

Hajdú József – Lukács Adrienn

Whistleblowing és a közösségi média szerepe a korrupció elleni fellépésben



A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében készült.

Szerzők:

Hajdú József

Tanszékvezető egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Lukács Adrienn

PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
és Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Szakmai lektor:

Dr. Kun Attila

Olvasószerkesztő:

Kiss Eszter

Sorozatszerkesztő:

Dr. Klotz Péter

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. június 30.

Kiadja:

© NKE, 2018

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert

dékán

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Hajdú József – Lukács Adrienn

*Whistleblowing és a közösségi média
szerepe a korrupció elleni fellépésben*

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

BUDAPEST

TARTALOM

Bevezetés	5
1. Közérdekű bejelentésről (whistleblowing): a whistleblowing jelentése és kialakulásának rövid története	6
I. rész	10
2. A vonatkozó fontosabb nemzetközi jogi normák és esetjog	10
2. 1. 1. <i>Az ENSZ vonatkozó dokumentumai</i>	10
2. 1. 2. <i>Az Európa Tanács</i>	11
2. 1. 3. <i>Az Európai Unió szabályozása</i>	12
2. 2. A véleménynyilvánítás és a titoktartási kötelezettség kollíziója az európai bírói gyakorlatban	26
2. 2. 1. <i>Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga</i>	26
2. 2. 2. <i>Az Európai Unió Bíróságának egy fontos jogesete</i>	31
3. A magyar szabályozás.....	32
3. 4. 1. <i>A közérdekű bejelentések hazai szabályozásának fejlődése röviden</i>	39
3. 4. 2. <i>A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény alapvető kérdései</i>	40
3. 5. 1. <i>Alkotmányos háttérkeret</i>	43
3. 5. 2. <i>A munka világának szabályozása</i>	43
3. 6. 1. <i>Integritás a közszférában</i>	48
3. 6. 2. <i>A közszféra dolgozóira vonatkozó szabályozás</i>	50
II. rész	53
4. Whistleblowing és közösségi média.....	53
III. rész	63
5. Nemzetközi jó gyakorlatok	63
5. 2. A G20 országok	63
5. 3. 1. <i>Románia</i>	69
5. 3. 2. <i>Egyesült Királyság</i>	71
5. 3. 3. <i>Az EU alkalmazottakra vonatkozó szabályozás</i>	73
5. 4. 1. <i>Szemelvények egyes országok jogirodalmából és gyakorlatából</i>	75
IV. rész	80
6. Összegzés.....	80
Felhasznált források	87
Hivatkozott jogszabályok, jogi dokumentumok jegyzéke	96

BEVEZETÉS

A whistleblowing (azaz közérdekű bejelentés) elsősorban az angolszász országokban terjedt el (magyarul annyit jelent, hogy „fújni a sípot”, vagyis felhívni a figyelmet valamilyen rendellenes munkahelyi magatartásra). A kifejezés rendszerint azt az eljárást takarja, amikor egy dolgozó a munkaszervezeten belüli, valamilyen bizalmas jellegű információt tár fel belső ellenőrzési mechanizmusokon keresztül vagy akár a közvélemény előtt. A whistleblowing keretében olyan különleges információk továbbítására kerül sor, amelyek a hatóságok elől titkolt, jogellenes tevékenységeket lepleznek le.

Sok esetben – a túlzott adminisztrációtól és az esetleges retorzióktól féltre – a dolgozók eleve nem a munkahelyen vagy a szervezeten belüli fórumrendszerhez fordulnak, hanem egy külső intézményhez, de az is előfordulhat, hogy közvetlenül a közösségi médián keresztül teszik közzé a közérdekű panaszukat.

A közösségi média megjelenése és elterjedése a közérdekű bejelentések terén is új helyzetet teremtett. Ezáltal a panasz, illetve a közérdekű bejelentés nagyon gyorsan és nagy nyilvánossághoz tud eljutni, ezzel is elősegítve a transzparencia megvalósulását.

A közösségi média használata során számos jogi kérdés merül fel. Megfelelő garanciák biztosítása mellett tekintettel kell lenni a munkavállalót megillető szólásszabadságára és személyiségi jogainak védelmére, valamint – ezzel egyidejűleg – a közszférába vetett bizalomra és a munkáltató jogos gazdasági érdekeire. Gátat kell szabni a visszaélészerűen elkövetett bejelentéseknek és az indokolatlan munkáltatói szankcióknak. Elég arra gondolni, hogy a nemzetközi és hazai joggyakorlatban is egyre nagyobb számban fordulnak elő olyan esetek, ahol a munkavállaló közösségi médiában tett megnyilvánulása a munkajogviszony megszüntetéséhez vezet.

Hipotézisünk az volt, hogy a közösségi média segít artikulálni ezt az egyébként hatékonyan nem becsatornázott problémafelvetést. A kutatás célja az volt, hogy megvizsgálja az online (a közösségi médiában megvalósított) whistleblowingban rejlő jogi lehetőségeket, hogy mennyiben és milyen feltételekkel lehet alkalmas vagy sem a korrupció elleni fellépésre, illetve miként lehet jogszerű eszköze a visszaélés bejelentésének.

1. KÖZÉRDEKŰ BEJELENTÉSRŐL (WHISTLEBLOWING): A WHISTLEBLOWING JELENTÉSE ÉS KIALAKULÁSÁNAK RÖVID TÖRTÉNETE

A kifejezés azt az eljárást takarja, amikor egy munkavállalónak a munkahelyi transzparencia megvalósulásának elősegítése érdekében joga van arra – saját munkavállalói statusának védelme mellett, *qui tam* eljárásban,¹ vagy ingyenesen –, hogy a munkaszervezetén belül észlelt rendellenességet munkáltatói belső ellenőrzési/panaszjelzési mechanizmusokon keresztül vagy közvetlenül a közvélemény előtt – szabályozott keretek között – feltárja.² A whistleblowing során olyan közérdekű,³ rendszerint belső és bizalmas információk kerül(het)nek nyilvánosságra, amelyek a munkáltató és/vagy az érintett hatóságok elől titkolt, jogellenes tevékenységeket lepleznek le. Számos országban külön jogszabály rendelkezik a whistleblowing tevékenységről, az érintett hivatalok és civil szervezetek pedig segítik a bejelentőket. A whistleblowing egyik legfontosabb célja, hogy segítséget nyújtson azon munkavállalóknak, akik akaratuk ellenére korrumpált eljárásokba keverednek, vagy ilyenről tudomásuk van, és integritásukat csak az állásuk kockáztatása árán őrizhetik meg.⁴

¹ Az eredeti teljes latin mondat a következőképpen szól: „*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur.*” A témánkra konkretizálva azt jelenti, hogy a panasz bejelentője (whistle blower) aki egy munkatárs vagy a munkáltató jogellenes magatartására (jogszabály és/vagy szerződésszegés) hívja fel a figyelmet (szó szerint „fújja a sípot”) és a jogorvoslat eredményeként kiszabott büntetésből annak egy meghatározott százalékáig jogszerűen tarthat igényt. A gyakorlatban a *qui tam* eljárást rendszerint súlyos jogsértések (bűncselekmények), szerződésszegések esetén alkalmazzák. Megjegyezzük, hogy Magyarországon a *qui tam* eljárás nem létezik.

² K-Monitor, 2010a.

³ Nyelvtani értelemben a közérdek az egész közösség javát szolgáló ügy; a társadalom, a közösség hasznát, jó sorsát, kedvező helyzetét szolgáló ügy, szükséges dolog; hasznos együttes cél.

⁴ K-Monitor, 2012.

A magyar jogtól teljesen eltérően, a ma létező whistleblowing jogintézményét – a qui tam eljárást – a XIII. századig lehet visszavezetni az *angolszász jogban*, ahol egy ilyen eljárásban bárki a király és a saját javára perelhette vissza a király elbitangolt jószágait. Ennek a mai modern formáját⁶ az Egyesült Királyságban Public Interest Disclosure Act-nek hívják, ami magyar fordításban körülbelül közérdekű nyilvánosságra hozatali törvény lenne. Az Egyesült Államokban a False Claims Act (1863) folytatta a középkori brit előzményeket.^{6,7,8}

Az *USA-ban* a legutóbbi, 2008-as válság nyomán a Wall Streetet és pénzügyi szektort megreformáló Dodd-Frank-törvénycsomag keretében egy külön programot fogadtak el a közérdekű bejelentők támogatására. A bizalmas információk közreadói, az ügynevezett whistleblowerek pénzjutalomban is részesülhetnek.⁹ Az egyik legnagyobb jutalomban a Monsanto egyik pénzügyi munkatársa részesült, aki egy több éven át tartó könyvelési szabálytalanságot tárt fel, mely szerint több millió dollárnyi juttatást, és a forgalmazóknak járó kedvezményt nem szabályszerűen könyveltek el 2009 és 2011 között. A nyilvánosságra hozatalért 22 millió dolláros jutalomban részesült, mely a második¹⁰ legnagyobb, amit az amerikai tőzsdefelügyelet valaha kifizetett. A konkrét esetben a cég bírságot kapott, de végül a menedzsment felelősségre vonása nem történt meg. Emiatt joggal érezheti a közérdekű bejelentő fölöslegesnek az erőfeszítését, és tarthat bizonyos megtorlástól. Hiába vannak azonban a programba beépítve bizonyos „biztonsági elemek”, sok bejelentő kiléte lelepleződik, majd megtorlásként elbocsátják őket a munkahelyükről. Ez sokszor azzal jár együtt, hogy teljesen ellehetetlenül a további munkaerőpiaci jelenlétük, hiszen megbélyegzik őket és alkalmazási feketelistára kerülnek.¹¹

⁵ Az Egyesült Királyságban ugyanakkor nem a gazdasági előnyök felismerése volt a védelem kialakításának közvetlen kiváltó oka, hanem sorozatos halált okozó balesetek és tragédiák megtörténte. Az események vizsgálata során valamennyi esetben megállapításra került, hogy a baleseteket meg lehetett volna előzni, amennyiben a munkavállalók, akik tudtak a tragédiákhoz vezető problémákról, a megfélemlítés helyett biztonságban beszámolhattak volna ezekről a problémákról. Forrás: K-Monitor, 2011b.

⁶ Az USA-ban bárki, aki nem áll kapcsolatban a kormánnyal, jogosult eljárást indítani olyan állami szerződésekben részes felekkel szemben, akik csalást követtek el. Amennyiben az ügy sikeres, a törvény alapján a bejelentő a díjnak vagy a megállapodás összegének a 15-25%-ában „jutalomként” részesülhet, valamint ügyvédi költségeit megtérítheti. Forrás: kitekintő.hu, 2011.

⁷ Külön szövetségi rendelkezések szabályozzák a közérdekű bejelentéseket, többek között a környezetvédelmi szektorban (például a levegő tisztaságáról és a biztonságos ivóvíz védelméről szóló törvényben). Ezenfelül megemlíthető az atomenergiáról szóló törvény is, valamint a számos légi és egyéb közlekedési, illetve munkahelyi biztonságról szóló jogszabály is, amelyek szintén szabályozzák a közérdekű bejelentések módját.

⁸ Megalkotásával a hadsereg szállítóinak polgárháború alatt tanúsított korrupciós gyakorlatát igyekeztek korlátozni. Rá közel egy évszázadra a hetvenes években, a Nixon elnök bukásához vezető Watergate-ügy kapcsán újból felerősödtek a közérdekű bejelentések támogatására irányuló törekvések.

⁹ Az USA-ban már a tagállamok is pénzt osztanak a részvénytársaságok jogsértőit lebukató személyeknek.

¹⁰ Az eddigi legnagyobb jutalmat 2014 szeptemberében kapta valaki: 30 millió dollárt, szintén a Monsanto-nál felfedett szabálytalanságért.

¹¹ piacesprofit.hu, 2017.

A Wikileaks-¹² és Snowden¹³ botrányok nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy Európában is elterjedjen a modern whistleblowing szabályozás alapja.¹⁴ Az *Európa Tanács* 2014-ben fogadta el ajánlását a whistleblowerek védelméről,¹⁵ majd 2015-ben közzétett egy jelentést a whistleblowerek védelmének elősegítése érdekében.¹⁶ Az *Európai Unió* szintjén – az Adatvédelmi irányelv¹⁷ által létrehozott – a 29-es Adatvédelmi Munkacsoport véleménye említendő. A testület 2006-ban tette közzé a munkáltatón belül működő közérdekű bejelentő rendszerrel foglalkozó munkaanyagát, mely dokumentum az adatvédelem szemszögéből közelíti meg a whistleblowing kérdését.¹⁸ Fontos előrelépés a whistleblowing terén, hogy 2018. április 23-án a Bizottság közzétette az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmére vonatkozó irányelv tervezetét.¹⁹

A folyamat *Magyarországon* is elindult. Először is fontos tisztázni – még akkor is, ha bizonyos esetekben nem könnyű –, hogy mi a különbség a szokványos (pejoratívan is ismert) feljelentés, illetve a közérdekű bejelentés (mint whistleblowing) között. Röviden, a feljelentés bűncselekményre, szabálysértésre vonatkozik, míg a közérdekű bejelentés nem feltétlenül. Közérdekű bejelentés szólhat etikátlan magatartásról, igazgatási hibákról, egy szervezet, cég észszerűtlen intézkedéséről, ami nem feltétlenül éri el a bűncselekmény szintjét. Feljelentést nyomozóhatóságnál lehet tenni, és a büntetőeljárás törvény szabályai vonatkoznak rá, míg közérdekű bejelentést akár egy munkáltatón belül is meg lehet tenni

¹² A WikiLeaks egy nemzetközi nonprofit szervezet, melyet 2006-ban Julian Assange hozott létre, és amely kiszivároztatott kormányzati és egyéb dokumentumokat publikál az Interneten, névtelenséget biztosítva forrásainak. Eddig több mint 10 millió dokumentumot publikáltak. Forrás: WikiLeaks, 2015.

¹³ Edward Snowden az amerikai Nemzetbiztonsági Ügynökség (a továbbiakban: NSA) munkatársa volt. Öt évvel ezelőtt, az akkor 29 éves informatikus, 2013 júniusában azzal került világszerte a figyelem középpontjába, hogy bizalmas adatokat szivároztatott ki az NSA működéséről és az ügynökség által folytatott jogellenes megfigyelésekről. A *The Guardian*-ban jelent meg az első leleplező cikk, amelyet számos többi követett. A cikk beszámol arról, hogy az NSA amerikai lakosok millióinak telefonhívásaira vonatkozó információt rögzíti – úgy, mint hívott szám, hívás ideje, hívás időpontja, egyéni azonosítók – függetlenül attól, hogy bármilyen bűncselekmény elkövetésével gyanúsították-e a megfigyeltet vagy sem. A megfigyelést egy titkos bíróság, a Foreign Intelligence Surveillance Court rendelte el, kötelezővé téve a Verizon, a legnagyobb amerikai telefonszolgáltató számára a fent említett adatok átadását. Ld. bővebben: Greenwald, 2013.

¹⁴ Az USA-ban már ezt megelőzően is létezett whistleblowing szabályozás: 2002-ben került elfogadásra a Sarbanes-Oxley Act.

¹⁵ Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 **on the protection of whistleblowers.**

¹⁶ Council of Europe, 2015.

¹⁷ Az adatvédelmi irányelv 2018. május 25-ig volt alkalmazandó és a GDPR [az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről] váltotta fel.

¹⁸ Article 29 Data Protection Working Party 2006.

¹⁹ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről.

és ilyenkor a vonatkozó jogszabályok (ha léteznek) és/vagy a munkáltató belső szabályzata szerint fognak eljárni.²⁰

A hazai korrupció²¹ elleni küzdelem, és azon belül is a közérdekű bejelentés nemzetközi jogszabályi kereteit alapvetően két nemzetközi szerződés jelenti: az ENSZ Korrupció Elleni Egyezménye,²² és az Európa Tanács Korrupcióról szóló Polgárjogi Egyezménye.²³

Magyarországon a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény a jelenleg hatályos whistleblowing törvény. Ezen túlmenően a munka törvénykönyve,²⁴ a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény,²⁵ a Büntető Törvénykönyv,²⁶ a büntetőeljárásról szóló törvény,²⁷ az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programja,²⁸ az egyenlő bánásmódról szóló törvény,²⁹ valamint a munkavédelemről szóló törvény³⁰ azok a jogszabályok, amelyek elsősorban ugyan, de tartalmazzák a köz érdekében felszólaló munkavállalót védő kitételeket a hatalmi pozícióban lévő munkáltatóval, illetve felettessel szemben.

²⁰ K-Monitor, 2010a.

²¹ A Transparency International meghatározása a korrupciónak: ráruházott hatalommal való visszaélés saját haszonra. Ez egy elég általános és könnyen kezelhető meghatározás, hiszen az élet bármely területén, bármely élethelyzetnél feltehető az a kérdés, hogy az adott cselekménynél eljáró személy a ráruházott hatalmát gyakorolta? Ha igen, visszaélt vele? Ha igen, lett vagy lesz-e belőle közvetlen vagy közvetett haszna? Ha mindre igen a válasz, akkor jó eséllyel korrupciónak van szó, és létezik olyan szabály, ami tiltja, illetve szankcionálja az ilyen magatartást.

²² Magyarország 2003-ban írta alá, majd 2005-ben ratifikálta. (2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről)

²³ Magyarország 2003-ban írta alá, majd 2004-ben ratifikálta. (2004. évi L. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetéséről.)

²⁴ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

²⁵ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

²⁶ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

²⁷ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

²⁸ 2001. évi LXXXV. törvény a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjáról

²⁹ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

³⁰ 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről

I. RÉSZ

2. A VONATKOZÓ FONTOSABB NEMZETKÖZI JOGI NORMÁK ÉS ESETJOG

2. 1. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGÁNAK NEMZETKÖZI ÉS ALAPJOGI SZABÁLYOZÁSA

A véleménynyilvánítás szabadsága bármennyire is jelentős a modern társadalmakban, nem korlátozhatatlan. A korlátozás csak olyan lehet, amelyet a törvény (ratifikált nemzetközi norma) kifejezetten megállapít, és amely: a) mások jogainak vagy jó hírvének tiszteletben tartása, illetőleg b) az állambiztonság vagy a közrend, a közegészségügy vagy a közérkölcsvédelme érdekében szükséges.

A magyar Alkotmánybíróság általános felfogása szerint „a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül” [30/1992. (V. 26.) AB hat.; továbbá a 37/1992. (VI. 10.) AB hat.].

A véleménynyilvánítás alkotmányos szabadsága a munkavállalókat – mint polgárokat – is megilleti, ugyanakkor ez a jog a munkavégzés során – bizonyos feltételek mellett – korlátozható. A véleménynyilvánítás korlátját elsősorban a munkáltató jó hírvének és gazdasági érdekeinek a védelme jelenti. A munkavállaló a véleménynyilvánítás jogával élve nem sértheti a munkáltató – fent említett – védett jogait és érdekeit. Minden egyes esetben a helyes zsinórmérték megtalálása a feladat. Ehhez nyújtanak támpontot a nemzetközi és a hazai normák.³¹

2. 1. 1. Az ENSZ VONATKOZÓ DOKUMENTUMAI

A közérdekű bejelentés nemzetközi jogi kontextusának egyik eleme a szabad véleménynyilvánítás szabadságának a garantálása. Az **ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata**, amelyet az 1976. évi 9. sz. tvr. hirdetett ki Magyarországon, a 19. cikkében említi a véleménynyilvánítás szabadságát: „Minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást és hogy határookra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.”

A Nyilatkozat csak kivételes esetekben teszi lehetővé a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását. Ezek az esetek: 1. „mások jogai és szabadságai elismerésének és

³¹ Sári – Somody, 2008.

tiszteletben tartásának biztosítása érdekében”, valamint 2. „a demokratikus társadalom erkölcsé, közrendje és általános jóléte jogos követelményeinek kielégítése érdekében”.

A másik alapidokumentum az 1976. évi 8. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** (1966), melynek 19. cikke rendelkezik a szabad véleménynyilvánításról: „1. Nézetei miatt senki sem zaklatható. 2. Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határookra való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is. 3. Az e cikk 2. bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges köteleességekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteltben tartása, illetőleg b) az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közérkölcse védelme érdekében szükségesek.”

2. 1. 2. Az Európa Tanács

Az Európa Tanács által elfogadott **Emberi Jogok Európai Egyezményének** (1950) 10. cikke deklarálja a véleménynyilvánítás szabadságát:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárookra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

Az Európa Tanács 2014-ben fogadta el a whistleblowerek védelméről szóló ajánlását. A dokumentum a tárgyi és személyi hatályra vonatkozóan fogalmaz meg a tagállamok számára ajánlásokat, annak érdekében, hogy minél szélesebb körben lehessen bejelentést tenni. Többek között a tagállamoknak célszerű hatékony bejelentési mechanizmust létrehozniuk: ajánlott szabályozni, hogy milyen csatornán lehet bejelentést tenni, biztosítani a bejelentés bizalmosságát, és védeni a bejelentőt a megtorlástól.³²

³² Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 on the protection of whistleblowers.

2. 1. 3. AZ EURÓPAI UNIÓ SZABÁLYOZÁSA

A) Az Európai Unió Alapjogi Chartájának a 11. cikke rendelkezik a véleménynyilvánítás szabadságáról: „(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárookra való tekintet nélkül.”

B) Adatvédelem és whistleblowing

A *29-es Adatvédelmi Munkacsoport* 2006-ban tette közzé a munkáltatón belül működő közérdekű bejelentő rendszerrel foglalkozó munkaanyagát.³³ A dokumentum az európai uni-

³³ A munkacsoport dokumentuma az alábbi ajánlásokat, alapelveket tartalmazta:

1. Adatminőségi és arányossági elvek: ennek értelmében az a legideálisabb, ha a vállalatok forrádrótokat hoznak létre, hogy limitálják mind a visszásságok jelentésére felhatalmazott személyek körét, mind pedig azokat, akiket megvádolhatnak a rendszeren keresztül.
2. Névvel vállalt feljelentés: az anonim feljelentések helyett a munkavállalókat a névvel vállalt bejelentés megtételére ösztönözzék a szervezetek – garantálva a személyes adatok bizalmas kezelését.
3. A megosztható információ korlátozása az adott sémán keresztül: a közérdekű bejelentő rendszeren keresztül összegyűjtött és kezelt adat mibenlétét szigorúan körül kell határolni és a könyvelésre, a könyvvizsgálatra és az ezekhez kapcsolódó ügyekre kell korlátozni. Abban az esetben, ha egy belső vizsgálat során nem bizonyosodik be, hogy egy munkavállaló gyanúsítása alaptalan volt, két hónapon belül meg kell semmisíteni a személyes adatait. Ahol a gyanú alapos volt, ott az adatot a vizsgálat és/vagy az azt követő jogi vagy fegyelmi eljárás végéig célszerű megőrizni a személyes adatokat. Ezt követően a vállalatok megtarthatják az adatokat egy külön információs rendszerben a jövőbeli kockázatok elkerülése végett.
4. Információ beszerzés a sémáról: a munkavállalókat tájékoztatni kell a whistleblowing rendszer létezéséről, céljairól és a használatához kapcsolódó jogokról – még bevezetése előtt.
5. Inkriminált személyek jogai: meg kell határozni a megvádolt, a feljelentő személyek jogait, illetve a munkáltató „nyomozati jogkörét”. A munkáltatóknak azonnal értesíteniük kell a munkavállalókat arról, hogy rájuk vonatkozó panasz érkezett a közérdekű bejelentő rendszerben és tudomásukra kell hozni, hogy bármilyen belső, személyes adataikat tartalmazó jelentésről ki kap másolatot, továbbá biztosítani kell az ehhez való hozzáférést, valamint a jelentésben megjelentek helyesbítésének lehetőségét. A munkacsoport ugyanakkor elfogadta, hogy a szervezet korlátozhatja ezeket a jogokat, amennyiben fennáll annak a „valóságos kockázata”, hogy a jogok gyakorlása veszélyezteti a panasz kivizsgálásának eredményességét.
6. Adatfeldolgozás biztonsága: a szervezetek kötelesek megfelelő technikai és szervezeti eszközöket használni az adatok biztonságos kezelése érdekében. Amennyiben egy vállalat külső szolgáltatót vesz igénybe a bejelentő rendszer működtetése érdekében, adatkezelőnek ezeket a szolgáltatókat kell tekinteni.
7. A közérdekű bejelentési rendszer irányítása: a közérdekű bejelentő forrádrót védeltsége érdekében, a munkacsoport szerint a szervezeteknek egy független belső csapatot kellene felállítania a whistleblowing bejelentések kezelésére. EU-n kívüli bejegyzésű munkáltatók esetében az ügyek kezelésének elsődleges helyszíne az EU kell, hogy legyen.
8. Adatátvitel harmadik országokba: egy olyan mechanizmusnak, amely lehetővé teszi a személyes adatok átvitelét egy EU-n kívüli harmadik országba, meg kell felelnie az európai uniós adatátviteli szabályoknak.

