*, *Journal of Business Ethics*, <https://doi.org/10.1007/s10551-021-04771-x>, hozzáférés 2021.06.30.
- Varga P., Zoričáková V., *Slovak Whistleblowing Law after Revision – a Step Forward?* In: D. Skupień (szerk.), *Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia*, Łódź 2021.
- Vuksanović I., *Poziv za posebno zakonsko uređenje »žvižgačev«*, *Pravna praksa*, 45/2010.
- Wygoda K., Wasiak D., *Poufność informacji o sygnaliście jako ultima ratio systemu compliance* (A bejelentőtől származó információk bizalmas kezelése, mint a megfélemlési rendszer ultima ratio-ja) In: B. Baran, M. Ożóg (szerk.), *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości* [A bejelentők védelme. A bejelentőkre vonatkozó rendeletek], Varsó 2021.

A monográfia a nemzetközi jogi szakértői csoport által, a **Nemzetközi Visegrádi Alapból finanszírozott „Bejelentők védelme a munkahelyen a Visegrádi Csoport országokban, Franciaországban és Szlovéniában (WhistlePro)” témájú Visegrádi Grant (21930021 sz.)** keretében lefolytatott kutatások eredményét mutatja be. A projekt fő célja az volt, hogy megvizsgálja a bejelentők védelmének jogi szabályozását a tanulmány által érintett országok vállalataira és más magán- és közintézményekre vonatkozóan, majd felhívja a figyelmet a bejelentők védelméről szóló, 2019. október 23-i 2019/1937/EU irányelv nemzeti jogba való átültetésével kapcsolatos problémákra és azok megoldására jogi javaslatokat tegyen.

A kiadvány többek között tartalmazza azon ügyek körének elemzését, amelyek a bejelentés tárgyát képezhetik, illetve a bejelentőnek minősíthető és a jogsértés bejelentése révén védelemben részesülő személyeknek, valamint a bejelentővel való kapcsolatuk révén védett egyéb szervezeteknek, a bejelentés belső és külső eljárásainak és csatornáinak, a bejelentők tevékenységének támogatására és a bejelentők védelmére szolgáló jogi eszközöknek, az információk nyilvánosságra hozatala miatti megtorlással szembeni védelmüknek, az említett tevékenységek bizalmas jellege biztosításának, a megtorlással kapcsolatos jogi felelősségnek és a bejelentőkkel szembeni kötelezettségek megsértésének elemzését.

A fenti kutatást a Łódź-i Egyetem Jogi és Közigazgatási Kara koordinálta a prágai Károly Egyetemmél, a Károli Gáspár Református Egyetemmél, a Maribori Egyetemmél, a Tours-i Egyetemmél és a Trnava-i Egyetemmél együttműködve, valamint más kutatóközpontok, közintézmények, szociális partnerek, civil szervezetek, vállalkozások és jogalkalmazók képviselőinek részvételével.

A projekt keretében végzett kutatások teljes körét a Łódź-i Egyetem Kiadója gondozásában megjelent **„Towards a Better Protection of Workplace Whistleblowers in the Visegrad Countries, France and Slovenia”** című kötetben találhatja meg az érdeklődő olvasó.

A kiadvány mindazoknak szól, akik érdeklődnek a munkahelyi bejelentők jogi helyzetének javítását célzó törekvések iránt.

The project is co-financed by the Governments of Czechia, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the Fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.

A projekt Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia kormányai társfinanszírozásában, a Nemzetközi Visegrádi Alap támogatásával, a Visegrádi Grantok révén valósul meg. Az Alap küldetésének célja a Közép-európai regionális együttműködéssel kapcsolatos kezdeményezések támogatása.



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**



wydawnictwo.uni.lodz.pl



ksiegarnia@uni.lodz.pl



(42) 665 58 63



9 788382 206517
<https://doi.org/10.18778/8220-651-7>

A könyv elérhető
az e-bookon