Forrás: K-Monitor, 2010b.

ós adatvédelemmel összhangban kínál megoldásokat az Unióban működő cégek belső forródrótjaira és a közérdekű bejelentők jogi védelmére.³⁴ A 29-es munkacsoportnak ez idáig ez az egyetlen olyan anyaga, amely összegzi az európai uniós álláspontot, és iránymutatással szolgál néhány releváns kérdésben.³⁵ Megemlítenéd még, hogy az *Európai Adatvédelmi Biztos* 2016-ban tette közzé a közérdekű bejelentések során személyes adatok kezelésére vonatkozó iránymutatását.³⁶

C) Az Európai Unió egy analógiaként szolgáló irányelve

Az Európai Bizottság folyamatosan vizsgálja annak szükségességét, hogy európai uniós szinten foglalkozzanak-e a tagállamok a whistleblowing kérdéskörével. Az Európai Parlament szükségesnek tartja egy hatékony és átfogó európai „whistleblowing” program létrehozását.

A fentiek tükrében fontos kiemelni, hogy az alábbi európai uniós irányelvi szabályozás – azaz a Bizottság (EU) 2015/2392 Végrehajtási Irányelve (2015. december 17.)³⁷ – nem közvetlenül kapcsolódik a vizsgált témához, mert egy speciális ágazat (értékpapír piac), és azon belül is a munkaviszony keretében munkát végző személyekre vonatkozik. Mégis analógia alapján némely vonatkozásban kiindulási alapként szolgálhat.

Az irányelv 2. cikke rögzít néhány alapfogalmat, amely szintén kiindulási alapként szolgálhat a későbbi normaalkotásban, már csak azért is, mert ez a magyar jogba implementált irányelv. Ennek értelmében „**bejelentő személy**”: az a személy, aki az 596/2014/EU rendelet³⁸ tényleges vagy lehetséges megsértését jelenti be az illetékes hatóságnak. „**Bejelentett személy**”: az a személy, akit a bejelentő személy az 596/2014/EU rendelet megsértésével vagy megsértésének szándékával vádol.³⁹ A „**jogsértésről szóló bejelentés**”: a bejelentő személy által az illetékes hatósághoz eljuttatott bejelentés az 596/2014/EU rendelet tényleges vagy lehetséges megsértéséről.⁴⁰

Az Irányelv alapjául szolgáló EU-s Rendelet 32. cikke a jogsértések bejelentéséről az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az illetékes hatóságok hatékony mechanizmusokat hozzanak létre annak elősegítése érdekében, hogy az illetékes hatóságok értesüljenek e rendelet megsértésének tényleges vagy lehetséges eseteiről.

(2) Az (1) bekezdésben említett mechanizmusok közé tartoznak legalább a következők:

³⁴ A munkaanyag arra korlátozódik, hogy a könyvelés, a vállalaton belüli könyvelés ellenőrzése, a könyvvizsgálat, a vesztegetés elleni küzdelem és a pénzügyi bűnelkövetés tekintetében a vállalati közérdekű bejelentések legyenek összhangban az európai közösségi adatvédelmi szabályozással, ezért kimaradtak az olyan egyéb, kardinális adatvédelmi kérdések, amelyek a vállalati közérdekű bejelentési rendszer működéséből még általában fakadhatnak.

³⁵ K-Monitor, 2010b.

³⁶ European Data Protection Supervisor 2016.

³⁷ A Bizottság (EU) 2015/2392 végrehajtási irányelve.

³⁸ **Az Európai Parlament és a Tanács 596/2014/EU rendelete**

³⁹ Az 596/2014/EU rendelet 2016. július 3-tól alkalmazandó.

⁴⁰ A Bizottság (EU) 2015/2392 végrehajtási irányelve, 2. cikk

- a jogsértésekről szóló jelentések átvételére és nyomon követésére vonatkozó konkrét eljárások, ideértve az ilyen bejelentések számára biztonságos kommunikációs csatornák létrehozását is;
- munkaszerződéssel munkát végző azon személyek megfelelő munkahelyi védelme legalább a megtorlással, a diszkriminációval vagy másfajta tisztességtelen bánásmóddal szemben, akik jogsértést jelentenek be, vagy akiket jogsértéssel vádolnak; és
- a személyes adatok védelme a jogsértést bejelentő személyt és azt a természetes személyt érintően, aki állítólag elkövette a jogsértés, ideértve személyazonosságuk bizalmas kezelésének az eljárás minden szakaszában történő fenntartásával kapcsolatos védelmi intézkedéseket, a nemzeti jogban a nyomozásokkal vagy azt követő igazságügyi eljárásokkal összefüggésben előírt információközlések sérelme nélkül.

(3) A tagállamok a pénzügyi szolgáltatási célból szabályozott tevékenységet végző munkáltatók számára előírják, hogy megfelelő belső eljárásokkal rendelkezzenek ahhoz, hogy alkalmazottaik jelenthessék a jogsértéseket.

(4) Az e rendelet lehetséges megsértésével kapcsolatban érdemi információt szolgáltató személynek a tagállamok a tagállami joggal összhangban pénzügyi ösztönzöt kínálhatnak fel akkor, ha a bejelentőnek az információ bejelentése nem más, korábban fennálló jogszabályi vagy szerződéses kötelezettsége, valamint feltéve, hogy a bejelentett információ új, és e rendelet megsértése miatti közigazgatási vagy büntetőjogi szankció kiszabásához vagy egyéb közigazgatási intézkedés meghozatalához vezet.

(5) A Bizottság végrehajtási jogi aktusokat fogad el, amelyek meghatározzák az (1) bekezdésben említett eljárásokat, beleértve a bejelentések megtételének és nyomon követésének módjait, valamint a munkaszerződés alapján munkát végző személyek, továbbá a személyes adatok védelmével kapcsolatos intézkedéseket. Ezeket a végrehajtási jogi aktusokat a 36. cikk (2) bekezdésben említett (amit részletesen az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU Rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szabályoz) vizsgálóbizottsági eljárás keretében kell elfogadni.”

A kijelölt munkatársakkal való hatékony kommunikációnak felhasználóbarátnak kell lennie. Megjelenési formái: írásbeli és szóbeli, valamint az **elektronikus** és nem elektronikus kommunikáció.⁴¹

A tagállamoknak biztosítaniuk kell valamennyi jogsértésről szóló bejelentés megfelelő nyilvántartását, és azt, hogy minden bejelentés visszakereshető legyen az illetékes hatóságnál, valamint, hogy a bejelentések révén szerzett információkat adott esetben bizonyítékként lehessen felhasználni a jogérvényesítési eljárás során.⁴²

A tagállamoknak biztosítaniuk kell a bejelentett személy védelemhez való jogát, amely magában foglalja az iratbetekintéshez való jogot, a meghallgatáshoz való jogot, valamint azt a jogot, hogy a tagállami jogban meghatározott alkalmazandó eljárások – a vizsgálatok

⁴¹ A Bizottság (EU) 2015/2392 végrehajtási irányelve, Preambulum (5)

⁴² A Bizottság (EU) 2015/2392 végrehajtási irányelve, Preambulum (9)

vagy azt követő igazságügyi eljárások – során hozott döntésekkel szemben a bejelentett személy hatékony jogorvoslattal élhessen.⁴³

Az illetékes hatóságok eljárásaira vonatkozó rendszeres és legalább két évente lebonyolított felülvizsgálatnak garantálnia kell, hogy ezek az eljárások megfelelőek és korszerűek legyenek, és ezáltal betöltsék funkciójukat. Fontos ezért, hogy az illetékes hatóságok kiértékeljék saját tapasztalataikat, és azokat a bevált gyakorlatokkal együtt megosszák más illetékes hatóságokkal.⁴⁴

D) Javaslat (COM(2018) 218) – Az Európai Parlament és a Tanács Irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről

2018. április 23-án látott napvilágot az Európai Parlament és a Tanács Irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről.⁴⁵ Az irányelvtervezet célja, hogy az **uniós jog és a szakpolitikák** konkrét területeken történő érvényesítésének fokozása érdekében közös minimumszabályokat állapítson meg a jogellenes tevékenységeket és visszaéléseket bejelentő személyek védelme érdekében. A célmeghatározásból világos és a norma vertikális szubszidiaritás alapon álló meghatározottsága okán egyértelmű, hogy „csak” az uniós jogsértésekre vonatkozik. Ugyanakkor a jó gyakorlatok analógiája alapján a belső jogra is hatással lehet.⁴⁶

Gyakran a szervezetek munkatársai vagy munkavégzéssel összefüggő tevékenységük során a szervezetekkel kapcsolatba kerülő személyek értesülnek először az ilyen összefüggésben a közérdeknek okozott fenyegetésekről vagy kárról. A visszaélést bejelentők⁴⁷ kulcsszerepet játszanak a jogsértések feltárásában és megelőzésében, valamint a társadalom jólétének biztosításában. Amennyiben ezeket nem orvosolják, súlyos károk keletkezhetnek. A potenciális visszaélést bejelentő személyeket ugyanakkor a megtorlás-

⁴³ A Bizottság (EU) 2015/2392 végrehajtási irányelve, Preambulum (12)

⁴⁴ A Bizottság (EU) 2015/2392 végrehajtási irányelve, Preambulum (13)

⁴⁵ Az Unió szerte széttagolt védelem kezelésére az uniós intézmények és számos érintett uniós szintű fellépést sürget. Az Európai Parlament a vállalatok és állami szervek bizalmas információit közérdekből bejelentő személyek védelmére szolgáló jogszerű intézkedésekről szóló 2017. október 24-i állásfoglalásában, valamint a visszaélést bejelentő személyeknek az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében vállalt szerepéről szóló 2017. január 20-i állásfoglalásában elhívta a Bizottságot, hogy terjesszen elő horizontális jogszabályi javaslatot a köz- és magánszektor, továbbá a nemzeti és uniós intézmények visszaélést bejelentő személyeinek EU-ban megvalósuló magas szintű védelmének biztosítása érdekében.

⁴⁶ Az irányelvtervezet vitájában nem hangzott el, de álláspontunk szerint a Nyitott Koordinációs Mechanizmust (Open Method of Coordination) kiválóan lehetne alkalmazni.

⁴⁷ Az irányelvtervezet értelmében bejelentés: jogsértéssel kapcsolatos információk szolgáltatása, amely bekövetkezett vagy valószínűleg bekövetkezik azon szervezetenél, ahol a bejelentő személy dolgozik, dolgozott, vagy más szervezetenél, amivel kapcsolatba lépett munkája során. Tovább részletezve, „belső jelentés”: valamely állami vagy magánjogi jogalanyon belül jelentett jogsértésre vonatkozó információ, és „külső jelentés”: jogsértésre vonatkozó információ szolgáltatása az illetékes hatóságoknak.

tól⁴⁸ való félelem gyakran eltántorítja attól, hogy hangot adjanak aggodalmaiknak vagy gyanújuknak.

Uniós szinten a visszaélést bejelentő személyek jelentései iránt nagy a kereslet az uniós jogérvényesítés terén: az uniós jogsértések hatékony felderítését, kivizsgálását, valamint az ezekkel kapcsolatos eljárások lefolytatását lehetővé tevő információval látják el a nemzeti és uniós jogérvényesítési rendszereket.

Ugyanakkor, a visszaélést bejelentő személyek, azaz azok, akik a munkakörnyezetben⁴⁹ tudomásukra jutott visszaélésekről tesznek bejelentést (az érintett szervezetten belül vagy valamely külső szervezethez) vagy tesznek közzé (a nyilvánosság számára) információkat, segítséget jelentenek a kármegelőzésben és a közérdeket fenyegető olyan veszélyek vagy károk felderítése során, amelyek egyébként rejtve maradnának. Ezeket a személyeket ugyanakkor a megtorlástól való félelem gyakran eltántorítja attól, hogy aggodalmaiknak hangot adjanak. Mindezek alapján európai⁵⁰ és nemzetközi⁵¹ szinten is egyre inkább elismert annak a fontossága, hogy a közérdek védelme érdekében hatékony védelmet biztosítsanak a visszaélést bejelentő személyek számára.

A visszaélést bejelentő személyek hatékony védelmének hiánya miatt további aggályok merülnek fel az EU Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 11. cikkében rögzített véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságára gyakorolt negatív hatásokkal kapcsolatban.

Az egyes tagállamokban eltérő jelleggel létező és működő szabályozás miatt a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó minimumkövetelmények összehangolásának biztosításával csak uniós szintű jogalkotási intézkedés javíthatja az uniós jogérvényesítést. Ezen kívül kizárólag uniós cselekvés tudja biztosítani a koherenciát, illetve tudja összehangolni a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó meglévő uniós ágazati szabályokat. Az arányosság elvét betartva, csak olyan területeken állapít meg közös minimumszabályokat a jogsértéseket jelentő személyek védelmére, ahol: 1. szükség van a jogérvényesítés megerősítésére; 2. visszaélést bejelentő személyek jelentésének elmaradása a jogérvényesítést illetően kulcsfontosságú, és 3. a jogsértés súlyos károkat okozhat a közérdek számára.

⁴⁸ Az irányelvtervezetben a „megtorlás” minden olyan fenyegető vagy tényleges cselekmény, illetve mulasztás, amely külső vagy belső bejelentés hatására a munkakörnyezetben történik, és amely indokolatlan hátrányt okoz vagy okozhat a bejelentő személynek.

⁴⁹ Az irányelvtervezet fogalomrendszerében a „munkakörnyezet”: olyan állami vagy magánszektorbeli jelenlegi vagy múltbeli munkavégzés annak jellegétől függetlenül, amely révén a személy jogsértésre vonatkozó információhoz juthat és amelynek keretében bejelentése esetén megtorlás érheti őt.

⁵⁰ Ld.: az Európa Tanács 2014. április 30-i CM/Rec(2014)7 ajánlását a visszaélést bejelentő személyek védelméről (Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 **on the protection of whistleblowers**)

⁵¹ A visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó előírásokat nemzetközi eszközök és iránymutatások, így különösen a valamennyi tagállam és az EU részvételével működő ENSZ 2004-es korrupció elleni egyezménye; a G20-ak antikorrupciós akcióterve; az OECD 2016. márciusi, „A visszaélést bejelentő személyek hatékony védelme melletti elköteleződés” című jelentése tartalmazzák. European Parliament, 2017.

A javaslat a visszaélést bejelentő személyek jelenlegi védelmi szintjének növelésével pozitív hatást gyakorol majd az alapvető jogokra, különösen az alábbiakra:

1. A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága (a Charta 11. cikke): A visszaélést bejelentő személyek megtorlásokkal szembeni elégtelen védelme kihat az egyének véleménynyilvánítási szabadságára, továbbá nyilvánosság információhoz való hozzáféréseinek jogára és a média szabadságára. **A visszaélést bejelentő személyek védelmének erősítésével, valamint azzal, hogy az információ nyilvános közzététele⁵² során a védelemre vonatkozó feltételeket egyértelművé teszik, a visszaélések bejelentése a média területén is ösztönzötté és lehetővé válik.**

2. A tisztességes és igazságos munkafeltételek (a Charta 30. és 31. cikke): A visszaélést bejelentő személyek magasabb szintű védelmét bejelentési csatornák létrehozásával, valamint a munkakörnyezetbeli megtorlás elleni védelem növelésével biztosítják.

3. A javaslat – figyelemmel arra, hogy javítani fogja a jogsértések felderítését és megelőzését –, pozitívan hat a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogra, a személyes adatok védelmére, az egészségvédelemre, a környezetvédelemre, a fogyasztóvédelemre (a Charta 7., 8., 35., 37., valamint 38. cikke), és a megfelelő ügyintézéshez való jogra (41. cikk).

A javaslat a hatálya alá tartozó területeken általánosságban gyakoribbá teszi majd az uniós jog végrehajtása során az alapvető jogok megsértésének bejelentését, valamint növelni fogja az ilyen jogsértésektől⁵³ való elrettentő hatást.

Jelen tanulmány kereteit tekintve az új uniós irányelvtervezet tárgyi hatálya elsősorban az alábbi területekre terjed ki: 1. közbeszerzés; 2. pénzügyi szolgáltatások, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megakadályozása; 3. termékbiztonság; 4. közlekedésbiztonság; 5. környezetvédelem; 6. nukleáris biztonság; 7. élelmiszer- és takarmánybiztonság, valamint állategészségügy és állatjólét; 8. közegészségügy; 9. fogyasztóvédelem; 10. magánélet és személyes adatok védelme, valamint a hálózat-és információbiztonság.

⁵² Az irányelvtervezet értelmében „közzététele”: a munkakörnyezetben megszerzett jogsértésre vonatkozó információ nyilvánosságra hozatala.

⁵³ Az irányelvtervezet fogalmi szerint jogsértés alatt érti a tényleges vagy lehetséges jogellenes tevékenységek (az uniós joggal ellentétes cselekmények vagy mulasztások) vagy joggal való visszaélések (az uniós jog hatálya alá tartozó olyan cselekmények vagy mulasztások, amelyek nem tűnnek formálisan jogellenesnek, de megghiúsítják az alkalmazandó szabályok tárgyát vagy célját) összességét.

Az irányelv személyi hatálya⁵⁴

1. Minden olyan magán vagy állami szektorban dolgozó bejelentő személy⁵⁵ védelmére alkalmazni kell, aki munkakörnyezetben jutott a jogsértésre vonatkozó információ⁵⁶ birtokába, ami legalább a következőket foglalja magában:

- a) az EUMSZ 45. cikk szerinti munkavállaló jogállású személyek;
- b) az EUMSZ 49. cikk szerinti önálló vállalkozó jogállású személyek;
- c) valamely vállalkozás részvényesei és vezető testületéhez tartozó személyek, ideértve a nem ügyvezető tagokat is, valamint az önkénteseket és a nem fizetett gyakornokokat is;
- d) a vállalkozók, alvállalkozók és beszállítók felügyelete és irányítása alatt dolgozó személyek.

2. Az irányelvet azon bejelentő személyekre is alkalmazni kell, akik munkavégzésre irányuló jogviszonya még nem kezdődött meg, abban az esetben, ha a jogsértésről szóló információkat a felvételi eljárás vagy más szerződéskötést megelőző tárgyalás során szereztek meg.

A jelentéstételre és a jelentések nyomon követésére vonatkozó belső csatornák és eljárások létrehozására irányuló kötelezettség⁵⁷

A tagállamok kötelezettsége biztosítani, hogy a magán-⁵⁸ és az állami szektorban működő jogalanyok⁵⁹ – adott esetben – a szociális partnerekkel való konzultációt követően belső jelentési csatornákat és eljárásokat hozzanak létre a bejelentések készítésére és nyomon

⁵⁴ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 2. cikk

⁵⁵ Az irányelvtervezet értelmében a „bejelentő személy”: olyan természetes vagy jogi személy, aki munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységével összefüggésben szerzett, jogsértésre vonatkozó információt jelent vagy ilyen információt közlétesz.

⁵⁶ Az irányelvtervezet értelmében a jogsértésre vonatkozó információ a tényleges jogsértésekre vonatkozó bizonyíték, valamint a még meg nem valósult, de a potenciális jogsértésekkel kapcsolatos észszerű gyanú.

⁵⁷ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 4. cikk

⁵⁸ A tervezet értelmében magánjogi jogalanyok a következők:

- a) az 50 vagy több munkavállalóval rendelkező magánjogi jogalanyok;
- b) magánjogi jogalanyok, akiknek éves üzleti forgalma vagy mérlege összesen 10 millió EUR vagy ennél több
- c) bármilyen méretű magánjogi jogalany, amely pénzügyi szolgáltatásokkal foglalkozik, vagy amely a pénzmosás vagy terrorizmus támogatása tekintetében kiszolgáltatott helyzetben van a mellékletben említett uniós jogi aktusok rendelkezései szerint.

⁵⁹ A tervezetben szereplő közjogi jogalanyok a következők:

- a) államigazgatás;
- b) regionális közigazgatás és megyék;
- c) több mint 10 000 lakosú települések;
- d) egyéb közjog által szabályozott jogalanyok.

követésére. Az ilyen csatornáknak és eljárásoknak lehetővé kell tenniük a szervezet munkavállalói számára a bejelentést.

A belső jelentéstételre és a nyomon követésre vonatkozó eljárások⁶⁰

A jelentéstételre és a jelentések nyomon követésére vonatkozó eljárásoknak a következőket kell tartalmazniuk: a) bejelentéseket fogadó csatornák,⁶¹ amelyek oly módon kerülnek megtervezésre, kialakításra és működtetésre, hogy biztosítják a bejelentő személyazonosságának titkosságát és megakadályozzák az engedéllyel nem rendelkező alkalmazottak hozzáférését; b) a bejelentések nyomon követésére illetékes személy vagy szerv⁶² kijelölése; c) a bejelentések kijelölt személy vagy szerv általi gondos nyomon követése; d) a bejelentéstől számított három hónapot meg nem haladó észszerű idő, amelyen belül a bejelentőnek visszacsatolást kell adni a bejelentés nyomon követéséről, és e) világos és könnyen hozzáférhető információ az eljárásokról és arról, hogy miként és milyen feltételek mellett lehet szervezeten kívüli bejelentést tenni a – az irányelv 13. cikk (2) bekezdése szerinti – illetékes hatóságoknak, valamint adott esetben az Unió szerveinek, hivatalainak vagy ügynökségeinek.

Külső bejelentési csatornák létrehozására és a jelentések nyomon követésére irányuló kötelezettség⁶³

A tagállamoknak kell kijelölni a bejelentések fogadására és elintézésére illetékes hatóságokat. Ezen túlmenően a tagállamok biztosítják, hogy az illetékes hatóság: a) olyan független és autonóm külső bejelentési csatornákat hoz létre, amelyek biztonságosan és bizalmasan képesek kezelni a bejelentők által jelentett információkat, és b) három hónapot illetve – kellően indokolt esetben – hat hónapot meg nem haladó észszerű határidőn belül visszajelzést ad a bejelentő személynek a jelentés nyomon követéséről;

⁶⁰ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 5. cikk.

⁶¹ Az előírt csatornák a következő módokon teszik lehetővé a bejelentést:

a) elektronikus vagy papír formátumú írásos bejelentések és/vagy telefonon tett szóbeli bejelentések (rögzítéstől függetlenül) formájában;

b) a bejelentések fogadására kijelölt személlyel vagy szervezettel történő személyes találkozók formájában.

A bejelentési csatornákat egy erre a célra kijelölt személynek vagy szervezeti egységnek kell működtetnie, vagy pedig egy külső harmadik félnek biztosítania.

⁶² Ez a személy vagy szerv ugyanaz a személy is lehet, aki a bejelentések fogadására hatáskörrel rendelkezik. Továbbá „megbízható személynek” jelölhetők ki olyan személyek, akiktől a bejelentők vagy a bejelentést mérlegelő bizalmas tanácsot kérhetnek.

⁶³ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 6. cikk

c) adott esetben, további vizsgálat céljából továbbítja a bejelentésben szereplő információkat az Unió illetékes szerveinek, hivatalainak vagy ügynökségeinek, amennyiben nemzeti vagy uniós jogszabályok ezt előírják.

A tagállamok biztosítják, hogy az illetékes hatóságok – a szükséges intézkedések meghozatalával és a bejelentések megfelelő mértékű kivizsgálásával – nyomon kövessék a bejelentéseket. Továbbá, az illetékes hatóságok feladata közölni a bejelentővel a vizsgálatok eredményét.

A tagállamok kötelessége, hogy a bejelentést érkeztető azon hatóság, amely a jogsértés orvoslására nem rendelkezik hatáskörrel, továbbítsa a bejelentést a hatáskörrel rendelkező hatóságnak, és erről a bejelentő személyt tájékoztassa.

Külső jelentési csatornák megtervezésére vonatkozó speciális szabályok⁶⁴

A kijelölt külső jelentési csatorna akkor tekinthető függetlennek és önállóknak, ha valamennyi alábbi kritériumnak megfelel:

- a) elkülönül az illetékes hatóság általános kommunikációs csatornáitól, ezen belül azoktól, amelyeken keresztül az illetékes hatóság a belső kommunikációját és harmadik felekkel folytatott kommunikációját folytatja a szokásos működése során;
- b) oly módon tervezték, hozták létre és működtetik, amely biztosítja az információk teljességét, sértetlenségét és bizalmas jellegét, továbbá megakadályozza az illetékes hatóság fel nem jogosított munkatársainak hozzáférését;
- c) lehetővé teszi az információk tartós tárolását a későbbi vizsgálatok érdekében.

Az előírt csatornáknak legalább a következő módok mindegyikén keresztül lehetővé kell tenniük a bejelentést: a) elektronikus vagy papír formátumú írásos bejelentés formájában; b) szóbeli bejelentés formájában telefonvonalon keresztül tekintet nélkül arra, hogy az rögzítésre kerül vagy sem; és c) az illetékes hatóság kijelölt munkatársaival való személyes találkozó formájában.

Az illetékes hatóságok biztosítják, hogy a nem a fentiekben említett kijelölt kommunikációs csatornán beérkezett, jogsértésről szóló bejelentés módosítás nélkül, haladéktalanul továbbításra kerüljön az illetékes hatóság kijelölt munkatársaihoz a kijelölt kommunikációs csatornákat használva.

A tagállamok kötelesek eljárásokat kidolgozni arra az esetre, ha a bejelentést eredetileg egy olyan személynek címezték, aki nem minősül felelős kezelőnek, abból a célból, hogy ne kerüljön ki semmilyen olyan információ, ami azonosíthatná a bejelentőt, vagy az érintett személyeket.

⁶⁴ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 7. cikk

Kijelölt munkatársak⁶⁵

A tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy az illetékes hatóságok rendelkezzenek a bejelentések elintézésére kijelölt személyzettel. A kijelölt munkatársaknak speciális képzést kell kapniuk a bejelentések kezeléséről.

A kijelölt munkatársak az alábbi feladatköröket látják el: a) bármely érdekelt személy részére tájékoztatást adnak a bejelentési eljárásokról; b) fogadják és nyomon követik a bejelentéseket; és c) kapcsolatot tartanak a bejelentővel, és tájékoztatják a vizsgálat állásáról és eredményeiről.

A külső jelentéstételre alkalmazandó eljárások⁶⁶

A külső jelentéstételre alkalmazandó eljárásoknak az alábbiakat kell tartalmazniuk: a) a módszer annak meghatározására, hogy az illetékes hatóság miként kötelezheti a bejelentő személyt arra, hogy tegye egyértelművé a bejelentett információkat, vagy adjon meg további, a bejelentő személy számára hozzáférhető információkat; b) a három hónapot vagy – kellően indokolt esetben – a hat hónapot meg nem haladó észszerű határidő, amely alatt a bejelentőnek visszajelzést adnak a nyomon követés típusáról és tartalmáról, és c) a bejelentésekre vonatkozó titoktartási szabályok, amelyek tartalmazzák azon körülmények *részletes leírását*, amely esetén a bejelentő bizalmas adatait nyilvánosságra lehet hozni.

A fenti utolsó, c) pontban említett részletes leírásnak a bejelentő személyben tudatosítania kell, hogy bizonyos rendkívüli esetekben az adatok bizalmas kezelése nem biztosítható, egyebek mellett akkor, amikor az adatok közzétevése az uniós vagy tagállami jog által előírt szükséges és arányos kötelezettség, ezen jogrendszer megfelelő biztosítékai mellett, például vizsgálatok vagy ezt követő bírósági eljárások során vagy mások szabadságának védelme érdekében, ideértve az érintett személy védelemhez való jogát. A részletes leírást világos és könnyen érthető nyelven kell megfogalmazni, és könnyen hozzáférhetővé kell tenni a bejelentő számára.

A bejelentések kézhezvételével és nyomon követésével kapcsolatos információk⁶⁷

A tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy az illetékes hatóságok legalább az alábbi információkat elkülönítlen, könnyen azonosítható és hozzáférhető módon közzétegyék a honlapjukon: a) azokat a feltételeket, amelyek alapján a bejelentő személy az irányelv szerint védelemre jogosult; b) a bejelentések átvételére és nyomon követésére szolgáló kommunikációs csatornákat: i. a telefonszámok, annak feltüntetésével, hogy a megadott

⁶⁵ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 8. cikk

⁶⁶ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 9. cikk

⁶⁷ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 10. cikk

telefonszám felhívásakor a beszélgetés rögzítésre kerül-e vagy sem; ii. a kijelölt munkatársakkal való kapcsolatfelvétel céljára szolgáló elektronikus és postai címek, amelyek biztonságosak és biztosítják a bizalmas kezelést; c) a jogsértések bejelentésére alkalmazandó eljárásokat; d) a bejelentésekre vonatkozó titoktartási szabályokat; e) a bejelentés utáni nyomon követés jellegét; f) a megtorlással szemben rendelkezésre álló jogorvoslatok és eljárások, valamint a bizalmas tanácsadás lehetőségeit a potenciális bejelentők számára, és g) arra vonatkozó, egyértelmű nyilatkozatot, hogy az illetékes hatóságok részére valamely személy által a jelen irányelvvel összhangban nyújtott tájékoztatás nem minősül az információközlés bármely, szerződésben vagy bármely jogalkotási, szabályozási vagy igazgatási rendelkezésben meghatározott korlátozása megsértésének, és azért a bejelentő személy semmilyen módon nem vonható felelősségre.

A beérkezett bejelentések nyilvántartása⁶⁸

A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az illetékes hatóságok minden beérkezett bejelentésről nyilvántartást vezessenek. Az illetékes hatóságok késedelem nélkül visszaigazolják a jogsértésről szóló írásbeli bejelentést a bejelentő személy által feltüntetett postai vagy elektronikus címen, kivéve, ha a bejelentő személy kifejezetten a mellőzését kéri, vagy akkor, ha az illetékes hatóság észszerűen feltételezi, hogy az írásbeli bejelentés visszaigazolása meghiúsítaná a bejelentő személy személyazonosságának védelmét.

Amennyiben hangrögzített telefonvonalat használnak a bejelentéseknél, úgy – a bejelentő hozzájárulása mellett – az illetékes hatóságnak joga van a szóbeli bejelentést az alábbi módok valamelyikén dokumentálnia: a) hangfelvétel készítése a beszélgetésről tartós és könnyen visszakereshető formában vagy b) a beszélgetés teljes és pontos átírata, amelyet az illetékes hatóság kijelölt munkatársai készítenek el.

Az illetékes hatóságnak biztosítania kell a bejelentő számára, hogy ellenőrizze, helyesbítse és aláírásával elfogadja a hívás leiratát.

Ha a bejelentéshez nem hangrögzített telefonvonalat használnak, az illetékes hatóság jogosult arra, hogy a szóbeli bejelentést a kijelölt munkatárs által készített szó szerinti jegyzőkönyv formájában dokumentálja. Az illetékes hatóságnak biztosítania kell a bejelentő számára annak a lehetőségét, hogy ellenőrizze, helyesbítse és aláírásával elfogadja a hívásról készített jegyzőkönyvet.

Amennyiben a bejelentő személy személyes találkozót kér az illetékes hatóság kijelölt munkatársaival valamely jogsértésnek a bejelentésére, az illetékes hatóságok biztosítják, hogy a találkozóról készült teljes és pontos feljegyzéseket tartós és visszakereshető formában tárolják. Az illetékes hatóságnak joga van a személyes találkozóról készült feljegyzés alábbi módok egyikén történő dokumentálására:

- a) hangfelvétel készítése a beszélgetésről tartós és könnyen visszakereshető formában;
- b) a találkozóról készített pontos jegyzőkönyv, amelyet az illetékes hatóság kijelölt munkatársai készítenek el.

⁶⁸ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 11. cikk

Az illetékes hatóságnak biztosítania kell a bejelentő számára annak a lehetőségét, hogy ellenőrizze, helyesbítse és aláírásával elfogadjon a találkozóról készített jegyzőkönyvet.

Az eljárások illetékes hatóságok általi felülvizsgálata⁶⁹

A tagállamok biztosítják, hogy illetékes hatóságai rendszeresen, legalább két évente felülvizsgálják a jogsértésről szóló bejelentések átvételére és nyomon követésére vonatkozó eljárásaikat. Az ilyen eljárások felülvizsgálata során az illetékes hatóságok kötelesek figyelembe venni saját és más illetékes hatóságok tapasztalatait, továbbá kötelesek eljárásaikat ennek megfelelően módosítani.

A bejelentő és az érintett személyek védelme⁷⁰

Az irányelvtervezet egyik kiemelten fontos kérdése a bejelentő és az érintett személyek hatékony védelme. Az alábbiakban az erre vonatkozó fontosabb előírások kerülnek bemutatásra.

Elsőként a bejelentő személyek védelmének feltételeit ismertetjük. A bejelentő személyt az irányelvtervezet szerint védelem illeti meg, ha alapos okkal feltételezi, hogy a bejelentett információ a bejelentés időpontjában igaz volt, és az információ ezen irányelv hatálya alá tartozik.

Ugyanakkor a külső bejelentő személyt az irányelvtervezet szerint védelem illeti meg, amennyiben az alábbi feltételek egyike teljesül: a) először belső bejelentést tett, de az 5. cikkben említett észszerű határidőn belül nem tettek megfelelő válaszingedményeket; b) belső jelentési csatornák nem álltak a bejelentő személy rendelkezésére, vagy észszerűen nem volt tőle elvárható, hogy az ilyen csatornákat ismerje; c) a belső bejelentési csatornák használata a bejelentő személy számára nem volt kötelező; d) a jelentés tárgya miatt nem volt észszerűen elvárható, hogy belső bejelentési csatornákat használjon; e) alapos okkal feltételezte, hogy a belső bejelentési csatorna használata veszélyeztetheti az illetékes hatóságok által végzett vizsgálati intézkedések hatékonyságát; f) az uniós jog alapján jogosult volt a külső bejelentési csatornákon keresztül közvetlenül az illetékes hatósághoz jelentést tenni.

A bejelentő személyekkel szembeni megtorlás tilalma⁷¹

A tagállamok kötelesek meghozni a szükséges intézkedéseket annak megakadályozására, hogy a bejelentő személyekkel szemben közvetlen vagy közvetett megtorlást alkalmazzanak, különösen az alábbi formák valamelyikében:

- a) felfüggesztés, elbocsátás, felmondás vagy ezekkel egyenértékű intézkedések;
- b) lefokozás vagy előléptetés megtagadása;
- c) munkaköri feladatok átruházása, munkavégzés helyének megváltoztatása, bércsökkentés, munkaidő megváltoztatása;
- d) képzés megtagadása;

⁶⁹ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 12. cikk

⁷⁰ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 13. cikk

⁷¹ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 14. cikk

- e) negatív teljesítményértékelés vagy munkareferencia;
- f) bármely fegyelmi vétség, megrovás vagy egyéb büntetés kiszabása, beleértve a pénzbüntetést is;
- g) kényszerítés, megfélemlítés, zaklatás vagy kiközösítés a munkahelyen;
- h) diszkrimináció, hátrány vagy tisztességtelen bánásmód;
- i) határozott idejű munkaszerződés határozatlan idejű munkaszerződéssé módosításának elmulasztása;
- j) határozott idejű munkaszerződés megújításának elmulasztása vagy annak idő előtti megszüntetése;
- k) károkozás, ami magában foglalja a személy hírnevében okozott kárt, vagy a pénzügyi veszteséget, ami magában foglalja az üzletvesztést és a jövedelemvesztést is;
- l) ágazatra vagy iparágra kiterjedő informális vagy hivatalos megállapodás alapján feketelistára helyezés, ami miatt a jövőben az adott személy nem tud munkát találni az ágazatban vagy iparágban;
- m) áru- vagy szolgáltatási szerződés idő előtti megszüntetése vagy felmondása;
- n) engedély vagy jogosítvány visszavonása.

Intézkedések a bejelentő személyekkel szembeni megtorlás elleni védelem érdekében⁷²

A tagállamok kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket a bejelentő személyekkel szembeni megtorlások elleni védelem érdekében. A nyilvánosság számára a megtorlás elleni védelemre vonatkozó eljárásokról és jogorvoslati lehetőségekről szóló átfogó és független tájékoztatást és tanácsadást díjmentesen hozzáférhetővé kell tenni.

A bejelentő személyek számára biztosítani kell, hogy illetékes hatóságok hatékony segítségéhez azt megelőzően hozzáférjenek, hogy valamely releváns hatóság a megtorlással szembeni védelmüket illetően eljárna, amely segítség – a nemzeti jogban rögzített ilyen lehetőség esetén – magában foglalja annak a ténynek a tanúsítását is, hogy a bejelentő az irányelvtervezet szerint védelemben részesül.

Azok a bejelentők, akik az illetékes hatóságoknak külsőleg jelentenek vagy az irányelvvel összhangban hoznak nyilvánosságra adatokat, nem tekintendők úgy, hogy megszegték a szerződéssel, vagy bármely törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéssel bíró információ közzétételének korlátozását, és mentesülnek a felelősség alól.

A bejelentő személy által elszenvedett hátránnyal kapcsolatos olyan bírósági eljárások során, amelyben a bejelentő személy ésszerűen feltételezi azt, hogy a hátrány az általa tett bejelentéssel vagy közzététellel szembeni megtorlásként került vele szemben alkalmazásra, a megtorló intézkedést alkalmazó személyt terheli annak bizonyítása, hogy a hátrányt nem a jelentés következményeként alkalmazta, hanem az kizárólag kellően indokolt okokon alapult.

A bejelentő személyeknek a megtorlásokkal szembeni megfelelő jogorvoslati intézkedésekkel kell rendelkezniük, ami magában foglalja a bírósági eljárás elbírálásáig ideiglenes intézkedés alkalmazását a nemzeti szabályozási kerettel összhangban.

⁷² Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 15. cikk

Az (EU) 2016/943 irányelvben rögzített intézkedések, eljárások és jogorvoslatok alóli mentesülés mellett a bírósági eljárások során – amely magában foglalja a becsületsértéssel, szerzői jogsértéssel, titoktartási kötelezettség megsértésével kapcsolatos eljárásokat, valamint a közzsféra, a magánszféra munkajogán, valamint a kollektív munkajogon alapuló kártérítési kereseteket – a bejelentő személyeknek joguk van arra, hogy pernyertességük érdekében hivatkozassanak arra, hogy az irányelvnek megfelelően jelentést vagy közzétételt tettek.

A bejelentő személyeknek büntetőeljárásokban és határon átnyúló polgári jogvitákban az (EU) 2016/1919 európai parlamenti és tanácsi irányelvvel és 2008/52/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel⁷³ összhangban nyújtott költségmentességen túlmenően a tagállamok további jogi és pénzügyi segítségnyújtó intézkedésekről rendelkezhetnek, továbbá a jogi eljárás keretében támogatást nyújthatnak a bejelentő személyeknek.

Az érintett személyek védelmét célzó intézkedések⁷⁴

A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az érintett személyek az Európai Unió Alapjogi Chartájával összhangban teljeskörűen gyakorolják a hatékony jogorvoslatához és a tisztességes eljáráshoz való jogot, az ártatlanság védelmét, a védelemhez való jogot, amely magában foglalja az irataikhoz való hozzáférést, a meghallgatáshoz való jogot.

Az illetékes hatóságok kötelesek a vizsgálat teljes ideje alatt védelemben részesíteni az érintett személyek személyazonosságát, amennyiben az a nyilvánosság előtt nem ismert. Az irányelvtervezet 9. és 11. cikkeiben meghatározott eljárásokat az érintett személyek személyazonosságának védelmére is alkalmazni kell.

Szankciók⁷⁵

A tagállamok feladata, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat alkalmazzanak azokra a természetes vagy jogi személyekre, amelyek: a) akadályozzák vagy megkísérelnek akadályozni a bejelentést; b) bejelentő személyekkel szemben megtorló intézkedéseket alkalmaznak; c) zaklatásszerű eljárást folytatnak a bejelentő személyekkel szemben; d) megsértik a bejelentő személyek személyazonosságának bizalmas kezelésére vonatkozó kötelezettséget.

A tagállamok kötelesek a rosszindulatú vagy visszaélásszerű bejelentéseket vagy közzétételeket tevő személyekkel szemben olyan hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókról rendelkezni, ami magában foglalja a rosszindulatú vagy visszaélásszerű jelentések vagy közzétételek miatt kárt szenvedett személyek kártalanítását célzó intézkedéseket is.

⁷³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól.

⁷⁴ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 16. cikk

⁷⁵ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 17. cikk

Kedvezőbb bánásmód elve⁷⁶

A tagállamok az irányelvtervezet – főleg annak 16. cikk és a 17. cikk (2) bekezdésének – sérelme nélkül bevezethetnek a bejelentő személyek számára az ezen irányelvben meghatározottaknál kedvezőbb rendelkezéseket is.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a vizsgált téma szempontjából egy nagyon fontos irányelvtervezet látott napvilágot 2018 április végén. Az irányelvtervezet tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja a különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert elveket. Ennek megfelelően ezen irányelvet az említett jogokkal és alapelvekkel összhangban kell majd végrehajtani.⁷⁷ A jelen irányelv különösen a véleménynyilvánítás és tájékoztatás szabadságának, a személyes adatok védelméhez való jognak, a vállalkozás szabadságának, a fogyasztóvédelem magas szintjéhez való jognak, a hatékony jogorvoslathoz való jognak és a védelemhez való jognak a teljes körű érvényesítésére törekszik.

2. 2. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS ÉS A TITOKTARTÁSI KÖTELEZETTSÉG KOLLÍZIÓJA AZ EURÓPAI BÍRÓI GYAKORLATBAN

2. 2. 1. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ESETJOGA

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából csak azokat az ügyeket emeljük ki, melyekben a véleménynyilvánítás szabadságát a munkaviszonnyal összefüggésben vizsgálták.

A Bíróság a *Wille v. Liechtenstein* (28396/95.) ügyben 1999. október 28. napján hozott ítéletében megállapította, hogy a liechtensteini hatóságok megsértették az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkét. Herbert Wille kérelmező 1992-ben, még a liechtensteini kormány tagjaként vitába keveredett a kormány és a herceg közötti politikai hatáskörök megoszlását illetően, mely vita egy közös nyilatkozattal zárult. Ezután a kérelmezőt a közigazgatási bíróság elnökévé választották. A kérelmező 1995-ben egy konferenciasorozat keretében előadást tartott az alkotmánybírósággal kapcsolatban, mely során kifejtette, hogy az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az alkotmány értelmezése – a herceg egyet nem értése esetén is. Ezt követően a herceg levelet küldött a kérelmezőnek, melyben az előadás kapcsán érzett aggályait fejezte ki és tájékoztatta Wille urat, hogy alkalmatlan köztisztviselésre, ezért amennyiben a parlament vagy más szerv a jövőben javasolná köztisztviselésre, megtagadja a kinevezést. Ezt követően, 1997 áprilisában a Parlament ismételten a kérelmezőt jelölte a közigazgatási bíróság elnökének, a herceg viszont elutasította a kinevezését. A Bíróság a herceg levelét a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlásába való beavatkozásként értékelte, és megállapította, hogy sem törvényes, legitim célt nem szolgált, és nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban”. A kérelmező által az előadásában elhangzott politikai véleménnyel kapcsolatban a Bíróság

⁷⁶ Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, 19. cikk

⁷⁷ Az irányelvet legkésőbb 2021. május 15-ig kell átültetni.

megállapította, hogy az érintett alkotmányjogi kérdéseknek szükségképpen voltak politikai vonatkozásai, melyek nem akadályozhatták a kérelmezőt abban, hogy e kérdéskörben kifejtse a véleményét. Semmilyen körülmény nem utalt arra, hogy az előadás során folyamatban lévő ügyeket kommentált volna, illetve súlyosan kritizált volna egyes személyeket, közigazgatási szerveket, vagy magas rangú tisztviselőket, illetve megsértette volna a herceget.⁷⁸

A Marchenko v. Ukrajna (4063/04.) ügyben a kérelmező tanárként dolgozott, valamint ellátta az iskolai érdekképviseleti szervezet vezetői tisztségét. A kérelmező állítása szerint az iskola igazgatója elsikkasztotta az iskolának nyújtott segílyt, az iskola gépjárművét és televízióját, videóját saját céljaira használta, továbbá az iskola falazatához szükséges téglák is a magántulajdonába kerültek beépítésre. Az illetékes hatóság azonban a fenti állításokat nem találta bizonyítottnak. A kérelmező két büntető feljelentést is tett az igazgatóval szemben, de bizonyítékok hiánya miatt mind a két feljelentést elutasították. Ezután – a kérelmező által vezetett – iskolai szakszervezet tüntetést szervezett, melyen az igazgató szakmai alkalmatlanságát és hivatali visszaéléseit „hirdették”. A tüntetést követően az igazgató rágalmozás címén eljárást kezdeményezett a kérelmezővel szemben, melynek eredményeképpen a bíróság egy év felfüggesztett szabadságvesztéssel és pénzbüntetéssel sújtotta, valamint kártérítés megfizetésére kötelezte a kérelmezőt.

A Bíróság viszont megállapította, hogy a magánszférában tevékenykedő munkavállaló törvénytelen magatartásokra figyelmet felhívó magatartása mindenképpen védelmet érdemel. A Bíróság szerint a munkavállaló köteles tiszteletben tartani mások jó hírnevét, beleértve az ártatlanság vélelméhez fűződő jogot is, valamint a munkáltató irányába fennálló kötelezettségeit. Az utóbbi kötelezettségeit csak akkor szegheti meg a nyilvánosság számára információk feltárásával, ha a nyilvánosságra hozatal megelőzően felettesével vagy más illetékes személlyel, vagy szervvel már közölte az adott információt – eredménytelenül. Amennyiben a kérelmező állításai az illetékes, vizsgálatot végző hatóság és az ügyészség részére küldött leveleken alapultak, nem állapítható meg vonatkozásában rosszhiszeműség, így a véleménynyilvánítás szabadságába történt beavatkozás szükségtelen. Azonban, amennyiben az állítása nincs tényszerűen alátámasztva, akkor megállapítható a becsület-sértés. A Bíróság szerint Marchenko úr, illetve támogatói nem vették igénybe valamennyi elérhető jogi eszközt a jogtalanságok kivizsgálásához, azaz – habár rendelkezésükre állt volna – nem léptek fel jogi eszközökkel az eredménytelen vizsgálat és a feljelentés elutasítása kapcsán. A Bíróság továbbá megállapította, hogy bár a nemzeti hatóságok helyesen minősítették bűncselekménynek a kérelmező magatartását, a kiszabott büntetés eltúlzott a közérdeklődésre számot tartó eset tükrében.⁷⁹

A Guja v. Moldova (14277/04.) ügyben hozott ítélet elvi jelentőségű. Az ügy alapját képező tényállás szerint a moldáv elnök 2003. év folyamán tartott beszédében a korrupció elleni nagyszabású küzdelmet hirdetett, melyben nyomatékosan felhívta a rendészeti tisztségviselőket a hatóságok, hivatalnokok részéről érkező törvénytelen befolyásolások negligálására és jelzésére. Pár nappal később Guja úr, aki a legfőbb ügyész hivatalában volt a sajtóosztály vezetője, két olyan levelet bontott fel, amelyek nem voltak „bizalmas” minő-

⁷⁸ Varga, 2015, 6–7. old.

⁷⁹ Varga, 2015, 8. old.

sítéssel ellátva. Az egyiket a házelnök helyettese írta a legfőbb ügyésznek, melyhez négy rendőrtől származó levelet is csatolt. A rendőrök a legfőbb ügyész közbenjárását kérték, mivel büntetőeljárás indult velük szemben a letartóztatottak bántalmazása és jogellenes fogvatartása miatt. A házelnök helyettese a levelében bírálta a legfőbb ügyész hivatalát és azt javasolta a rendőröknek, mondják azt, hogy ők voltak az egyik legjobb csapat a minisztériumban. A levél azzal a kéréssel zárult, hogy a legfőbb ügyész személyesen járjon el az ügyben és szigorúan a jogszabályoknak megfelelő megoldást találjon. A második levél a miniszter-helyettestől érkezett a legfőbb ügyész helyetteséhez, melyben azt jelezte, hogy az egyik rendőrt korábban elítélték fogvatartottak bántalmazása miatt, de később amnesztiában részesült. Ezt követően az újságcikket jelentetett meg az elnök korrupció-ellenes intézkedéscsomagja és a Moldova-szerte megfigyelhető hatalommal való visszaélés között feszülő ellentétéről. Példaként hozta fel a házelnök törekvéseit a négy rendőrrel kapcsolatban, s a két levél másolatát is megjelentették. Guja úr bevallotta, hogy ő továbbította az újság felé a leveleket, abból a célból, hogy – az elnök által meghirdetett küzdelem jegyében – kedvező képet fessen a legfőbb ügyész hivataláról, hozzátéve, hogy a levelek egyébként sem voltak „bizalmas” minősítésűek. Ezt követően elbocsátották a munkatársaival való konzultáció hiánya és titkos dokumentumok nyilvánosságra hozatala miatt.

A Bíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy a „házon belüli információk” nyilvánosságra hozatala esetén a munkavállaló akkor részesül védelemben, ha ő volt az egyetlen, vagy egy kis csoport tagja, aki a jogtalan magatartásokat észlelte. **A Bíróság megismételte a Marchenko ügyben kidolgozott lépcsős elméletét (szolgálati út betartása): az ilyen információkat először a felettesel, majd más autentikus szervvel vagy személlyel kell közölni, és amennyiben ez az út eredménytelen, akkor lehet csak a nyilvánosság felé fordulni.** A Bíróság nem fogadta el a moldáv állam azon érvelését, miszerint a házelnök volt az egyedüli kompetens személy, aki a rendőrök levelét továbbíthatta volna, és nem lehet kizárni a legfőbb ügyészi hivatal befolyásolására tett kísérletet. A nyilvánosságra hozott levelek olyan – minden demokráciában alapvető fontosságú –, információkat tartalmaztak (hatalmi ágak elválasztása elvének működése, magas rangú politikus helytelen magatartása, vagy a kormány hozzáállása a rendőri brutalitáshoz), melyek nyilvánosságra hozatalához kiemelkedő társadalmi érdek fűződik. A nyilvánosságra hozott adatok hitelessége nem volt vitatott. A közintézményekbe vetett bizalom fenntartása szempontjából alapvető információkat hoztak nyilvánosságra. Guja úr a nyilvánosságra hozatal során jóhiszeműen járt el, személyes előny, személyes sértettség, vagy más rejtett szándék nem vezérelte. A Bíróság ezt követően az alkalmazott joghátrányt vizsgálta, és megállapította, hogy a kérelmezőt a legsúlyosabb szankcióval, elbocsátással sújtották. Ráadásul az elbocsátásában megnyilvánuló kétes üzenet tovább gyűrűzött volna valamennyi közhivatalnok, munkavállaló irányába, visszatartó hatást kifejtve a hasonló jogsértések nyilvánosságra hozatala kapcsán. A kérelmező szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogába történő beavatkozás tehát „szükségtelen volt egy demokratikus társadalomban”.⁸⁰

A Kudeshkina v. Oroszország (29492/05.) ügy szintén a munkaviszony és a véleménynyilvánítás szabadságával foglalkozott. A kérelmező egy moszkvai bírónő volt, akit 2003-

⁸⁰ Varga, 2015, 8–9. old.

ban egy magas rangú rendőrségi tisztségviselő büntető ügyében jelölték ki az eljárásra. A moszkvai bíróság elnöke a per során a peres eljárással kapcsolatban instrukciókkal próbálta ellátni Kudeshkina asszonyt. Mivel az ügy megítélésében különbség volt köztük, ezért a bíróság elnöke más bíróra szignálta át az ügyet, mellőzve mindenfajta indokolást. Az orosz kormány álláspontja szerint erre az aktusra az eljárás elhúzódása miatt került sor. A kérelmező ezt követően fegyelmi büntetést indítványozott a bírósági elnökkel szemben törvénytelen befolyásolás miatt. A vizsgálat azzal zárult, hogy a bíróság elnöke ismételten az ügy átszignálásáról döntött, tekintettel arra, hogy a kérelmező nem megfelelő módon tartotta meg a tárgyalásokat, illetve a kérelmező által tárgyalt ügy kapcsán az „illetékes hatóságok bizalmas jelentései” is ezt támasztják alá. A bíróság elnöke ellen tehát nem indult meg a fegyelmi eljárás. Pár hónappal később Kudeshkina asszony képviselőjelöltként indult az orosz általános választásokon, és kampánya során több interjút is adott különféle rádiós és televíziós újságíróknak. Ezek során élesen bírálta az orosz igazságszolgáltatási rendszer működését a programja részét képező igazságügyi reform kapcsán: többek között kétségbe vonta az orosz bíróságok függetlenségét. A kampány ellenére – vagy pont ezért – nem választották meg a „duma” képviselőjévé, így visszatért korábbi munkahelyére, az általa a kampánya során bírált igazságszolgáltatási rendszerbe. A moszkvai bírósági tanács elnöke ezt követően arra törekedett, hogy a kérelmezőt a bírói hivatással összeegyeztethetetlen magatartása miatt (az igazságszolgáltatással kapcsolatos kampánytémára hivatkozva) elmozdítsa hivatalából. Később, 2004 májusában érdemi meghallgatás nélkül az illetékes hatóság felmentette hivatalából a kérelmezőt, azzal az indoklással, hogy valótlan, eltorzított tényeken alapuló állításokat terjesztett a bírósági rendszerről. Az indoklás részét képezte az is, hogy a kérelmező a büntetőügygel kapcsolatban az ítélet jogerőre emelkedését megelőzően hozott nyilvánosságra az eljárással kapcsolatos tényeket, adatokat.

A Bíróság ebben az ügyben is megerősítette, hogy az Egyezmény 10. cikke a munkaviszonyokban is alkalmazandó, azaz a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jog a munkavállalókat is megilleti, s amennyiben közérdekű jellegű, munkaviszonnyal kapcsolatos információt hoznak nyilvánosságra, akkor a közérdek tükrében kell vizsgálni a munkaviszonyból eredő kötelezettségüket, különös tekintettel a titoktartási kötelezettségre. A kérelmező adott büntetőügyben tett tényállításait és az interjúkban kifejtett személyes véleményét el kell különíteni egymástól. A Bíróság szerint a kérelmező és a bíróság elnöke között lezajlott magánbeszélgetés tartalmát lehetetlen megállapítani, azonban az ügy átszignálása egy másik bíróra közvetetten igazolja a bíróság elnöke részéről megvalósuló törvénytelen befolyásolási kísérletet. Az a körülmény, miszerint a kérelmező nyilvánosan kritizált bizonyos hatóságokat és azt állította, hogy a bírák befolyásolása általános jelenség az orosz igazságszolgáltatási rendszerben, olyan kiemelkedően fontos közérdeket érint, amelynek nyilvános megvitatása nélkülözhetetlen egy demokratikus társadalomban. Ráadásul ezek az állítások nem is feltétlenül nélkülözik a ténybeli alapot. A Bíróság azt is megállapította, hogy a kérelmezővel szemben alkalmazott felmentés aránytalanul súlyos jogkövetkezmény volt, valamint alkalmas arra, hogy visszatartsa a bírákat a bírósági rendszer hatékonyságával kapcsolatos társadalmi vitákban való részvételtől.⁸¹

⁸¹ Varga, 2015, 9–10. old.

A **Heinisch v. Németország** (28274/08.) ügy kérelmezője nővérként dolgozott, aki kollégáival folyamatosan jelezte a munkáltatónak, hogy a személyzet túlterhelt, valamint nem kielégítő az ellátások dokumentációja. Az egészségbiztosítási alap egészségügyi felülvizsgálata is hiányosságokat jelzett a munkáltatónál. A kérelmező jogi képviselője levelet írt a munkáltatónak, amelyben szembesítette a munkavállalók aggályaival és afelől érdeklődött, hogy milyen lépéseket kíván tenni annak érdekében, hogy elkerülje a büntetőjogi felelősségre vonást. A munkáltató azonban nem válaszolt a levélre, ezért a kérelmező csalás miatt feljelentést tett, azt állítva, hogy a munkáltató szándékosan valótlanul hirdeti, hogy magas színvonalú ellátásokat nyújt, folyamatosan elfedi a felmerült problémákat, valamint hamis jelentések készítésére kényszeríti a munkavállalókat. Az ügyészség nem folytatta le az ezzel kapcsolatos vizsgálatokat.

Még ugyanebben a hónapban a kérelmezőt elbocsátották, betegség miatti ismétlődő hiányzásaira hivatkozással. Ezt követően a szakszervezet és a kérelmező barátai egy röpiratot terjesztettek, melyben azt állították, hogy a kérelmező elbocsátására politikai indíttatásból került sor, s megemlítették a büntető feljelentést is. A német bíróságok elutasították a kérelmező keresetét arra hivatkozással, hogy a büntető feljelentés kellően komoly ok a munkaviszony megszüntetésére. A Bíróság ebben az ügyben már alkalmazta a **Guja v. Moldova ügyben lefektetett kritériumokat**, ugyanis ebben az esetben is a közszféra dolgozójáról volt szó, akinek munkaviszonyára a magánjogi szabályokat kellett alkalmazni; és itt is kollízióba került egymással a munkavállaló munkáltatói jogellenes magatartásokkal kapcsolatos szignalizációs (véleménynyilvánítási) joga, valamint a munkáltató jó hírnévhez és jogos gazdasági, kereskedelmi érdekeihez fűződő joga. A Bíróság szerint a nyilvánosságra hozott információ megfelelt az **első Guja-kritériumnak**, mivel az a *közérdekkel volt kapcsolatos*. A **második kritérium** kapcsán (*volt-e a munkavállalónak más lehetősége, mint az információk nyilvánosságra hozatala*) a Bíróság megállapította, hogy a feljelentés megtétele előtt a kérelmező többször is jelezte a munkáltató felé a felmerült problémákat, valamint jelezte, hogy a munkáltató büntetőjogi felelőssége is felmerülhet. A **harmadik kritérium** (*hiteles-e a nyilvánosságra hozott információ*) kapcsán a Bíróság megállapította, hogy annak ténybeli alapjai megvoltak, hiszen az egészségbiztosítási alap vizsgálata is feltárta ezeket a hiányosságokat. Az a körülmény, hogy az ügyészség nem folytatta le a vizsgálatot, nem szükségképpen jelenti azt, hogy a büntető feljelentésnek nem volt ténybeli alapja. A **negyedik kritérium** kapcsán a Bíróság leszögezte, hogy a kérelmező nyilvánvalóan *jóhiszeműen* cselekedett. Bár a büntető feljelentés nem mellőzte a túlzó és általánosító megállapításokat, kétségtelen, hogy a ténybeli háttere hiteles volt és nem jelentett a munkavállaló részéről indokolatlan támadást a munkáltatója irányába. Az **ötödik kritérium** (az információ nyilvánosságra hozatala, mint *végző eszköz*) kapcsán a Bíróság megállapította, hogy a kérelmező nem fordult egyből a médiához, nem kezdte azonnal terjesztetni a rölapokat: ehelyett az ügyvédjétől kért tanácsokat a büntető feljelentés kapcsán. A munkáltatónak okozott kár kritériumával kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy egy állami cég idősgondozással kapcsolatos ellátásának hibái, hiányosságai olyan kiemelkedő közérdeket jelenítenek meg, melyek felülírják a munkáltató jó hírnevéhez és gazdasági érdekeihez fűződő jogát. A **hatodik kritérium** (a *munkáltató által alkalmazott szankciók súlya*) vonatkozásában a Bíróság kimondta, hogy a kérelmezővel szemben a legsúlyosabb

munkajogi intézkedést alkalmazta a munkáltató. Nem csak a kérelmező életpályájára hatott hátrányosan ez az intézkedés, hanem alkalmas volt arra is, hogy súlyos közvetett hatást gyakoroljon a többi alkalmazottra, illetve a nővérszolgálat dolgozóira általában, ugyanis gátló tényezőként hat egy olyan területen, ahol a betegek nem tudják hatékonyan érvényesíteni jogait és ahol a nővérszolgálat az első, aki tudomást szerezhet ezekről a visszaságokról. A Bíróság a Guja-kritériumok mentén tehát helyt adott a kérelmező panaszának és kártérítés megfizetésére kötelezte a német államot.⁸²

A **Matúz v. Magyarország** (73571/10) ügyben Matúz Gábor, televíziós újságíró könyvében belső leveleket hozott nyilvánosságra, melyek azt támasztották alá, miszerint műsorát cenzúrázták. Ugyanis Matúz úr úgy vélte, hogy az új kulturális igazgató a műsor módosítására és megvágására irányuló utasításai cenzúrát valósítanak meg. A cenzúra kapcsán először a munkáltatójához nyújtott be panaszt, azonban választ nem kapott. A magyar bíróságok szerint Matúz úr megszegte a titoktartási kötelezettségét. Ezzel szemben a Bíróság szerint, figyelemmel a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadságára, és a cenzúráról való tájékoztatáshoz fűződő közérdekre, a beavatkozás nem szükséges egy demokratikus társadalomban.⁸³

2. 2. 2. AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK EGY FONTOS JOGESETE

Terjedelmi okok miatt csak a **Connolly ügyben** hozott ítélettel foglalkozunk. Az Európai Bíróság a 2001. március 6. napján kelt C-274/99 P és 274/99 P. számú ügyekben (Connolly ügy) foglalkozott a munkaviszony és a véleménynyilvánítás szabadsága közötti összefüggéssel.

Connolly úr az Európai Bizottság pénzügyekért felelős igazgatóságának egyik egységét vezette. Három hónapos szabadsága alatt 1995-ben megírta és kiadta a „The rotten heart of Europe. The dirty war for Europe’s money” című könyvét. Szabadsága leteltét követően fegyelmi eljárás indult vele szemben a Közösség tisztviselőinek személyzeti szabályzatából eredő kötelezettségek megszegése miatt. Felrötták neki, hogy a könyvet előzetes hozzájárulás nélkül adta ki, valamint a könyv tartalma hátrányosan befolyásolja a gazdasági és pénzügyi unió megvalósítását – amelyet neki támogatnia kellene munkájával –, illetve káros hatással van a Bizottság tekintélyére és hírnevére. A fegyelmi tanács állásfoglalását követően Connolly urat elbocsátották a szolgálatból. Connolly úr keresetét az Elsőfokú Bíróság elutasította, s a kérelmező fellebbezése folytán eljáró Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) pedig helybenhagyta az elsőfokú ítéletet.

Ítéletében az EUB kifejtette, hogy az alapjogok – így a véleménynyilvánítás szabadsága is – azokhoz az általános jogelvekhez tartoznak, amelyek védelme a Bíróság feladata. E körben az EUB szem előtt tartja a tagállamok alkotmányos hagyományait és a nemzetközi szerződéseket. A Közösség tisztviselőit és alkalmazottait is megilleti a szabad véleménynyilvánításhoz való jog, még olyan területeken is, melyeket a közösségi szervek tevékenysége átfog. Az EUB hivatkozik az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatára a

⁸² Varga, 2015, 10–11. old.

⁸³ G. Szabó, 2014. Ld. bővebben: Kóczian, 2015, 99–103. old.

véleménynyilvánítás szabadságának korlátai kapcsán, mely korlátokat – melyek még egy demokratikus társadalomban is szükségesnek mutatkoznak – szűken kell értelmezni. Az EUB azonban arra is utalt, hogy egy demokratikus társadalomban elfogadott, ha a tisztviselőket pozíciójukból fakadóan olyan, elsősorban bizalmi viszonyt szolgáló kötelezettségek terhelik, amely viszonyt a Közösség szervei és e szervek tisztviselői között kell fennállni. E bizalmi viszony nélkül szinte lehetetlen, hogy a szervezet a feladatait tisztviselői együttműködése révén végrehajtsa. A közösségi szervek jogainak védelme követeli meg azt, hogy a Közösség tevékenységére vonatkozó szövegek közléséhez jóváhagyás szükséges. Ezek a szervek közérdekű feladatot látnak el, így jogaik védelme indokolhatja a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását. Az EUB ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a közléshez szükséges hozzájárulás csak kivételes esetben tagadható meg, amennyiben a nyilvánosságra hozatal a Közösség érdekeit súlyosan sértheti. Az EUB emlékeztetett arra, hogy a közösségi bírónak a véleménynyilvánításhoz való egyéni jog és a közösségi szerv méltányolható érdeke között kell megfelelő egyensúlyt találnia, így biztosítva, hogy a közszolgálat felelősségteljesen és kötelezettségeit betartva működjék. Az EUB tehát arra az álláspontra jutott, hogy a kérelmező megsértette a közte és munkáltatója között fennálló bizalmi viszonyt azáltal, hogy a személyzeti szabályzat előírt, a közléshez szükséges előzetes hozzájárulás nélkül nyilvánosságra hozott egy kritikus szemléletű, sőt a Bizottság néhány tagját sértő és a közösségi politika alapvető vezérelveit kétségbe vonó szöveget, mely elvek végrehajtása épp Connolly úr lojalitását követelte meg.⁸⁴

3. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS

3. 1. MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYE

Az Alaptörvény a IX. cikkében foglalkozik a véleménynyilvánítás szabadságával. E cikk témánk szempontjából releváns bekezdései az alábbiak:

„(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

[...]

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

(5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

⁸⁴ Varga, 2015, 11–12. old.

3. 2. A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATA

Az Alkotmánybíróság szabad véleménynyilvánítással kapcsolatos néhány határozatával foglalkozunk: a 30/1992. (V. 26.) AB határozattal, a 36/1994. (VI. 24.) AB határozattal és a 14/2017. (VI. 30.) AB határozattal. Röviden mutatjuk be ezeket az eseteket, mert nem közvetlenül, csak elvi szinten közvetve kapcsolódnak a vizsgált témához.

Az Alkotmánybíróság témával kapcsolatos legfontosabb megállapításait az alábbiakban foglalta össze a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban. „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog [...] nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez, vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya.”⁸⁵

Töretlenül érvényesül az Alkotmánybíróság gyakorlatában az az elv is, mely szerint „a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték – és igazságtartalmára tekintet nélkül védi.”⁸⁶ „A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb körű tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.”⁸⁷

Az Alkotmánybíróság a 36/1994. (VI. 24.) számú határozatában már az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára is figyelemmel volt, s ennek kapcsán megállapította, hogy „a Bíróság határozatainak ismétlődő alaptétele, hogy nincs demokratikus társadalom pluralizmus, tolerancia és nyíltság nélkül; a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik alapköve, fejlődésének egyik feltétele. E szabadság az olyan gondolatokat, információkat, elveket és nézeteket is megilleti, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltenek.”⁸⁸

⁸⁵ 30/1992. (V. 26.) AB határozat indokolása V. rész 1.

⁸⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat indokolása V. rész 3.

⁸⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat indokolása V. rész 3.

⁸⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat indokolása II. rész 2.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Egyezmény 10. cikk 2. pontjában meghatározott korlátozásokat szűken kell értelmezni. „A véleménynyilvánítási szabadság alapvető célja annak a lehetőségnek a biztosítása, hogy az egyén mások véleményét formálja, meggyőzzön másokat saját álláspontjáról. A véleménynyilvánítás szabadsága ezért általában mindenféle közlés szabadságát magában foglalja, mégpedig függetlenül a közlés módjától és értékétől, erkölcsi minőségétől és többnyire valóságtartalmától is. Önmagában valamely tény közlése is véleménynek minősülhet, hiszen magának a közlésnek a körülményei is tükrözhetnek véleményt, azaz a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjoga nem korlátozódik csupán az értékítéletekre.”⁸⁹ Az Alkotmánybíróság szerint a véleménynyilvánítás szabadsága nem vonatkozhat a tények meghamisítására, felelősséggel kell gyakorolni. Az alapvető jog azonban kiterjed „a becsületsértésre alkalmas, valóságnak megfelelő tények, információk közlésére is, amely szabadságnak az emberi méltóság, a becsület és a jóhírnév védelme külső korlátja lehet.”^{90, 91}

Egy másik kiemelkedő eset a 14/2017. (VI. 30.) AB határozat a Kúria Mfv.I.10.655/2013/6. számú ítélete elleni alkotmányjogi panasz (felmondás jogellenessége).

Az ügy tényállása szerint az indítványozó blog bejegyzéseket írt, amelyek miatt munkáltatója munkaviszonyát (rendes) felmondással megszüntette. Az indítványozó bírósághoz fordult, kérve a felmondás jogellenességének megállapítását. A Kúria hatályon kívül helyezte az ügyben másodfokon hozott ítéletet és helyben hagyta az elsőfokú bíróságnak – az indítványozó keresetét elutasító – ítéletét.

Az indítványozó kifejti, hogy a Kúria a döntését a régi Munka Törvénykönyve 3. § (5) bekezdésének – miszerint a munkavállaló munkaviszonya alatt nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné – kiterjesztő értelmezésével hozta, ezzel pedig az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megsértésével korlátozta a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát. A Kúria döntése az előbbieket mellett sérti az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakat is.

A Kúria a munkáltató jogos gazdasági érdekeit védő generálklauzulát a felek együttműködési kötelességének alapelvéből olvassa ki és annak egy különös megjelenési formájaként értékeli (ld. például: Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.11.059/2010/8. sz. ítéletét). A bírói döntések túlnyomó többsége a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek veszélyeztetését a konkurenciatilalom körében a munkavállaló kifejezett üzletrontó magatartásakor állapítja meg.

⁸⁹ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat indokolása III. rész 2.

⁹⁰ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat indokolása III. rész 2.

⁹¹ Varga 2015, 2-4.

Korábbi gyakorlatában ugyanakkor a Kúria is elismerte, hogy a munkavállalót véleménynyilvánítása miatt szankcióval sújtó munkáltatói intézkedések megítélése során a munkavállalói kötelezettségek mellett vizsgálni kell a véleménynyilvánítás jogának érvényesülését is.⁹²

Az Alkotmánybíróság mindezen szempontok mérlegelése alapján bontotta ki azt az alkotmányjogi mércét, amely segítheti az Alaptörvény IX. cikkében deklarált véleménynyilvánítás szabadságának munkaviszonyból fakadó korlátozásának megítélését.

Az Alkotmánybíróság kiindulópontja, hogy „jogvita alapjogi érintettségének fennállása esetén a bíróságok a felek autonómiájából fakadó szerződéses szabadság és szabad kötelezettségvállalások tiszteletben tartása mellett ítélezésük során a munkaviszonyt szabályozó generálklauzulákat az Alaptörvényben elismert jogokra és ezen alapvető jogokból fakadó követelményekre tekintettel kell értelmezzék”⁹³ [vö. 3/2015. (II. 2.) AB határozat]. Ilyen a felek együttműködési kötelezettségét érvényre juttató, generálklauzulát fogalmaz meg a korábban hatályban lévő Munka Törvénykönyvének 3. § (5) bekezdése, a munkáltató jogos gazdasági érdekének veszélyeztetését tilalmazó magatartási zsinórmérték, amelynek elsődleges célja a munkáltató versenyképességének, valamint jó hírvének megőrzése. Ugyanezt a célt követik a hatályos munka törvénykönyve (a továbbiakban: Mt.) együttműködési kötelezettség körében előírt alapvető szabályai azzal, hogy az Mt. 8. § (3) bekezdése már kifejezetten nevesíti a véleménynyilvánítási szabadság korlátozását. Eszerint „a munkavállaló a véleménynyilvánításhoz való jogát a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja”. Ezen kívül a korábban hatályban lévő Mt. 103. § (3) bekezdése (a hatályos Mt. 8. § (4) bekezdéshez hasonlóan) tilalmazza valamennyi olyan információ közlését, amelyhez a munkavállaló munkakörének ellátása során jutott hozzá, és amelynek közlése a munkáltatóra vagy más személyre nézve hátrányos következménnyel járhat. A munkaviszony ezen általános magatartási kötelezettségei igazolhatják a véleménynyilvánítási szabadság korlátozását, abban az esetben is, amikor a munkavállaló a munkahelyén és munkaidején kívül él vele.⁹⁴

A munkáltatónak – legyen akár az üzleti életben működő gazdasági társaság, akár a civil szférában megjelenő alapítvány, illetve bármely más társadalmi szervezet –, jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy szabályozza munkavállalóinak munkaviszonnyal összefüggő és jogos gazdasági érdekeire, avagy világnézeti meggyőződésére, nyíltan képviselt elveire, értékeire közvetlenül kiható és a nyilvánosság előtt megjelenő közléseit. Ennek megfelelően a munka világában a véleménynyilvánítás szabadsága erősebb korlátok között érvényesülhet, és nem nyújt védelmet olyan munkavállalói nyilvános közléseknek, amelyek célja

⁹² Például valósnak és okszerűnek ítélte a rendes felmondást abban az esetben, ha a munkavállaló figyelmen kívül hagyva jogos gazdasági érdekeit a nyilvánosság előtt írásos kritikával munkáltatóját (Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.10.119/2013/3.). Ugyanakkor a véleménynyilvánítás jogával él és védelemben részesül, vagyis jogellenes a munkaviszony megszüntetése, ha a munkavállaló közmeghallgatáson szólal fel a munkáltatójának beruházását érintő munkahelyteremtéssel és környezetvédelemmel összefüggő egyes kérdésekben (Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.11.059/2010/8.).

⁹³ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, 33. par.

⁹⁴ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, 33. par.

pusztán a munkáltató jó hírnevét, üzleti reputációját, kedvező piaci és kereskedelmi megítélését sértő, romboló, illetve a munkáltató képviselőjének magán-, vagy családi életével kapcsolatos bántó vagy sértő kifejezések használata. A véleménynyilvánítás szabadsága nem terjed ki azokra a véleményekre sem, amelyeket a munkavállaló kifejezetten üzletrontó céllal közöl, vagy céljuk más egyéb jogsérelem okozása. Továbbá a vélemény akkor sem élvezi a véleménynyilvánítás szabadságának oltalmát, ha a célja a munkáltató által képviselt értékrend vagy értékalapú meggyőződést megtestesítő politika nyílt bírálata, megkérdőjelezése vagy aláásása. Mindez következik a munkaviszony alapvető sajátosságának számító úgynevezett „hűség”, illetve titoktartási kötelezettségekből is, amelyek alapján a munkavállaló hozzájárul a munkáltató céljainak hatékony eléréséhez. E „hűségi” kötelezettség megsértésére irányuló véleménynyilvánítás tehát nem formálhat igényt a munkajog generálklauzuláin keresztül érvényesülő alapjogi védelemre sem.⁹⁵

Ugyanakkor a véleménynyilvánítás szabadsága a jogállami demokráciák egyik sarokköve. Éppen ezért még a munka világában is csak az Alaptörvény értékrendjére figyelemmel, annak védelme mellett korlátozható az alapjogok korlátozásakor irányadó szükségességi és arányossági teszt alapján. Tehát a munkaügyi jogvitákban eljáró bíróságoknak elsődlegesen az adott ügy véleménynyilvánítási szabadságának vonatkozásait kell azonosítaniuk, és a munkaviszonyra irányadó magatartási zsinórmértéket az alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmezniük. Továbbá figyelemmel kell lenniük arra is, hogy az alapvető jogok munkaviszonyból fakadó korlátozására is az elérni kívánt céllal arányosan nyílik lehetőség, mely megköveteli a korlátozással elérni kívánt cél és az alapjogi korlátozás súlyának mérlegelését. Minél erősebb érvek szólnak egy alapjog védelme mellett, annál szigorúbban kell eljárni annak korlátozásakor.⁹⁶ Ennek értelmében a munkavállaló véleménynyilvánítási joga akkor korlátozható, ha a korlátozás a munkaviszony rendelkezésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. Ezen klauzula alkalmazása abban az esetben felel meg az Alaptörvény értékrendszerének, amennyiben érvényre juttatja az Alkotmánybíróság gyakorlatában a véleményszabadság korlátozására irányadó különös szempontokat is. Így egy-egy vélemény alapjogi védettségének megítélése során értékelni kell (1) a szóban forgó közlés közéleti és szakmai kötődését, (2) a közlés ténybeli kötődését, illetve értékítélet jellegét, (3) azt, hogy a közlés okozott-e hátrányt, vagy kedvezőtlenül hatott-e a munkáltató megítélésére, (4) a véleményszabadságával élő jóhiszeműségét, illetve (5) mindehhez képest a véleménynyilvánítás miatt alkalmazott munkáltatói intézkedés súlyát.⁹⁷

Az Alkotmánybíróság a felvázolt alkotmányjogi mércéből kiindulva az egyedi ügygel összefüggésben értékelte, hogy a bíróság jogértelmezése összhangban áll-e az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleményszabadságból fakadó követelményrendszerrel.

A bírói döntés alapját jelentő eljárásban megállapított tényállás szerint a munkáltató arra hivatkozással szüntette meg az indítványozó munkaviszonyát, mert az indítványozó humá-

⁹⁵ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, 33. par.

⁹⁶ Lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [45] és 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [22]. Ezt az értelmezést támogatja a jelenleg hatályos Mt. 9. § (2) bekezdésében megfogalmazott jogkorlátozási klauzula is.

⁹⁷ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, 34. par.

nerőforrás szakértőként szerepelt egy szakmai vita és tudás fórumot kínáló internetes portálon, valamint az ott megjelenő írásaiban a munkakörével egyező kérdéseket tárgyalt. A munkáltatói rendes felmondás szerint az indítványozónak e munkahelyen kívüli tevékenysége veszélyeztette a munkáltató jogos gazdasági érdekeit. Az indítványozó munkája során olyan információk birtokába jut, amelyek megőrzéséhez munkáltatójának kiemelt érdeke fűződik, vagyis a magatartása veszélyeztette a munkáltató jogos gazdasági érdekeit. A Kúriának az alkotmányjogi panaszban kifogásolt döntése szerint az indítványozó azért sodorta veszélybe a munkáltató jogos gazdasági érdekeit, mert a munkaköre és a kifogásolt tevékenység közötti hasonlóság egyértelműen megállapítható, emiatt az indítványozó magatartása alkalmas volt az üzleti vagy egyéb titok nyilvánosságra hozatalára. A Kúria ezen kívül indokai között arra is hivatkozott, hogy az indítványozó a munkáltatónál szerzett szakmai ismereteit, tapasztalatait és tudását kívánta felhasználni, megosztani. Ez a magatartás pedig álláspontja szerint sérti a korábban hatályban lévő Mt. 3. § (5) bekezdésében foglalt zsinórmértéket, illetve a munkáltatónál érvényben lévő etikai kódex ehhez hasonló, általános szabályát (lásd: a Kúria Mfv.I.10.655/2013/6. sorszámú ítéletének 7–8. oldalait).⁹⁸

Az indítványozó a bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, mivel álláspontja szerint az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleményszabadságával élt, amikor egy internetes szakmai fórumon publikált. A munkaügyi jogvitában eljáró legfőbb bírói fórum döntése pedig azért sért alkotmányos alapjogot, mert egyáltalán nem értékelte a véleménynyilvánítási szabadságát.⁹⁹

Az Alkotmánybíróság a korábban felvázoltak alapján elsődlegesen azt vizsgálta, hogy fennáll-e alapjogi érintettség, azaz a szóban forgó tevékenység és közlés élvezheti-e az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelmét. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ehhez szükséges vizsgálni a vélemény közéleti jellegét és közéleti kötődését, vagyis azt, hogy a közügyek vitatásához tartozhat-e. Értékelni kell a közlés megjelenésének módját, körülményeit, a vélemény tárgyát, kontextusát, a médium típusát, a közlés apropóját adó eseményt, valamint további szempontként a közlés tartalmát, stílusát, aktualitását és célját.^{100, 101}

Az indítványozó munkaköre és az érintett internetes honlap témája között lényeges hasonlóságok fedezhetőek fel, mivel mindkettő a humánerőforrás gazdálkodással függ össze. Az internetes portál kizárólag a humánerőforrás területén közöl írásokat, valamint ilyen témában szakmai előadások és rendezvények szervezésén keresztül kínál „tudásmegosztó” szakmai vitafórumot. További egyértelmű hasonlóság, és ezen kívül időbeli egybeesés áll fenn a munkáltatónál a jogvitában érintett időszakban zajló javadalmazási rendszer megújítása és a honlapon közzétett írások témái között.¹⁰²

Az Alkotmánybíróság úgy értékeli, hogy a szóban forgó tevékenység a *tárgyát* tekintve kizárólag humánerőforrás gazdálkodáshoz kapcsolódó, vagyis egy meghatározott szakmá-

⁹⁸ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, 36. par.

⁹⁹ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, 37. par.

¹⁰⁰ Vö. 13/2014. (IV. 18.) AB határozat.

¹⁰¹ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, 38. par.

¹⁰² 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, 39. par.

hoz tartozó kérdéseket, szakmabéli közönségnek címezve tárgyal. Az internetes portál és a rajta megjelenő írások kifejezett célja a „tudásmegosztás”, amellyel szintén egy szűkebb szakmai kört, a versenyző vállalatok humánerőforrás szakembereit törekszik megszólítani. A tevékenység *kontextusa* is ehhez a szakmaisághoz igazodik, mivel a portálon kizárólag ilyen jellegű írások jelennek meg és ilyen jellegű előadásokat, beszélgetéseket hirdetnek. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy „a munkaügyi jogvita alapját jelentő tevékenység, vagyis az internetes portál tartalma és az ott közzétett írások döntő részükben szakmai jellegűek és nem mutatnak olyan közéleti kötődést, amely ezt a tevékenységet egyértelműen a közügyek szabad vitatásának körébe sorolja.”¹⁰³ Következésképpen a munkaügyi jogvita alapját jelentő tevékenység és ennek részeként megjelent írások nem részesülnek az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítási szabadságból fakadó alapjogi védelemből. Mivel a szóban forgó tevékenység nem élvez a véleménynyilvánítás alapjogi védelmét, ezért esetleges korlátozása sem mérlegelhető a munkáltatót védő jogos gazdasági érdek veszélyeztetési tilalmát kimondó munkajogi zsinórmércével szemben. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a hivatkozott alapjog és a munkaügyi jogvitában alkalmazott zsinórmérce érdemi összefüggésének hiánya miatt az alkotmányjogi panasz elutasításáról döntött.¹⁰⁴

3. 3. AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG EGY ESETE

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság döntése (166/2009.) alapjául szolgáló tényállás szerint a kérelmező – aki orvos volt – több alkalommal is nyíltan kritizálta a kórház vagyongazdálkodását ellátó gazdasági társaságot, valamint a kórházat. A kritikát egyrészt szakszervezeti vezetőként, másrészt orvosként fogalmazta meg. Amikor a határozott idejű munkaszerződése lejárt, a kórház egyedül vele nem kötött újabb szerződést. Ezt egyfelől költségcsökkentési szempontokkal, másfelől a kérelmezőt hátrányosan érintő statisztikai kimutatásokkal indokolta, az Egyenlő Bánásmód Hatóság azonban nem találta igazoltnak a kérelmező kisebb munkateljesítményét, illetve azt, hogy a kórház a többi orvos vonatkozásában is a statisztikai kimutatás alapján döntött a munkaviszony folytatásáról.¹⁰⁵

¹⁰³ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, 40. par.

¹⁰⁴ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, 40. par.

¹⁰⁵ Varga, 2015, 6. old.

3. 4. A 2013. ÉVI CLXV. TÖRVÉNY A PANASZOKRÓL ÉS KÖZÉRDEKŰ BEJELENTÉSEKRŐL

3. 4. 1. A KÖZÉRDEKŰ BEJELENTÉSEK HAZAI SZABÁLYOZÁSÁNAK FEJLŐDÉSE RÖVIDEN

Hazánkban 1977¹⁰⁶ és 2004 között volt hatályban a visszaélések jelentésével kapcsolatos első törvény. Öt évvel később, 2009-ben elfogadtak egy, USA-beli mintára¹⁰⁷ épülő törvényt (a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény), ami már kimondottan utalt a whistleblowing-jelenségre, valamint bírságot szabott ki a jogsértőkre és az alaptalan bejelentőkre egyaránt. A törvény fel kívánt állítani egy, a korrupció ellen fellépő, Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatalt, amely azonban végül nem valósult meg. A következő jelentős lépés a panaszokról és a közérdeklő bejelentésekről szóló törvény¹⁰⁸ elfogadása volt, amely lehetővé tette a bejelentést a köz- és magánszférában egyaránt, és lehetőséget teremtett a magánszféra szereplőinek, hogy bejelentések kezelésére szolgáló rendszert alakítsanak ki, valamint ügyvédek fogadjanak erre a célra. A törvény hatályba lépését követően a bejelentéseket már nem csak munkavállalók, de alvállalkozók, beszállítók is tehettek.¹⁰⁹

A 2009-es törvény törvényjavaslata szerint whistleblowingnak minősül, amikor „egy szervezet munkatársa – félretéve személyes érdekeit – azért lép fel, hogy ezzel másokat (a szűkebb vagy tágabb értelmű közösséget) fenyegető kárt előzzön meg (prevenció), egy olyan rendellenesség (visszaélés) feltárásával, amelyet munkahelyén tapasztal.”¹¹⁰ Ez magában foglalja többek közt a közérdeklő bejelentéseket, gondatlan károkozást és a személyiségi jog sérelmét is, de napjainkban a pénzben mérhető értékű adatokkal kapcsolatos visszaélések a leggyakoribbak, és a jövőt tekintve is ennek terjedését jósolják.¹¹¹

A whistleblowingnak az elmúlt évtized és az azzal járó technikai boom hozott előretörést, ennek ellenére Magyarországon nem túlságosan ismert ez a transzparencia-növelő megoldás.

¹⁰⁶ A közérdeklő bejelentést az 1977. évi I. törvény már szabályozta. Ebben olyan állampolgári panaszokról, észrevételekről volt szó, amelyek semmilyen más hatósági, bírósági eljárásra nem tartoztak. Egész pontosan „a közérdeklő bejelentés olyan körülményre hívta fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.”

¹⁰⁷ A panasztörvény megjelenése előtt a magánszektorban, leginkább a magyarországi amerikai multinacionális vállalatok működtettek ilyen rendszereket. Erre az amerikai tőzsdéken jegyzett anyavállalataik kötelezik a cégeket, őket pedig az amerikai törvények. Itt belső bejelentő vonalokról vagy e-mail címekről van szó, ahol a vállalat egy alkalmazottja fogadja a bejelentéseket. Mivel az alkalmazott a vállalat vezetésének felelős, és függ tőle, így ezek a megoldások nem nagyon működnek.

¹⁰⁸ 2013. évi CLXV. törvény

¹⁰⁹ Farkas – Ambrus, 2017.

¹¹⁰ T/11026. számú törvényjavaslat a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról, 23.

¹¹¹ Farkas – Ambrus, 2017.

dás.¹¹² A whistleblowing-rendszerek bevezetése és fenntartása hosszú távon pozitívan járul hozzá a munkáltató tisztességes működéséhez. Az IT fejlesztések következtében jelentős fejlődés várható ezen a területen is.

Az egyik lehetséges ok, amiért nincs hazánkban *whistleblower*-kultúra, hogy a kommunizmusban viruló „feljelentős” kultúra iránt még mindig ellenérzés él az emberekben.¹¹³ A legtöbb cég (tízből nyolc) nem monitorozza a belső visszaéléseket, inkább bízik a munkavállalókban. A cégvezetők leginkább a belső adatok munkavállalók általi kiszivárogtatásától tartanak.¹¹⁴

A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény azért került elfogadásra, hogy segítse a tudomásszerzést a korrupciós bűncselekményekről. Az volt a feltételezés, hogy a közérdekű bejelentések segíthetik a hatóságok munkáját, a fedett nyomozáson túl más eszközeik is lehetnek a korrupciós ügyek felderítésére.¹¹⁵ A törvény két részre tagolódik: *egyfelől* a bejelentéseknek egy olyan csatornát kell kiépíteni, ami lehetővé teszi, hogy a hatósági eljárások gyorsan elinduljanak és a bejelentő lássa, hogy nem hiába kockáztatja a munkáját vagy akár teljes egzisztenciáját; *másfelől* a bejelentőnek védelmet kell biztosítani a munkahelyi vagy egyéb retorziók ellen.¹¹⁶

3. 4. 2. A PANASZOKRÓL ÉS KÖZÉRDEKŰ BEJELENTÉSEKRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY ALAPVETŐ KÉRDÉSEI

A 2014. január 1. napján hatályba lépett új whistleblowing törvény (a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény) részletesen meghatározza a munkáltatók által alkalmazni kívánt visszaélés-bejelentési rendszer (whistleblowing rendszer) jogszabályi kereteit.

Elfogadásáig csak a környezetvédelem, munkavédelem, nemzetbiztonság és rendőri munka területein voltak sporadikus, eseti szabályok, de egy egyszerű korrupciós ügynél, ha valaki bejelentést tett munkáltatója ellen, az nem sok védelemre számíthatott. Korábban a bejelentő kockára tette a teljes egzisztenciáját. A panasztörvény azonban kimondja, hogy – bizonyos szűk kivételekkel (például: rosszhiszemű bejelentés) – minden, a közérdekű bejelentő számára hátrányos intézkedés, amelyre a közérdekű bejelentés miatt kerül sor, jogellenesnek minősül akkor is, ha az egyébként jogszerű lenne (11. §).

Az új szabályozás célul tűzte ki a közérdekű bejelentők támogatását, valamint tényleges védelmük megteremtését. Az új jogintézmények létrehozására elsősorban a 2009-es törvény¹¹⁷ hatályon kívül helyezése kapcsán volt szükség. Az ebben a törvényben szabályozott közérdekvédelmi bejelentés intézménye ugyanis – amellet, hogy a hatáskörrel rendelkező

¹¹² Farkas – Ambrus, 2017.

¹¹³ piacesprofit.hu 2017.

¹¹⁴ piacesprofit.hu 2016.

¹¹⁵ K-Monitor, 2010a.

¹¹⁶ K-Monitor, 2010a.

¹¹⁷ A tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény

hatóság kijelölése hiányában a gyakorlatban lényegében alkalmazhatatlannak bizonyult – indokolatlanul szűkre szorította a köz érdekében fellépők és a védelemre jogosultak körét.¹¹⁸

A jelenleg hatályos whistleblowing rendszer központi eleme az alapvető jogok biztosa, aki vizsgálhatja az állami szervek panasz-, valamint közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatát. Egyik újdonsága a szabályozásnak, hogy nem csupán a közszférára terjed ki, hanem támogatja a magánszféra antikorrupciós intézkedéseit is, lehetővé téve e szervezeteknek, hogy külön, a bejelentések kezelésére szolgáló eljárásrendet alakítsanak ki, illetve a bejelentések fogadására ügyvédekkel megbízási szerződéseket kössenek (bejelentővédelmi ügyvéd).¹¹⁹

A – német példán alapuló – megoldásnak az a lényege, hogy az ügyvédi titoktartás védi a bejelentő személyét, aki így jogilag helytálló tájékoztatásban részesülhet lehetőségeiről és jogairól. Az ügyvéd mintegy előszűrőként felfoghatja az érdemi információt nem tartalmazó vagy hamis bejelentéseket, ugyanakkor azok pontosításával és kezelésével elősegítheti a nyomozó hatóságok munkáját, valamint közreműködhet az eddig feltáratlan visszaélések és bűncselekmények megelőzésében és kivizsgálásában.¹²⁰ A bejelentővédelmi ügyvéd alkalmazása nem kötelező, csupán lehetőség.¹²¹

A törvény magában foglalja a panaszokra és közérdekű bejelentésekre vonatkozó teljes hatályos szabályozást. Az alapvető jogok biztosa által megküldött bejelentés vagy bejelentés-kivonat alapján az eljáró szervezetnek eljárási kötelezettségük van. A bejelentés-kivonat alapján történő eljárásra az általános szabályoktól részben eltérő eljárásrend alkalmazására kerül sor, az adatainak zárt kezelését kérő közérdekű bejelentő védelme érdekében.

A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény két fogalmat nevesít. A törvény 1. § (2) bekezdése alapján a *panasz* egy olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat. A törvény 1. § (3) bekezdése alapján a *közérdekű bejelentés* egy olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A két eljárás közös szabálya, hogy panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a panasszal vagy a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv). [1. § (4)]

Előljáróban nagyon fontos leszögezni, hogy sem a magyar, sem a külföldi whistleblowing törvények nem védik a rosszhiszemű bejelentőt.¹²² A panasztörvény értelmében nem részesül védelemben az a bejelentő, aki a bejelentés során rosszhiszeműen döntő jelentőségű valótlan információt közölt és ezzel bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merült fel, vagy alappal valószínűsíthető, hogy másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott. [3. § (4) és 11. §]

¹¹⁸ T/11657. számú törvényjavaslat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről, 8-9.

¹¹⁹ T/11657. számú törvényjavaslat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről, [9](#).

¹²⁰ Dobos – Gulyás, 2015, 28. old.

¹²¹ T/11657. számú törvényjavaslat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről, [9](#).

¹²² K-Monitor, 2010a.

Az új szabályozás tisztázott több olyan kérdést, amelyek korábban jelentős nehézséget jelentettek a jogszabályoknak teljes mértékben megfelelő visszaélés-bejelentési rendszer kialakítása és működtetése során. Az egyik ilyen kérdés a személyes adatok kezelésének jogalapja volt: az új szabályozás önálló, törvényi jogalapot teremt, amely révén többé nincs szükség az érintettek hozzájárulásának beszerzésére.¹²³

A szabályozás két fontos intézményt vezet be: a *közérdekű bejelentő védelmét* és a *bejelentővédelmi ügyvédet*.¹²⁴ A *közérdekű bejelentő védelme* azt jelenti, hogy minden, a közérdekű bejelentő számára hátrányos intézkedés, amelyre a közérdekű bejelentés miatt kerül sor, jogellenesnek minősül akkor is, ha egyébként jogszerű lenne (11. §). Veszélyeztetett közérdekű bejelentőnek minősül pedig az a közérdekű bejelentő, aki tekintetében valószínűsíthető, hogy életkörülményeit súlyosan veszélyeztethetik az általa tett közérdekű bejelentés miatt őt fenyegető hátrányok [12. § (1)]. Az állami és helyi önkormányzati szervnek nem minősülő jogi személy a tevékenységével összefüggő bejelentések fogadásával és kezelésével kapcsolatos feladatok ellátására ügyvéddel megbízási szerződést köthet (*bejelentővédelmi ügyvéd*) [17. § (1)]. A bejelentő védelmi ügyvéd tevékenysége szempontjából minden olyan jelzés bejelentésnek tekintendő, amely olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a jogi személy jogi vagy jogszabályba nem ütköző üzleti érdekét, vagy a jogi személy tevékenységével kapcsolatos jogszabálysértés, a közbiztonság, a közegészség vagy a környezet veszélyeztetésének megszüntetését szolgálja. A bejelentővédelmi ügyvéd e tevékenységével összefüggésben javadalmazást vagy más előnyt a megbízó kivételével mástól nem kérhet, és nem fogadhat el. A bejelentővédelmi ügyvédi megbízási szerződés létrejöttét az ügyvédnek 15 napon belül írásban be kell jelentenie a területi ügyvédi kamarának. A bejelentővédelmi ügyvéd nevét, címét, telefonszámát, elektronikus levélcímét, valamint honlapjának elérhetőségét a területi ügyvédi kamara honlapján közzé kell tenni. A megbízási szerződés alapján a bejelentővédelmi ügyvéd fogadja a megbízója tevékenységével összefüggő bejelentéseket, jogi tanácsadást nyújt a bejelentőnek a bejelentés megtételével kapcsolatban, kapcsolatot tart a bejelentővel, tőle a bejelentés kivizsgálása érdekében szükség esetén tájékoztatást, felvilágosítást kérhet, a megbízó rendelkezése szerint közreműködhet a bejelentés alapján indult vizsgálat lefolytatásában, kérésére írásban tájékoztatja a bejelentőt a bejelentéssel kapcsolatos eseményekről, különösen a bejelentés alapján indult vizsgálat eredményéről, a megbízó jogi személy által megtett intézkedéséről vagy a vizsgálat lefolytatásának elutasításáról.¹²⁵

Ugyanakkor az új törvény számos kérdés rendezésével adós maradt. Az egyik ilyen rendelkezés, miszerint „[a] bejelentési rendszer működésére, valamint a bejelentéssel kapcsolatos eljárásra vonatkozóan a munkáltató honlapján magyar nyelvű, részletes tájékoztatást tesz közzé.” [14. § (2)] A törvény nem határozza meg a „honlap” pontos fogalmát, mely teret ad olyan értelmezésnek, miszerint ezt a tájékoztatást egy belső intranetes honlapon is közzé lehet tenni, mivel a visszaélés-bejelentési rendszer elsősorban egy cég vagy egyéb

¹²³ Fekete-Győr, 2014.

¹²⁴ Kéri, 2014.

¹²⁵ 2013. évi CLXV. törvény, 17-18. §

szervezet belső viszonyaira vonatkozik, így leginkább a munkavállalók tehetnek ilyen bejelentéseket.¹²⁶

Egy másik nézet értelmében azonban a „honlap” bárki számára hozzáférhető oldalt kell, hogy jelentsen, tehát a tájékoztatót a nyilvános honlapon kell közzétenni. Ez a jogalkotó szándékát tükrözné, mivel a törvény értelmében nem csak munkavállalók és szerződött partnerek tehetnek bejelentést, hanem bárki más is. Az ilyen harmadik személyeknek pedig megfelelő tájékoztatást kell kapniuk személyes adataik kezelésére vonatkozóan, még a bejelentés megtételét megelőzően.¹²⁷

3. 5. MAGYAR MUNKAJOGI SZABÁLYOZÁS

3. 5. 1. ALKOTMÁNYOS HÁTTERKERET

A véleménynyilvánítás szabadsága az egyik legalapvetőbb alkotmányos jog, amely természetesen a munkaviszonyban lévő személyeket is megilleti. Viszont e jogosultság sem gyakorolható korlátlanul. Az Alaptörvény szerint e jog gyakorlása sem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére, valamint a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Ugyanakkor a véleménynyilvánítás szabadság korlátozása csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében megengedett.¹²⁸ A korlátozásra csak a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet sor. (Lásd: fentiekben tárgyalt és a kérdéshez tartozó AB határozatokat.)

3. 5. 2. A MUNKA VILÁGÁNAK SZABÁLYOZÁSA

A vonatkozó törvényi szabályozás alapján általánosságban nem tilos a munkáltatóra vonatkozó vélemény kinyilvánítása.¹²⁹ Ugyanakkor a munkajogi szabályok szűkítést tartalmaznak. Az Mt. kimondja, hogy a munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogát a munkáltató

¹²⁶ Fekete-Győr, 2014.

¹²⁷ Fekete-Győr, 2014.

¹²⁸ E tárgyban ld. még a 14/2017. (VI. 30.) AB határozatot, ami tárgyat tekintve nem whistleblowing, hanem a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadsága és a munkáltató jogos gazdasági érdekének kapcsolata volt. Ugyanakkor a határozat fókuszpontja a véleménynyilvánítás szabadságának munkajogi jogviszonyok világában való értelmezése volt.

¹²⁹ A véleménynyilvánítás sokféle formában megjelenhet: a sajtóban való megjelenéstől kezdve, a közösségi oldalon közzétett véleményen keresztül, a nyilvános felszólalásig akár a munkahelyen, akár azon kívül is.

jó hírnevét,¹³⁰ jogos gazdasági és szervezeti érdekeit¹³¹ súlyosan sértő (tényleges magatartás) vagy veszélyeztető módon (veszélyeztetés is elegendő) nem gyakorolhatja. Tehát a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadságának korlátja a munkáltató 1. jó hírnevének, ill. 2. jogos gazdasági és szervezeti érdekének a védelme.¹³² Témánk szempontjából nagyon fontos kiemelni, hogy az Mt. a munkáltató jogos gazdasági érdekei védelméről rendelkezik, következésképpen a jogszabályi vagy kollektív szerződés, vagy belső szabályzatok előírásainak megkerüléséből (például adóeltitkolásából) eredő gazdasági előnyök védelmét az említett rendelkezés értelemszerűen nem szolgálhatja.

Az Mt. 8. § (3) bekezdése foglalkozik a munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogával, véleménynyilvánítás és titoktartás alapvető korlátaival. Amennyiben kérdésként merül fel, akkor a hazai bírói fórumok¹³³ a munkaszerződésbe foglalt titoktartási kötelezettséget helyezik előtérbe a munkavállaló szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogával szemben.

Fontos megjegyezni, hogy jogsértésről csak abban az esetben lehet szó, amennyiben a munkáltató „személye” beazonosítható. Ez megvalósulhat oly módon, hogy a munkavállaló megnevezi a munkáltatót, de akár megnevezés nélkül, az egyéb adatokból egyértelműen kiderülhet a munkáltató kiléte. Lényeges a vélemény megfogalmazásának módja és hangneme, mert lehet jogsértő egy elsőre jogosnak tűnő vélemény, kritika is a munkáltatóval szemben, továbbá a megfogalmazás módja is lehet alkalmas a jó hírnév megsértésére (például: túlzó, ócsároló kifejezések használata).¹³⁴

Azt, hogy a munkavállalói véleményközlés a törvényi korlátokba ütközik-e, az adott eset körülményei alapján lehet megítélni. Ennek érdekében ismerni kell az adott véleményközlés tartalmát, formáját, a közlés körülményeit, valamint a munkáltatóról kialakult képet és a munkáltató jogos érdekeit.¹³⁵

¹³⁰ A jó hírnév alatt a munkáltatóról, annak tevékenységéről a társadalomban, üzleti partnereiben kialakult képet kell érteni.

¹³¹ A jogos gazdasági érdek a munkáltató gazdálkodására és működésére vonatkozó rendelkezések keretein belül a minél eredményesebb gazdasági működés elérésére vonatkozó munkáltatói célkitűzések összessége. A jogos szervezeti érdek pedig a munkáltató szervezetére és humán erőforrás-gazdálkodására vonatkozó szabályok keretein belül a minél eredményesebb gazdasági tevékenység eléréséhez fűződő mindennapos működés hatékonyságára vonatkozó célkitűzések összessége.

¹³² Az Mt. még példálózó felsorolással sem határozza meg milyen munkavállalói magatartások esnek e körbe. A törvényi rendelkezés elsősorban tartózkodást ír elő a munkavállalónak: nem tanúsíthat semmilyen olyan magatartást, amellyel a munkáltatója jogos gazdasági érdekét veszélyeztetné (a jogszabályi felhatalmazás esetét kivéve). A törvény a munkáltató jogos gazdasági érdekét sem tölti meg tartalommal. Lényeges azonban a „jogos” jelző. A jogellenes működés, valamint a jogszerűnek nem tekinthető munkáltatói érdek ugyanis nem részesül védelemben. A tényállás további fontos eleme, hogy a munkavállalói kötelezettségszegés megállapításához nem szükséges, hogy tényleges munkáltatói érdeksérelem, illetve kár következzen be, hanem elegendő a jogos gazdasági érdek veszélyeztetése.

¹³³ Beleértve az Alkotmánybíróságot is (lásd: 14/2017 (VI.30.) AB határozat).

¹³⁴ Szabó, 2017.

¹³⁵ Szabó, 2017.

Az Mt. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – védelemben részesíti a munkáltató jogos gazdasági érdekeit, mely az együttműködési kötelezettség – tartózkodási kötelezettséget feltételező – különös megjelenési formájaként értelmezhető. A munkavállaló általában köteles a munkaviszony fennállása alatt tartózkodni az olyan magatartás tanúsításától, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné [8. § (1)]. A munkáltató jogos gazdasági érdekébe tartozik mindaz, ami a munkáltató által folytatott jogszerű gazdasági tevékenységgel összefügg. Fontos, hogy a törvény nem részesíti védelemben a jogellenes működést, valamint a jogszerűnek nem tekinthető munkáltatói érdekeket. A munkavállaló már a jogos gazdasági érdek veszélyeztetése esetén is megszegi a kötelezettségét (feltéve, hogy a magatartása alkalmas a munkáltató jogos gazdasági érdekének veszélyeztetésére), nem szükséges konkrét és tényleges érdeksérelem vagy károkozás bekövetkezése. Ez áll fenn abban az esetben is, amikor a munkavállaló által nyilvánosságra hozott téves állítások nem okoznak kárt, csupán annak veszélyét idézik elő. A jogos gazdasági érdek veszélyeztetése adott esetben nem csak az azonnali hatályú felmondást alapozhatja meg, hanem más igény érvényesítésére is sor kerülhet (például kárfelelősség érvényesítése egyes személyhez fűződő jogok – üzleti titok, jó hírnévhez való jog – megsértése esetén). Az Mt. a munkáltató jogos gazdasági érdekének védelme körében szabályozza a munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogának korlátait is. A munkavállaló véleménynyilvánításhoz való joga csak az Mt. 9. § (2) bekezdésében lefektetett szükségességi-arányossági teszt alapján korlátozható (a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos).

A törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indoklás is rámutatott arra, hogy a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadsága nem korlátozható abban az esetben, ha a vélemény nem függ össze a munkavissonnyal. Az Mt. továbbra is előírja a munkavállaló ex lege titoktartási kötelezettségét [8. § (4)], és azt – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan –, nem korlátozza csupán az üzleti titkok megtartásának körére. A munkavállaló nemcsak az üzleti titoknak minősülő információt köteles megőrizni, hanem az olyan adatokat is, amelyek egyébként a munkaköre betöltésével összefüggésben jutottak a tudomására, és amelyek illetéktelen személyekkel való közlése a munkáltatóra vagy más személyre hátrányos következménnyel járhat.¹³⁶

A gyakorlatban egyre több kérdést vetnek fel a világhálón megjelenő munkavállalói vélemények, melynek kapcsán kiforrott hazai gyakorlatról nem beszélhetünk. A külföldi tapasztalatok alapján „általában megengedett az ún. kollektív vagy közösségi véleménynyilvánítás, amely ugyan sértheti a munkáltató érdekét, de egy általános, más munkavállalók érdekeit is kifejező sérelmet hoz nyilvánosságra.”¹³⁷

„Abban az esetben, ha a munkavállalónak tudomása van arról, hogy a meggyőződés szabadsága a munkáltató tevékenysége által korlátozott és ezt ő vállalja a munkaszerződés megkötése által, tisztában kell azzal is lennie, hogy a meggyőződés szabadságához kapcsolódó, azzal összefüggő véleménynyilvánítás szabadsága is korlátozott. Ez a korlátozás azonban nem parttalan, annyiban korlátozott csupán, hogy ezt a jogát a munkáltató jó

¹³⁶ Varga, 2015, 20. old.

¹³⁷ Kozma et al., 2014, 44. old.

hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja.”¹³⁸ „Abban az esetben viszont, ha a munkavállaló véleménynyilvánításának nincs köze a munkáltatóhoz – az Mt. 9. § (2) bekezdésére tekintettel –, ez az alapjoga nem korlátozható”.¹³⁹

Az Mt. 8. § (3) bekezdésében szereplő „jó hírnév” kategória tartalommal való megtöltéséhez a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban Ptk.) 2:45. § (2) bekezdésében foglaltakat és a bírósági gyakorlatot kell alapul venni. A Ptk. ezen bekezdése szerint „a jóhírnév megsértését jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó és e személyt sértő, valótlan tényt állít vagy híresztel, vagy valós tényt hamis színben tüntet fel.” A személy jóhírneve az érintettől és tevékenységéről a társadalomban kialakult képet, vélekedést fejezi ki.¹⁴⁰ Tehát valós tények állításával nem lehet megsérteni a munkáltató jó hírnevét – bár ezzel kapcsolatban nem lehet elkerülni a titoktartási szerződési kikötéssel való összevetést. Ugyanis a munkáltató jó hírnevét súlyosan sértő, vagy veszélyeztető, titoktartási kötelezettséget megszegő valós tény állítása értékelhető a munkavállaló szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogának 8. § (3) bekezdésbe ütköző gyakorlásaként. Nem véletlen, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága több ítéletében is vizsgálta a nyilvánosságra hozott információ hitelességét, hogy a közléssel érintett személyek tettek-e jogi lépéseket a jó hírnevük vagy becsületük védelme érdekében. Összességében tehát a Ptk.-ban szereplő jóhírnév megsértését jelentő magatartásokon kívül a valós tények közlése csak abban az esetben sérti vagy veszélyeztető súlyosan a munkáltató jó hírnevét, amennyiben ezen információ bizalmas kezeléséhez fűződő munkáltatói érdek erősebb, mint a valós tény nyilvánosságra hozatalához fűződő közérdek.¹⁴¹

Mind a jogos gazdasági érdek, mind a jogos szervezeti érdek kapcsán kiemелendő, hogy ezek kizárólag abban az esetben rendelkeznek olyan értéktartalommal, melyet a jog védelmében részesít, amennyiben a jogi szabályozási környezet betartása megvalósul. Abban az esetben, ha a nyilvánosságra hozott „belső” információ nem akadályozza a munkáltató mindennapos működését és nem veszélyeztető gazdasági eredményességét, a munkáltató nem hivatkozhat a titoktartási klauzula megsértésére. A bíróságoknak tehát a titoktartási kötelezettség megsértésének vizsgálatán túlmenően, a nyilvánosságra hozott adatot a jogos gazdasági és szervezeti érdek kontextusába helyezve is értékelniük kell. A legnagyobb kihívást azonban mindenképpen az jelenti, hogy mennyiben lehet a közérdekre hivatkozni a munkaszerződésbe foglalt titoktartási klauzula ellenére „kiszivárogtatott” munkavállalói vélemények kapcsán. Az Emberi Jogok Európai Bírósága által meghatározott „Guja-kritériumok” a magyar bíróságok számára is segítséget jelenthetnek a véleménynyilvánítási szabadság és a titoktartási kötelezettség közötti kollízió feloldása kapcsán. (Lásd: részletesen fentebb.)¹⁴²

A munkáltató és munkavállaló által aláírt titoktartási klauzulát nem lehet axiómának tekinteni az adott ügyben, vizsgálni kell, hogy az valóban a munkáltató jogos érdekeit

¹³⁸ Berke – Kiss, 2014, 52–53. old.

¹³⁹ Berke – Kiss, 2014, 53. old.

¹⁴⁰ Osztovits, 2014, 282. old.

¹⁴¹ Varga, 2015, 21–22. old.

¹⁴² Varga, 2015, 22. old.

szolgálja-e, illetve mennyiben korlátozza jogellenesen a munkavállaló szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapvető jogát. Ugyanis a demokratikus, a véleményeket szabadon ütköztető társadalom kialakulása szempontjából rendkívül méltánytalan lenne, ha egy munkavállalót szerződéssel köteleznének olyan adatok „nem közlésére”, visszatartására, melyek adott esetben széles körű társadalmi, a jogállamiság nem megfelelő működésével kapcsolatos problémákra világítanak rá, és a közvélemény érdeklődésére számot tartanak.¹⁴³

Álláspontunk szerint pontosan a jogszerű panasz esetén lenne kiemelt szerepe a közérdekű bejelentőknek és ezen személyek jogi védelmének.

A jogsértő véleménynyilvánítás lehetséges jogkövetkezményei

Amennyiben a munkavállaló a véleménynyilvánításhoz való jogát a munkáltató jó hírnevét, vagy jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon gyakorolta, annak különféle következményei lehetnek – például figyelmeztetésben részesítés, vagy súlyosabb esetben akár munkaviszony megszüntetése.¹⁴⁴

A munkáltató továbbá a jó hírnevének megsértése esetén a személyiségi jogokra vonatkozó szabályok szerint is kereshet jogorvoslatot. Például követelheti a jogsértés abbahagyását, illetve hogy a jogsértő adjon megfelelő nyilvános elégtételt, sérelemdíjat, vagy amennyiben a jogsértő módon gyakorolt véleménynyilvánítás vagyoni kárt okozott, kártérítést is követelhet. Ehhez hasonló a helyzet, amikor a munkavállaló úgy nyilvánít jogsértő módon véleményt, hogy azzal egyben a munkáltató üzleti titkát is kiszolgáltatja.¹⁴⁵

Fontos megjegyezni, hogy a fent tárgyalt munkajogi elvek általános jelleggel alkalmazhatók a legtöbb jogviszony keretében munkát végző személyre. A közszférára vonatkozó speciális szabályokra az alábbiakban térünk ki.

3. 6. KÖZSZFÉRA

A közérdekű bejelentés célja, hogy olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.¹⁴⁶ Ezáltal a társadalom egészének fűződik érdeke ahhoz, hogy a visszaélés napvilágot lásson és megszüntetésre kerüljön. Különösen fontos tehát, hogy a közszférában, melynek a versenyszférával szemben a célja nem a nyereség, hanem az adófizető polgárok életminőségének javítása,¹⁴⁷ valamilyen közfeladat ellátása, hogy biztosítva legyen a jogszabályoknak megfelelő, jogszerű működés. Emiatt kiemelkedő fontosságú, hogy a közérdekű bejelentő valóban meg tudja tenni bejelentését, és az kivizsgálásra is kerüljön. Ugyanakkor ez a bejelentési szabadság nem lehet korlátlan, hiszen a közszférát meg kell védeni megfelelő eljárási garanciák biztosításával attól, hogy például hamis bejelentések is nyilvánosságra

¹⁴³ Varga, 2015, 24. old.

¹⁴⁴ Adósziget, 2017.

¹⁴⁵ Szabó, 2017.

¹⁴⁶ 2013. évi CLXV. törvény 1. § (3)

¹⁴⁷ Transparency International Magyarország 2016.

kerüljenek. Ebben az esetben ugyanis magába a közzsférába vetett társadalmi bizalom sérül. A II. részben látni fogjuk, hogy a közösségi média mennyiben megkönnyítette egy „bejelentésnek” az interneten való nyilvános közzétételét. Ezen túlmenően a közzsférában dolgozókat is terhelik olyan kötelezettségek – például: titoktartási kötelezettség, tartózkodás a munkáltató helytelen megítélésnek előidézésétől, hűség kötelezettsége –, melyek megszegésre kerülnek egy bejelentés esetén.

3. 6. 1. INTEGRITÁS A KÖZZSFÉRÁBAN

Az elmúlt években szemtanúi lehettünk a közzsférában az *integritás szemlélet* megerősödésének: erre enged következtetni az Állami Számvevőszék által immár hetedik alkalommal elvégzett, a közzsfera integritásáról szóló elemzés, amihez minden eddiginél több szervezet szolgáltatott adatot.¹⁴⁸ Az elemzésnek az volt a célja, hogy feltérképezze a közintézmények korrupciós kockázatait, és az azokkal szemben kiépített kontrollokat, valamint hogy ezáltal hozzájáruljon ahhoz, hogy tovább erősödjön a közzsfera integritáskultúrája.¹⁴⁹ Az integritás eredete a latin *in-tangere* kifejezésre vezethető vissza, ami azt jelenti, hogy érintetlen. Az integritás így olyasvalakire vagy olyasvalamire utal, aki/ami romlatlan, sérthetetlen, feddhetetlen.¹⁵⁰

Az integritás értelmezhető mind személyes, mind szervezeti szinten, vagy éppen az egész közigazgatási rendszer viszonylatában, azt jelentve, hogy az adott szervezet a nyilvánított értékei és elvei mentén működik, a közigazgatás pedig a demokrácia alapelve mentén.¹⁵¹ Más megfogalmazásban az integritás „az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működés[ét]” jelenti.¹⁵² Mára az integritás a közzsfera egyik alapfogalma, az államról alkotott értékelés lényeges kritériuma lett, amely alapul szolgál a társadalomnak arra, hogy megítélje az államszervezet működésének minőségét.¹⁵³ Azáltal, hogy a közérdekű bejelentések tárgyát a szervezeti integritással ellentétes cselekmények képezik, a közérdekű bejelentések rendszerének megfelelő működése az integritás elősegítéséhez járulhat hozzá azáltal, hogy rávilágít a szervezeten belüli esetleges visszasságokra, lehetővé téve a probléma orvoslását és ennek eredményeképp a szervezet megfelelő működését, hozzájárulva a szervezet integritásán túlmenően a társadalom integritásához is.¹⁵⁴ Az integritás azonban nem csak az elérni kívánt végeredmény képében van jelen,

¹⁴⁸ Állami Számvevőszék, 2017.

¹⁴⁹ Németh et al., 2017, 8. old.

¹⁵⁰ Dobos – Gulyás, 2015, 6. old.

¹⁵¹ Dobos – Gulyás, 2015, 6. old.

¹⁵² 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § a)

Érdemes még említést tenni az integritási kockázat fogalmáról, melyet „az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetőség[eként]” határoz meg a 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § c) pontja.

¹⁵³ Németh et al., 2017, 9. old.

¹⁵⁴ Dobos – Gulyás, 2015, 7. old.

hanem a bejelentő személyében is: ugyanis a személyes integritás gyakran a közérdekű bejelentő legfőbb motivációja.¹⁵⁵

A jogszabályi szabályozást tekintve fontos kiemelni az *államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről*¹⁵⁶ és az *érdekérvényesítők fogadásának rendjéről* szóló 50/2013. (II. 25.) Kormányrendeletet. Az integritásirányítás „a vezetési és irányítási rendszernek a szervezet és a szervezetben dolgozó egyének integritásának biztosítására irányuló, a belső kontrollrendszerbe illeszkedő funkcionális alrendszere, amely biztosítja a szervezeti kultúra egységét, az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján.”¹⁵⁷ A kormányrendelet többek között arra kötelezi a kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szerveket, hogy minden évben mérjék fel a működésükkel kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat, és a felmérés alapján a kockázatok kezelésére éves megelőzési intézkedési tervet fogalmazzanak meg.¹⁵⁸ Ennek az intézkedési tervnek a végrehajtását és az eredményeit integritásjelentésben kell összefoglalni, és a megfelelő szervezetnek továbbítani.¹⁵⁹ A szervezetnek továbbá gondoskodnia kell arról, hogy a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentéseket fogadja és vizsgálja, és erről egy belső szabályzatot készít.¹⁶⁰

Annak érdekében, hogy támogassa az integritás és korrupciós kockázatok kezelését, a szervezet vezetője integritás tanácsadót nevez ki, aki a hivatali szervezet vezetőjének közvetlen irányítása alatt áll.¹⁶¹ Az integritás tanácsadó a feladatkörében – többek között – közreműködik a kockázatok felmérésében, az intézkedési terv és az integritási jelentés elkészítésében, valamint ellátja a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat.¹⁶² Ugyanakkor a Transparency International Magyarország szerint az integritásirányítási rendszer bevezetése hiába kötelezi arra az államigazgatási szerveket, hogy dolgozzanak ki belső szabályokat, a rendelet nem határozza meg a minimumkövetelményeket, és a szabályozás az integritás tanácsadók hatékonyságát sem garantálja, ugyanis

¹⁵⁵ Dobos – Gulyás, 2015, 8. old.

¹⁵⁶ A kormányrendelet értelmében integritásirányítási rendszer „az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet [...] szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján”. 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet, 2. § b)

¹⁵⁷ Dávid – Lóczy, 2013, 37. old.

¹⁵⁸ 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet, 3. § (1)

¹⁵⁹ 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet, 3. § (2)

¹⁶⁰ 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet, 4. § (1)

¹⁶¹ 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet, 5. § (1)-(2)

¹⁶² 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet, 6. § (1), (4)

nincs arra garancia, hogy az integritás tanácsadó független és nem utasítható a vizsgálat során.¹⁶³

Továbbá kiemelendő a *költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről* szóló 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet, mely kötelezővé teszi a költségvetési szervek számára a belső kontrollrendszer működtetését. Ennek keretében a szervezet köteles integrált kockázatkezelési rendszert működtetni. A kormányrendelet már nevesíti a szervezeti integritást sértő cselekményt,¹⁶⁴ és elrendeli, hogy a költségvetési szerv vezetője „köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét.”¹⁶⁵ Továbbá a kormányrendelet rendelkezik az integrált kockázatkezelési rendszer működtetéséről. Ennek értelmében a költségvetési szervnél fel kell mérni és meg kell állapítani a tevékenységében rejlő és a szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, valamint az ezekhez kapcsolódó intézkedéseket, továbbá intézkedni kell a nyomon követésről is. A szervnél ki kell jelölni egy belső felelőst, aki az integrált kockázatkezelési rendszert koordinálja: amennyiben a szervnél található integritás tanácsadó, ő lesz ez a személy.¹⁶⁶ További fontos eleme a belső kontrollrendszernek a nyomon követés.¹⁶⁷

3. 6. 2. A KÖZSZFÉRA DOLGOZÓIRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS

A közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó szabályozás

Kiindulásként leszögezhető, hogy a közszolgálati tisztviselők felé alapelvárás, hogy tevékenységükkel példát mutassanak mind a többi közszolgálati tisztviselő, mind pedig a nyilvánosság számára. Tevékenységük során a közérdeket kell szem előtt tartaniuk, valamint demonstrálni kötelesek a feddhetetlenség és a professzionalizmus iránti elkötelezettségüket. Amennyiben a közszolgálati tisztviselő azt tapasztalja, hogy személyes érdekek háttérbe szoríthatják a köz érdekét, köteles azt bejelenteni.¹⁶⁸

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) rendelkezik a közszolgálati tisztviselőket terhelő általános magatartási követelményekről. Ennek értelmében a közszolgálati tisztviselőknél „a köz szolgálatának elsődlegessége alapján és a jó közigazgatásba vetett bizalom fenntartásának szem előtt tartásával kell eljárni[.]”¹⁶⁹ továbbá terheli őket a jóhiszeműség és tisztességesség, kölcsönös együttműködés, másik fél jogainak, jogos érdekeinek szem előtt tartásának, a joggal való visszaélés tilalmának, to-

¹⁶³ Transparency International Magyarország Alapítvány, 2018, 43. old.

¹⁶⁴ 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet 2. § u)

¹⁶⁵ 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet, 6. § (4)

¹⁶⁶ 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet. 7. § (2), (4)

¹⁶⁷ 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet, 3. §

¹⁶⁸ Dávid – Lóczy, 2013, 10–11. old.

¹⁶⁹ Kttv. 9. § (1)

vább a megfelelő magatartás tanúsításának követelménye és titoktartási kötelezettség.¹⁷⁰ Fontos rámutatni, hogy a versenyszférához képest a közszolgálatban magasabb erkölcsi zsinórmérték érvényesül,¹⁷¹ amely például a közszolgálati tisztviselőkkel szemben támasztott szigorúbb magatartási követelményekben is megnyilvánul. Ennek értelmében a közszolgálati tisztviselő a munkaidején kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely alkalmas a munkáltató helytelen megítélésére.¹⁷² Továbbá a titoktartási kötelezettség értelmében a közszolgálati tisztviselő nem adhat tájékoztatást illetéktelen személynek és szervnek olyan tényekről, amelyek tevékenysége során jutottak tudomására és kiszolgáltatásuk az állam, a közigazgatási szerv számára hátrányos következményekkel járna.¹⁷³

Az általános magatartási követelményeken túlmenően a Kttv. szabályozza a *kormánytisztviselői jogviszony tartalmát*,¹⁷⁴ és az abból fakadó jogokat és kötelezettségeket. Ennek értelmében többek között köteles:

feladatait a köz érdekében, jogszabályoknak megfelelően, hivatásetikai elvek szem előtt tartásával, vezetői döntéseket figyelembe véve, szakmai lojalitással, általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul, igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni [Kttv. 76. § (1) a)]. A versenyszférához képest kiemelkedő jelentősége van a közösség szolgálatának, és az ebből következő magasabb etikai elvárások teljesítésének, a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának elősegítésének. A közszolgálati tevékenység közérdekűsége miatt kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a tisztviselő milyen módon végzi az e körbe tartozó feladatait, elősegíti-e a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartását.¹⁷⁵

olyan magatartást tanúsítani, amely mások egészségét, testi épségét nem veszélyezteti, munkáját nem zavarja, anyagi károsodást vagy helytelen megítélést nem idéz elő [Kttv. 76. § (1) e)],

feladatait a szakmai lojalitás tiszteletben tartásával ellátni, mely alatt különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lenyeglátó feladatvégzést kell érteni [Kttv. 76. § (2)].

A magatartási követelményeken, és a kötelezettségeken túlmenően a Kttv. *hivatásetikai alapelvekről* is rendelkezik [Kttv. 83. § (1)], melyek közül témánk szempontjából az alábbiak különösen relevánsak:

¹⁷⁰ Kttv. 9-10. §

¹⁷¹ Dávid – Lóczy, 2013, 32. old.

¹⁷² Kttv. 10. § (2) „A közszolgálati tisztviselő a munkaidején kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely – különösen munkakörének jellege, a munkáltató szervezetében elfoglalt helye alapján – közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója helytelen megítélésére, az általa betöltött beosztás tekintélyének, a munkáltató jó hírnevének, a jó közigazgatásba vetett bizalomnak, valamint a közszolgálat céljának veszélyeztetésére.”

¹⁷³ Kttv. 10. § (3)

¹⁷⁴ A köztisztviselőkre a kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni [Kttv. 226. § (1)]. A közszolgálati ügykezelőkre a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. [Kttv. 240. § (1)]

¹⁷⁵ Dávid – Lóczy, 2013, 34. old.

hűség és elkötelezettség: ezen alapelv értelmében a tisztviselőnek hűen kell Magyarország érdekeit és céljait szolgálnia, a közérdek iránti elkötelezettségének érvényesülnie kell. A tisztviselő továbbá köteles tartózkodni „minden olyan magatartástól, amely alkalmas a Kormány programjának, illetve politikájának, az önkormányzat, a közigazgatási szerv döntéseinek vagy tevékenységeinek bírálatára”;¹⁷⁶

a nemzeti érdekek előnyben részesítése a közjő minden körülmények közötti szolgálatát takarja, melyet a tisztviselő minden esetben köteles előnyben részesíteni egyéb érdekekkel szemben;¹⁷⁷

a méltóság és tisztesség elve a közbizalom elősegítéséhez kötődik, azáltal, hogy a köz-tisztviselőnek hivatásához méltó magatartást kell tanúsítania, mind munkaidőben, mind azon kívül. Továbbá köteles elutasítani a korrupciót.¹⁷⁸

A *Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex* (a továbbiakban: Kódex) kifejezetten rendelkezik arról, hogy amennyiben a kormánytisztviselő olyan utasítást kap, amely visszaéléshez vezethet, akkor erre fel kell hívnia az utasítás kiadójának a figyelmét, az utasítás fenn-tartása esetén pedig bejelenti azt a munkahelyén (az integritás tanácsadónak, amennyiben van a szervezetnél).¹⁷⁹ A Kódex arról is rendelkezik, hogy a kormánytisztviselő biztosítja, hogy a visszaélést, vagy annak kockázatát jóhiszeműen, a jogszabályokban előírtaknak megfelelően bejelentő személyt semmiféle hátrány ne érhesse a bejelentés miatt. A Kódex a névvel történő bejelentést szorgalmazza, különösen a vezetői szerepet betöltő személyek részéről.¹⁸⁰

A közalkalmazottakra vonatkozó szabályozás

A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) értelmében a közalkalmazotti jogviszonyra az Mt. szabályait kell megfelelő eltérésekkel alkalmazni.¹⁸¹ Tehát a közalkalmazottat is terheli többek között a munkáltató jogos gazdasági érdekének és jó hírének tiszteletben tartása és a titoktartási kötelezettség. A Kjt. továbbá kimondja, hogy „[a] közalkalmazott a munkaköri feladatait a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályoknak, az egyéb szakmai szabályoknak és szokásoknak, valamint a munkáltató utasításainak megfelelően, a közérdek figyelembevételével látja el.”¹⁸²

¹⁷⁶ Dávid – Lóczy, 2013, 37. old.

¹⁷⁷ Dávid – Lóczy, 2013, 37. old.

¹⁷⁸ Dávid – Lóczy, 2013, 37. old.

¹⁷⁹ A Magyar Kormánytisztviselői Kar Országos Közgyűlésének határozata a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexéről 2013, 7. old.

¹⁸⁰ A Magyar Kormánytisztviselői Kar Országos Közgyűlésének határozata a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexéről 2013, 7. old.

¹⁸¹ Kjt. 2. § (3)

¹⁸² Kjt. 39. § (2)

II. RÉSZ

4. WHISTLEBLOWING ÉS KÖZÖSSÉGI MÉDIA

2006-ban Michael De Kort, projektmenedzserként dolgozott a Lockheed Martin repülőgépipari, biztonsági és fejlett technológiákkal foglalkozó globális cégnél. 2004 környékén lett figyelmes pár komoly biztonsági résre a Lockheed Martin által az amerikai parti őrségnek eladott hajók kapcsán. Az általa észlelt hibákat többször is jelentette a feletteseinek, azonban mindannyiszor visszhang nélkül maradtak. Ezt követően feltöltött a Youtube videómegosztó portálra egy tíz perces videót, melyben ezeket a biztonsági réseket mutatja be részletesen.¹⁸³

Brandon Huber a Golden Corral étteremben dolgozott, ahol azt tapasztalta, hogy az elkészítésre váró húsokat a szabad ég alatt, közvetlenül a hulladékártoló mellett helyezték el, nem megfelelő higiéniai körülmények között. Állítása szerint panaszt tett a vezetőségnek, akik azonban nem foglalkoztak a kérelmével. Válaszul Huber úr videófelvételt készített, melyen megmutatta, hogyan tárolták az étteremben az ételt, majd ezután feltöltötte a Youtube-ra.¹⁸⁴

Johannes Izak Beaurain a dél-afrikai köztársasági Groote Schuur Kórházban dolgozott ápolóként. 2009-ben több alkalommal jelentett különféle belső visszaéléseket, amelyek kivizsgálásra kerültek, és végül megalapozatlannak bizonyultak. Beaurain úr nem értett egyet a vizsgálat eredményével, ezért az általa észlelni vélt egészségügyi kockázatokat a Facebook profilján közzétett posztban tárta fel. Szerinte ugyanis a kórház épületében található, lezárt, ám koszos mellékhelyiségek egészségügyi kockázatot jelentenek az intézmény számára, mivel a szennyezett levegő a szellőzőrendszeren keresztül a kórtermekbe is eljut, és arra panaszkodott, hogy a vezetőséget egyszerűen nem érdekli ez a probléma. A közzétett tartalom miatt munkáltatója elbocsátotta, mely döntést Beaurain úr a bíróságon megtámadott. A bíróság megállapította, hogy Beaurain úr állítása nem volt megalapozott, ugyanis az említett mellékhelyiségeket senki sem használta, ezért semmiféle egészségügyi kockázatot nem jelentettek, és baktériumok nem kerülhettek be onnan a szellőzőrendszerbe.¹⁸⁵

4. 1. BEJELENTÉS FÓRUMAI

A technológiában rejlő lehetőségeket kihasználva különféle nemzetközi és hazai fórumok is biztosítanak lehetőséget a bejelentés megtételére. A talán legismertebb nemzetközi példa a *WikiLeaks* nevű portál, melynek példájára több hasonló fórumot is létrehoztak. Ezek közé tartozik többek között a *BalkanLeaks*, melynek célja, hogy feltárja a szervezett bűnözést és politikai korrupciót megvalósító cselekményeket a Balkán országokban. A *BrusselLeaks* a döntések átláthatóságát tűzte ki célul, a *UniLeaks* pedig az egyetemek átláthatóbb

¹⁸³ Youtube, 2006.

¹⁸⁴ Youtube, 2013.

¹⁸⁵ Ngake é. n.

működését szeretné elérni. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy ezen portálok nagy része hamar kifutott a lelkesedésből, és nem érte el az áhított sikert.¹⁸⁶

Hazánkban a *rendőrség* 2001 óta működteti a Telefontanú nevű programot, ami arra biztosít lehetőséget, hogy az állampolgárok anonimitásukat megőrizve, egy, a nap bármelyik szakaszában, ingyenesen hívható telefonszámon jelentsék, ha információval rendelkeznek „már megtörtént vagy tervezett bűncselekményekről, bűnelkövetőkről, körözött személyek tartózkodási helyéről, de valamely méltányolható okból nem kívánnak a rendőrséghez fordulni, személyazonosságukat a hatóság előtt felfedni.”¹⁸⁷

A korrupció felszámolásáért és az átláthatóságért küzdő *K-Monitor* 2010-ben indította el a közérdekű bejelentések befogadására alkalmas szolgáltatását, amely nem csak bejelentéseket vár, hanem akár egy megtörtént korrupciós cselekmény leírását is fogadja.¹⁸⁸ Az *atlatszo.hu* nevű oknyomozó újságíró portál is, melynek célja a korrupció csökkentése, működtet kiszivárogtató felületet. Ennek neve MagyarLeaks és lehetőséget biztosít e-mail-ben, postai úton, valamint (titkosítatlan és titkosított) interneten keresztüli szivárogtatásra is.¹⁸⁹ A *Transparency International* magyar szervezete pedig ingyenes jogsegélyszolgálatával abban segíti a bejelentőket, hogy feltárják a bejelentés alapján a korrupcióra utaló jeleket, bizonyítékokat, összeköttetést biztosítanak a bejelentő és oknyomozó újságírók között, jogi tanácsot adnak, vagy adott esetben bíróság előtti képviseletet nyújtanak.¹⁹⁰

Napjainkban szemtanúi lehetünk a közösségi média egyre fokozódó térnyerésének, amely a whistleblowing jelenségére is nagy hatással van. Ugyanis egyre több olyan esetről hallani, amelyben a valamely visszásságot tapasztaló, illetve tapasztalni vélő munkavállalók a közösségi média által biztosított nyilvánosságot és a közzététel egyszerűségét kihasználva hívták fel a figyelmet a munkáltatónál folyó visszásságokra. Sőt, már olyan honlapok is léteznek, amelyek kifejezetten azt teszik lehetővé, hogy a munkavállalók megoszthassák véleményüket, fenntartásaikat felettesük, munkafeltételeik, stb. kapcsán, nyilvánosan, anonim módon (ide tartozik az eBossWatch, illetve a Glassdoor). Habár a közösségi média valóban alkalmas lehet arra, hogy hatékonyan felhívja a nyilvánosság figyelmét egy visszaélésre, az ily módon történő használata számos igen komoly kockázattal is járhat. Így mindenképpen szükséges azoknak a jogi kereteknek a vizsgálata és meghatározása, melyeken belül egy munkavállaló a közösségi média segítségével hívhatja fel a figyelmet a munkahelyen belül megvalósuló visszásságokra.

4. 2. KÖZÖSSÉGI MÉDIA ÉS KÖZÖSSÉGI OLDALAK

Napjainkban a közösségi média a „modern élet velejárója”,¹⁹¹ a mindennapok szerves részét képezi. Az Eurostat adatai alapján az Európai Unióban 2016-ban a közösségi oldalak

¹⁸⁶ K-Monitor, 2012.

¹⁸⁷ Rendőrség, é. n.

¹⁸⁸ K-Monitor, 2008.

¹⁸⁹ Atlatszo.hu é. n.

¹⁹⁰ Transparency International Magyarország é. n.b

¹⁹¹ Del Riego – Sánchez Abril– Levin, 2012, 23. old.

használata volt az egyik leggyakoribb internetes tevékenység.¹⁹²

Az első közösségi oldal megjelenése óta már több mint két évtized eltelt: 1997-ben indult el az első online közösségi portál a SixDegrees,¹⁹³ melyet számos másik követett.¹⁹⁴ A legnépszerűbb portálok világszerte több millió felhasználóval rendelkeznek: a Statista szerint 2017 augusztusában a Facebook 2 milliárd, a YouTube 1,5 milliárd, a Twitter 328 millió, a LinkedIn pedig 106 millió aktív felhasználóval rendelkezett.¹⁹⁵

A közösségi média a Web 2.0 alapjára épült, azaz a felhasználók saját maguk töltik meg tartalommal ezeket a felületeket – a szolgáltató által megadott kereteken belül.¹⁹⁶ Fontos hangsúlyozni, hogy a közösségi média és közösségi oldal nem szinonim fogalmak. *Clara Shih* szerint a kettő közti legfőbb különbség, hogy míg a közösségi média középpontjában a tartalom áll (videók, képek, kommentek – a felhasználó csupán közreműködik ezek létrehozatalában), addig a közösségi oldalak az emberi kapcsolatokra (profilok és kapcsolatok) irányulnak elsődlegesen. Természetesen a közösségi oldalak is lehetővé teszik, hogy a felhasználók különféle tartalmakat osszanak meg (például: lájk, komment, fényképek stb.), de a kapcsolatokhoz képest ezeknek a szerepe másodlagos.¹⁹⁷ Ugyanakkor más nézetek szerint a közösségi oldalak a közösségi média egyik alkategóriájának tekinthetők.¹⁹⁸ A közösségi oldalak kapcsán fontos említést tenni *danah m. boyd*¹⁹⁹ and *Nicole B. Ellison*,²⁰⁰ valamint

¹⁹² Eurostat é. n.

¹⁹³ boyd – Ellison, 2007, 214. old.

¹⁹⁴ Például MySpace és LinkedIn 2003-ban jelent meg, Facebook 2004-ben, YouTube 2005-ben, Twitter 2006-ban, Instagram 2010-ben, a Snapchat pedig 2011-ben.

¹⁹⁵ Statista é. n.

¹⁹⁶ Bozarth, 2010, 11. old.

¹⁹⁷ Shih, 2011, 38. old.

¹⁹⁸ Példaként hozható fel a Merriam Webster szótár, amely a közösségi médiát a következő módon definiálja: „az elektronikus kommunikáció olyan formája (úgy mint a közösségi oldalak és a microblogok), amely által a felhasználók online közösségeket hoznak létre, hogy megosszanak egymással információt, ötleteket, személyes üzeneteket és egyéb tartalmat (például: videókat)”, míg a közösségi hálózatok „a személyes és szakmai kapcsolatok kiépítését és fenntartását szolgálják, különösen online.” Forrás: Merriam Webster é. n.b és Merriam Webster é. n.a

¹⁹⁹ danah m. boyd neve szándékosan van kisbetűvel írva, mivel a szerző saját maga is így használja a nevét. Ld. bővebben: boyd é. n.

²⁰⁰ A szerzők szerint a közösségi oldalak olyan „[...] web alapú szolgáltatások, amelyek lehetővé teszik a felhasználók számára, hogy (1) egy kötött rendszeren belül létrehozzanak nyilvános, vagy félig nyilvános profilokat, (2) egy olyan listát képezzenek azokról a felhasználókról, akikkel van közös kapcsolódási pontjuk és (3) megtekintsék és áttekintsék a saját és a mások által létrehozott kapcsolatok listáját.” Forrás: boyd – Ellison, 2007, 211. old.

az Európai Unió Adatvédelmi Munkacsoportja által alkotott definícióról.²⁰¹ Ugyanakkor nem mindig lehetséges élesen elhatárolni egymástól a két koncepciót, lehet közöttük átfedés: a Facebook például lehet egyszerre közösségi média és közösségi oldal is.²⁰² A kutatás szempontjából mind a közösségi média, mind a közösségi oldalak relevanciával rendelkeznek.

Az egyes oldalaknak más-más lehet a fókuszában és lehetnek eltérések a működésük között, így igen változó, hogy milyen formában lehetséges valamiféle tartalmat közzétenni. Például a *Facebook*-on igen sokféle tartalom osztható meg, az állapotfrissítésektől kezdve a kommenteken és lájkokon át egészen a fotókig, videókig, eseményekig. A *YouTube* ezzel szemben videók megosztására koncentrál, a *Twitter* egy mikroblog szolgáltatás, az *Instagram*-on pedig képeket és rövid videókat tehetnek közzé a felhasználók. Az egyes oldalak tematikája között is lehet különbség: míg a Facebook, Youtube, Instagram, Twitter „általános” témájú közösségi oldalak, addig a *LinkedIn* kifejezetten a szakmai kapcsolatok építésére szolgál, az *Academia* és *ReserchGate* a kutatók kapcsolatainak építésére, a *Couchsurfing* utazáshoz kapcsolódik, és így tovább. A kutatás során többször is a Facebook-ra hivatkoztunk – annak kiemelkedő népszerűsége miatt –, ám a kimondottak megfelelően vonatkozathatóak a többi közösségi média felületre is.²⁰³ A Facebook nem csak külföldön örvend igen nagy népszerűségnek, hanem Magyarországon is nagyon sok felhasználója van (sőt az Eurostat 2016-os statisztikája értelmében a magyarok használták a legtöbben az internetet arra, hogy a közösségi médiához hozzáférjenek), és nem csupán a fiatalok, hanem a munkaerőpiacon jelenlévő korosztály körében is.²⁰⁴

Ami a technikai megvalósítást illeti: ezeken az oldalakon többféleképp is lehetőség nyílik arra, hogy valaki „közérdekű bejelentést” tegyen közzé – ahogy az az 1. számú táblázatban látható. A közösségi médiában közzétett bejelentéseket vizsgálhatjuk a bejelentő személye szerint (Ki?), a bejelentés tartalmi szerint (Mit?), valamint a bejelentés ideje szerint (Mikor?). Valamennyi jellemzőhöz előnyök és hátrányok is kapcsolódnak, az ezek közötti egyensúlyt kell megtalálni.

²⁰¹ Eszerint a közösségi hálózatok (social network services) „online kommunikációs platformok, melyek lehetővé teszik az egyének számára, hogy csatlakozzanak vagy létrehozzanak hasonló gondolkodású felhasználók közötti hálózatokat.” A Munkacsoport ezt a definíciót további három, a közösségi oldalakra vonatkozó közös jellemzővel egészíti ki: (1) a felhasználók megosztják a személyes adataikat annak érdekében, hogy létrehozzanak magukról egy profilt vagy egy leírást; (2) a lehetősége annak, hogy a felhasználók az általuk létrehozott tartalmat tegyenek közzé (például: videókat, fényképeket, stb.); (3) az ismerősök listája elérhetővé válik, és lehetséges ezekkel az ismerősökkel a kommunikáció. Forrás: Article 29 Data Protection Working Party 2017, 5. old.

²⁰² Burke, 2013.

²⁰³ Ugyanakkor ennél sokkal több portál létezik. Érzékeltetésként ld. például Brian Solis „beszélgetés prizmját” (conversation prism). Solis – JESS3 é. n.

²⁰⁴ Egy 2016-os statisztika szerint Magyarországon 5,3 millió Facebook felhasználó volt 2016 szeptemberében. Ennek 6%-a a 13-17 éves korosztály, 21%-a a 18-24 éves korosztály, 23%-a 25-34 éves korosztály, 23%-a 35-44 éves korosztály, 13%-a 45-54 éves korosztály, míg 14%-a az 55 évnél idősebb korosztály köréből került ki. Forrás: Kowalczyk, 2016.

1. számú táblázat: A közösségi médiában tett bejelentés technikai jellemzése

KI	MIT	MIKOR
<p>Bárki, aki regisztrált az adott portálra</p> <p>Hogyan: Álnéven/anonim módon</p> <p>Saját profilról: bejelentő kiléte azonosítható</p>	<p>Forma: Szöveges bejegyzés Fénykép Videó Dokumentum</p> <p>Tartalom: Nincs ellenőrzés</p>	Bármikor
<p>Tárgyi feltétel: Internetkapcsolat + eszköz, amely képes az internetre kapcsolódni</p>		

Forrás: a szerzők sajátja

Ahhoz, hogy egyáltalán beszélhessünk a közösségi médiában tett bejelentésekről, tisztázni kell, hogy milyen *tárgyi feltételei* vannak a bejelentésnek. Ehhez mindösszesen internetkapcsolat szükséges, valamint egy eszköz, amelyről a bejelentő bejelentkezhet a közösségi médiába (például: számítógép, okostelefon vagy táblagép). A 21. században nem jelent különösebb kihívást ezen tárgyi feltételeknek a megvalósítása. A legtöbb felhasználó ma már rendelkezik okostelefonnal, így gyakorlatilag nincsen technikai akadály annak, hogy bármikor bármit dokumentáljon. A felhasználó képes arra, hogy saját maga közzétegye az adott bejegyzést, nem szükséges harmadik személy közreműködése vagy engedélye.

Ki? A bejelentést bárki megteheti, aki regisztrált az adott portálra. A legtöbb portálon egy profil létrehozása csupán percekbe telik (ugyanakkor láthattuk, hogy igen nagy számban eleve is tagjai a felhasználók ezen portáloknak). Mivel regisztrációkor nem ellenőrzi a szolgáltató a személyazonosságot, ezért arra is lehetőség nyílik, hogy akár álnéven hozzanak létre egy profilt (vagy az adott oldaltól függően, felhasználónév létrehozása is lehetséges), eltitkolva a felhasználó valódi személyazonosságát.

Mit? Az egyes portál által biztosított keretek függvényében megvalósulhat a bejelentés fénykép vagy videó közzétételével, írásbeli bejegyzés nyilvánosságra hozatalával, vagy dokumentum feltöltésével. A tartalmat tekintve megállapítható, hogy bármi közzétehető, a közösségi médiára feltöltött tartalmat senki sem ellenőrzi, gyakorlatilag teljesen kikerül mindenféle kontroll alól.²⁰⁵ Az adatvédelmi beállítások használatától függően egy adott tartalom különféle felhasználói kör számára lehet elérhető, például csak az ismerősök számára, vagy teljesen nyilvánosan minden (internet) felhasználó számára.

Mikor? A tartalmat bármikor közzé lehet tenni, sőt adott esetben élő „közvetítésre” is bármikor lehetőség nyílik.

²⁰⁵ Kivételt képez például a Facebook algoritmus, amely cenzúráz egyes – például pornográf – tartalmat. Továbbá a felhasználóknak is lehetőségük van arra, hogy jelentsék az oldal szolgáltatója felé, ha valamiféle kifogásolható

4. 3. A KÖZÖSSÉGI MÉDIÁBAN REJLŐ LEHETŐSÉGEK ÉS KOCKÁZATOK A WHISTLEBLOWING KAPCSÁN

Ahogy azt a fejezet elején bemutatott esetek is alátámasztják, a közösségi médiában megvalósuló whistleblowing²⁰⁶ hozzájárulhat ahhoz, hogy olyan visszasságok is napvilágra kerüljenek, amelyek a rendes bejelentési eljárás során (véltetően) nem kerültek megfelelően kivizsgálásra. Ugyanakkor visszaélésre is okot adhat, hiszen bármelyik munkavállaló könnyedén, akár azonnal közzétehet általa visszaélésnek vélt, ám a valóságban megalapozatlan eseteket, komolyan ártva ezzel a munkáltató hírnevének, megítélésének, vagy a közsférába vetett bizalomnak. Így mindenképpen szükséges annak vizsgálata, hogy a közösségi médián keresztül megvalósított whistleblowing mennyiben járulhat hozzá a visszasságok feltárásához fűződő közérdek érvényesítéséhez, illetve a munkáltató hírnevének megalapozatlan megsértéséhez.

A bejelentést megtehető *személyi kör* igen széles, láthattuk, hogy gyakorlatilag bárki közzétehet a közösségi médián keresztül egy bejelentést. (Legyen szó akár a közsférában dolgozóról, akár az ügyfélről.) A közösségi médiában való közzététel megvalósulhat úgy, hogy a bejelentő személyazonossága megállapítható, ám megvalósulhat anonim módon is. A bejelentő dönthet úgy, hogy a saját profilját használja (amin adott esetben fel van tüntetve a neve, fényképe, egyéb személyes adatok, úgy, mint születési év, munkahely stb.), azonban arra is lehetősége nyílik, hogy készítsen egy hamis profilt²⁰⁷ és álnéven vagy anonim módon hozza nyilvánosságra az adott közlést.²⁰⁸ Míg az anonimitás védelmet biztosíthat a megtorlás ellen, ehhez az internet által biztosított nyilvánosság is hozzájárulhat. Ezáltal kiküszöbölhető lenne a munkavállalónak a következményektől való félelme által állított akadály.²⁰⁹ Ugyanakkor az anonimitáshoz kapcsolódó hátrányok között említést kell tenni arról, hogy – habár a bejelentő védelméhez valóban hozzájárulhat – arra is lehetőséget biztosít, hogy az elégedetlen munkavállalók, egykori munkavállalók, vagy akár csak versenytársak az anonimitást kihasználva hamis állítást hozzanak nyilvánosságra.²¹⁰ Továbbá egy anonim módon tett bejelentés esetén fennáll annak a kockázata, hogy a figyelem középpontjába a bejelentő kilétének feltárása kerül a visszasság kivizsgálása helyett.²¹¹

A bejegyzés *tartalmát* tekintve megállapítható, hogy adott esetben valóban fény derülhet valamiféle visszasságra. Azonban annak a kockázata is fennáll, hogy a felhasználó olyan bejelentést tár fel, amelyet csupán visszasságnak *vél*, vagy eleve rosszhiszemű és tudatá-

²⁰⁶ Találó kifejezés a „whistleblogging” mely a whistleblowing és a blogging szavak keresztezéséből jött létre, és a blog-bejegyzésen keresztül megvalósított whistleblowing jelenséget takarja. Forrás: Cherry, 2012, 18. old.

²⁰⁷ Elméletben az is elképzelhető, hogy a rosszhiszemű bejelentő létrehoz egy profilt, melyen magát az adott munkahelyen dolgozóként tünteti fel.

²⁰⁸ Ugyanakkor kérdéses, hogyha valaki csak azért regisztrál, hogy megtehesse a bejelentést, akkor ismerősök hiányában a Facebook vagy az adott közösségi oldal algoritmusai mennyire fogja megjeleníteni más felhasználók hírfolyamában az adott tartalmat.

²⁰⁹ Cherry, 2012, 20. old.

²¹⁰ Cherry, 2012, 29. old.

²¹¹ OECD, é. n., 6. old.

ban van állításának valótlanságával. A közösségi médiára feltöltött tartalom valóságtartalmát ugyanis senki sem ellenőrzi, teljesen kikerül mindenféle kontroll alól. Ebben az esetben komolyan sérülhet a munkáltató hírneve, illetve a közsférába vetett bizalom, hiszen a többi felhasználó nem feltétlen van abban a helyzetben, hogy helyesen ítélje meg a kérdéses állítás valóság tartalmát.

Az *időtényező*t illetően megállapítottuk, hogy a közösségi médiában egy bejelentés megtevése adott esetben csupán pár percet és minimális energiát vesz igénybe, nem kell erőfeszítést tenni sem azt illetően, hogy hova lehet és miképp bejelentést tenni, és nem kell az eljárást sem végigcsinálni. Ezzel szemben a bejelentési eljárás bonyolult, adott esetben hosszadalmas, és a munkavállalók nem veszik igénybe, mivel kétségeket fűznek az eljárás eredményéhez. Egy, a korrupciót vizsgáló 2017-es Eurobarometer jelentés szerint a felmérésben résztvevők 81 százaléka azt állította, hogy nem jelentette az általa észlelt korrupciót.^{212, 213} Ugyanakkor mivel a közzététel ennyire egyszerű, ezért megalapozatlan, vagy akár hirtelen felindulásból²¹⁴ történő nyilvánosságra hozatal is könnyedén megvalósítható.

Az információt, amit egyszer közzétettek az interneten, többé nem lehet teljesen eltávolítani, maximum nem kereshetővé lehet tenni.²¹⁵ Ez egy kétélű fegyver, hiszen amennyiben

²¹² Special Eurobarometer 470 Report. Corruption 2017, 93.

²¹³ A résztvevők csupán 47 százaléka állította azt, hogy amennyiben korrupciónak lenne szemtanúja, akkor tudná, hogy hol kell jelentést tenni (49 százalék nem tudta, hova kell fordulni ilyen esetben, 4 százalék pedig nem volt benne biztos). Magyarországon ez az arány kifejezetten rossz, ugyanis hazánkban a megkérdezettek mintegy 24 százaléka állította, hogy tudja, hogy hova kellene fordulnia, amennyiben korrupciót tapasztal. (pp. 94-95) A megkérdezettek arról is nyilatkoztak, hogy véleményük szerint mi áll annak a háttérében, hogy nem jelentik a tapasztalt visszaosságokat: a válaszadók 45 százaléka szerint a bizonyítás nehézsége áll ezen jelenség háttérében, míg 32 százalék szerint az eljárás nem éri el a kívánt eredményt, és elmarad a korrupciót megvalósító személyek felelősségre vonása. 29 százalék szerint a bejelentő nem részesül megfelelő védelemben, míg 22 százalék szerint az érintettek nem tudják, hogy hova forduljanak. Ezek a számok Magyarország vonatkozásában is hasonlóképp alakulnak: bizonyítás nehézsége (47 százalék), elkövetők felelősségre vonásának elmaradása (36 százalék), bejelentő megfelelő védelmének hiánya (27 százalék). (p. 100) További okként szerepelt még, hogy mindenki tud ezekről az esetekről, mégsem jelenti őket senki, a bejelentő bajba kerülhet a rendőrségnél, illetve egyéb szerveknél, továbbá nem éri meg a fáradságot, hogy jelentsék ezeket az eseteket. (p. 98.) Forrás: Special Eurobarometer 470 Report. Corruption 2017.

Egy a Transparency International által 2013-ban végzett felmérés szerint súlyos probléma, hogy habár a magyar lakosság 99%-a (!) szerint probléma napjainkban a közsférában tapasztalható korrupció, mégis az emberek 70%-a nem jelentené a hatóságoknak, ha korrupciót észlelné. Ez nemzetközi összehasonlításban is megdöbbentően rossz arány. Forrás: Transparency International Magyarország é. n.a

²¹⁴ Különösen a „Facebook-os felmondások” szolgálnak például, amikor a munkavállalók a munkahelyen, vagy azzal kapcsolatban felgyülemlett negatív érzéseiket a közösségi médiában adják ki magukból, anélkül, hogy tisztában lettek volna bejegyzésük jogi következményével. Ld. például az alábbi (francia) eseteket: Conseil de Prud’hommes de Boulogne-Billancourt, No. 10/00853, 2010. november 19.; Cour d’appel Rouen Chambre sociale, No. 11/01827, 2011. november 1.; Cour de cassation Première chambre civile, No. 11–19.530, 2013. április 10.

²¹⁵ International Working Group on Data Protection in Telecommunications 2013, 1–2. old.

egy visszásság nyilvánosságra kerül, akkor azt többé nem lehet figyelmen kívül hagyni – a bejegyzés valóságtartalmától függetlenül. Ez azt eredményezi, hogy adott esetben egy valótlan visszásságot feltáró bejegyzés is nagy nyilvánosság számára válhat elérhetővé, súlyos károkat okozva a munkáltató megítélésében.²¹⁶ Habár nem kifejezetten a whistleblowing témaköréhez kapcsolódik, de érdemes szólni az EU-s adatvédelmi rendelet által bevezetett, az elfeledtetéshez való jogról („right to be forgotten”). Ez a jog ugyanis (igaz a természetes személy adatalanyok számára) azt hivatott biztosítani, hogy az érintett bizonyos esetekben kérelmezhesse személyes adatainak törlését, az adatkezelő pedig köteles törölni és amennyiben nyilvánosságra hozta a személyes adatot, akkor köteles tájékoztatni a többi adatkezelőt, hogy az „érintett kérelmezte tőlük a szóban forgó személyes adatokra mutató linkek vagy e személyes adatok másolatának, illetve másodpéldányának törlését”.²¹⁷ A rendelkezés célja, hogy az érintettek az online környezetben is mintegy „elmenekülhessenek” azon hibáik elől, amelyek többé nem relevánsak, ám az internet vasmemóriája miatt nem tudnak szabadulni tőle.²¹⁸

4. 4. WHISTLEBLOWING ÉS KÖZÖSSÉGI MÉDIA: LEHETSÉGES SZABÁLYOZÁS A KÖZSZFÉRÁBAN

Tekintettel a közösségi médiában tett bejelentésekhez kapcsolódó lehetőségekre és kihívásokra, véleményünk szerint a felhasználók által a közösségi médiában nyilvánosan közzétett bejelentéseket vissza kell szorítani.

A szabályozás megalkotásakor két érdek közötti egyensúlyt kell megtalálni: az integritást veszélyeztető cselekmények bejelentése és megfelelő kivizsgálása, valamint a közzétételre vetett társadalmi bizalom között. Amennyiben az egyén visszásságot tapasztal, választhat, hogy hallgat, a bejelentést a munkaszervezeten belül vagy kívül teszi meg, vagy pedig névtelenül szivároztatja ki az információt (elsősorban a médiának).²¹⁹ Ezeket a lehetőségeket növelheti a közösségi médián közzétett panaszok. Garanciális jelentőségű a bejelentés számára megfelelő csatorna biztosítása, valamint a panasz megfelelő kivizsgálása. Bejelentés megtehető belső úton (a munkáltató szervezetén belül), külső úton (például: média), valamint a kettő kombinációjaként. Amennyiben kizárólag belső whistleblowing engedélyezett, fennáll annak a veszélye, hogy retorzió éri a bejelentőt, míg a kizárólagos külső whistleblowing esetén előfordulhat, hogy a bejelentő bosszút kíván állni a szervezeten.²²⁰ A közösségi média által nyújtott egyik legnagyobb előny, hogy igen széles személyi kör, könnyedén (szó szerint pár kattintással) közzétehet egy bejelentést. Ezáltal kiküszöbölhető

²¹⁶ Példaként hozható fel az amerikai Domino Pizza esete, ahol munkavállalók videóra vették, ahogy az ételt az alapvető higiéniai elvárások teljes mértékű megsértésével készítik el, és ezt a videót feltöltötték a Youtube-ra. Habár állításuk szerint az ily módon elkészített ételt nem szállították ki a megrendelőnek és csak viccnek szánták, a videó komoly károkat okozott a Domino Pizza hírnevének. Ld. bővebben: Clifford, 2009.

²¹⁷ **Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete** 17. cikk (1)-(2)

²¹⁸ Lukács, 2016, 86–87. old.

²¹⁹ K-Monitor, 2011.

²²⁰ Farkas – Ambrus, 2017.

a visszasságok bejelentése során észlelt visszatartó erő, miszerint a bejelentők nem tudják, hogy kihez kell fordulniuk, illetve attól tartanak, hogy a panaszuk nem kerül megfelelően kivizsgálásra. A panasztörvény nem állított fel egy külön hatóságot, melynek a feladata a bejelentések kezelésének kivizsgálása és a bejelentők védelmének biztosítása lenne. Habár a törvény értelmében az alapvető jogok biztosja anonim bejelentési rendszert működtet és feladata, hogy kivizsgálja, hogy az eljáró hatóságok elmulasztották-e a kötelezettségeiket, az eljárás nem hatékony.²²¹ Ugyanis a gyakorlatban az alapvető jogok biztosának a szerepe abból áll, hogy továbbítsa a bejelentést az eljárásra jogosult hatóság felé – aki tipikusan az a szerv, aki ellen tették a bejelentést.²²²

A közösségi médiában tett bejelentések számos kockázattal járnak, mely nem feltétlen áll arányban az ily módon tett bejelentések által nyújtott előnyökkel. Az anonimitás önmagában is megkérdőjelezheti a bejelentés hitelességét, illetve nagyobb körben biztosít teret a rosszhiszemű bejelentéseknek. A bejelentések valóságtartamának vizsgálata teljes mértékben hiányzik, teret adva bármilyen valós, valósnak vélt vagy hamis információ közzétételére. Mindez megkönnyíti az alaptalan vagy rosszhiszemű bejegyzések megtételét – miközben a szervnek minimális védekezési lehetőséget biztosít. Ugyanis, ha egy tartalmat egyszer közzétettek a közösségi médiában, többé nem lehet teljes mértékben eltávolítani az internetről.

A fentiekre tekintettel erősen megkérdőjelezhető, hogy mennyiben megengedhető, hogy a bejelentő szabadon, a saját közösségi média profilján keresztül tehesse meg bejelentését.

Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a közösségi média semmiféle szerepet ne tölthetne be a whistleblowing terén. Ugyanis kiemelkedően fontos, hogy a szervezetek a gyakorlatban is hatékony bejelentő rendszert működtessenek, hogy a bejelentők ne tartsanak ennek a fórumnak az igénybevételétől és ne az internet által biztosított nyilvánossághoz forduljanak helyette.²²³ A 21. században az elektronikus úton tehető bejelentéseknek fontos szerepe van. A honlapokon, e-maileken történő elektronikus bejelentés kiegészülhetne azzal, hogy az adott szervezet Facebook profilján keresztül is lehetőség legyen benyújtani egy közérdekű bejelentést. Akár egy telefonos alkalmazás fejlesztése is megoldást nyújthat.

Példaként említhető Kína, aki az infokommunikációs technológia térnyerését kiaknázva kifejlesztett egy telefonos alkalmazást, valamint a Kínában igen népszerű WeChat alkalmazáson keresztül is lehetővé tette a bejelentések megtételét. A telefonos alkalmazáson keresztül az állampolgárok jelenthették, ha a közszférában „elfogadhatatlan munkastílussal” vagy visszaéléssel találtak. Qinhangdao városában az alkalmazást 20.000 felhasználó töltötte le, több mint 300 bejelentés érkezett, ebből mintegy 200 került részletes kivizsgálásra, és 30 végződött a tisztviselő felelősségre vonásával. Pekingben a WeChat alkalmazáson keresztül az illetékes felügyeleti szerv hat vizsgálati csoport elérhetőségi adatait tette közzé és „reklámozta”.²²⁴

²²¹ Transparency International Magyarország Alapítvány 2018, 42–43. old.

²²² Momentum Mozgalom, 2017.

²²³ Kulcsár, 2014, 21. old.

²²⁴ A jó gyakorlatokról szóló fejezetben (5. 3. rész) részletesebben is bemutatásra kerül a gyakorlat. Forrás: China Daily, 2015.

Ugyanakkor az, hogy a felhasználó által szabadon nyilvánosságra hozott bejelentések megtétele nem támogatott, nem azt jelenti, hogy nem is fordulnának elő: ezért a szervezetnek fel kell készülnie arra, hogy esetlegesen ilyen bejelentések kerülhetnek fel a világhálóra, és megfelelően tudnia kell rájuk reagálni. Ez megvalósulhat azáltal, hogy kockázatként számításba veszik a belső kontrollrendszerben és az integrált kockázatkezelési rendszerben, továbbá az integritás tanácsadók monitorozási tevékenysége kiterjedhetne a közösségi média figyelésére is. Amennyiben ilyen megjegyzést észlelnek, jelenthetik az oldal szolgáltatója felé, kivizsgálhatják a bejelentést, az átláthatóságot elősegítve tájékoztathatják az állampolgárokat, valamint a szükséges jogi lépéseket is megtehetik.

5. NEMZETKÖZI JÓ GYAKORLATOK

5. 1. KÖZÖSSÉGI MÉDIA ALAPÚ EXTERNÁLIS GYAKORLATI PÉLDÁK

Németország az angolszász modelltől eltérő úton indult el, mivel figyelembe kellett vennie a történelmi múltat a közérdekű bejelentések védelmének kialakításakor. A szövetségi kormány minden szövetségi közigazgatási szervnél kapcsolattartókat nevezett ki, akikhez akár etikai problémákkal, kérdésekkel, vagy akár visszásságokról szerzett információkkal is lehet fordulni. Kiemelendő, hogy a munkavállaló akár a felettesének kikerülésével is hozzájuk fordulhat. A kapcsolattartó értesíti a bejelentésről a vezetőséget, mivel ő nem rendelkezik hatáskörrel annak kivizsgálására. A bejelentéseket bizalmasan kell kezelni, a kapcsolattartó pedig e tekintetben független, nem utasítható az intézmény vezetősége által. A kapcsolattartók rendszerint olyan, már korábban is a szervezeteknél dolgozó munkavállalók, akik már rendelkeztek tapasztalattal a korrupció elleni fellépéssel kapcsolatban. Ezt a rendszert több tartomány is bevezette.

A német üzleti szférában is megjelent a közérdekű bejelentők védelme. Példaként említhető a *Deutsche Bahn*, aki egy saját ombudsmani pozíciót hozott létre, a *Daimler* pedig – saját korrupciós botrányára reagálva –, 2010-ben egy „Integritás és jog” igazgató kinevezését vette tervbe. Olyan internetes weboldalakat is létrehoztak, ahol a telefonos segélyvonalak analógiájára lehet segítséget, információt kérni, vagy éppen anonim módon bejelentést tenni. Habár a német szabályozás is rendelkezik hiányosságokkal, fontos példája annak, hogy a közérdekű bejelentők védelme hatékonyan működhet – nemcsak az angolszász országokban. Ehhez viszont szükséges az intézkedések átgondolt bevezetése, valamint a bejelentések, bejelentők megfelelő társadalmi támogatottsága.²²⁵

E vonatkozású jogi szabályozás található még például Ausztráliában, Kanadában, Új-Zélandon, Japánban, Ghánában, Dél-afrikai Köztársaságban és Romániában, de szektorális szabályozást több tucat más állam is elfogadott szerte a világon. Az angolszász országokban elég jól működnek ezek a jogszabályok, hiszen rengeteg közpénzt szereznek vele vissza vagy bajt előznek meg, és a közérdekű bejelentők – ha nem is minden esetben – de hatékony védelemben részesülnek.²²⁶

5. 2. A G20 ORSZÁGOK

A G20 országokban a következő rendszer működik.

- a) Három-szintű bejelentési rendszer, amely magában foglal egy külső harmadik személyt is, mint például a parlamenti képviselők, vagy nem kormányzati szervezetek

²²⁵ kitekintő.hu 2011.

²²⁶ K-Monitor, 2010a.

(non-governmental organization, a továbbiakban: NGO), vagy szakszervezet (ahol ez szükséges).

- b) Közvetlen anonim bejelentési csatorna – amely közvetlenül az auditorokhoz, illetve a jogszabály alkotóihoz fut be – áll rendelkezésére, azok számára, akik információval bírnak valamilyen korrupció gyanús esetről.
- c) Léteznek olyan belső közzétételi eljárási szabályok, amelyek alkalmazásával akár magán, akár közintézmények a közérdekű bejelentők védelmére vonatkozó szabályokat adaptálhatják a saját szervezetükhöz.²²⁷

2010 óta a következő országokban fogadtak el új whistleblowing szabályozást: Ausztrália, Bosznia-Hercegovina, Franciaország, India, Jamaika, Koszovó, Luxembourg, Malajzia, Málta, Peru, Szlovénia, Dél-Korea, Uganda, Amerikai Egyesült Államok és Zambia.²²⁸

A közérdekű bejelentésre vonatkozó nemzetközi standardokat és irányelveket az OECD, az Európa Tanács, valamint az Amerikai Országok Szövetsége bocsátott ki.²²⁹

5. 3. WHISTLEBLOWING EURÓPÁBAN

Az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) átfogóan vizsgálta, hogy miként szabályozzák az országok a whistleblowing kérdését.

Ami azt a kérdést illeti, hogy létezik-e egyáltalán olyan törvény, ami a közszférában történő bejelentéseket szabályozza, az OECD 2014-es felmérése²³⁰ három szabályozási kategóriát különböztetett meg (ld. 2. számú táblázat): azokét az országokét, (1) amelyek szabályozása nem rendelkezik kifejezetten a közszférában történő bejelentésekről, (2) amelyeknek van olyan whistleblowing törvénye, amely a közszférában történő bejelentéseket szabályozza, valamint (3) azokét, melyek kifejezett whistleblowing törvényben nem, hanem más törvényekben található rendelkezések által szabályozzák a közérdekű bejelentéseket. A felmérésből megállapítható, hogy a vizsgált országok kis része (15,6%) nem rendelkezik kifejezett whistleblowing szabályozással, míg a többi ország közel fele-fele arányban rendelkezett whistleblowing törvénnyel (40,6%) vagy szabályozta a whistleblowing kérdését egyéb jogszabályokban (43,8%).²³¹ Utóbbi csoportba tartozó országok például anti-korrupciós törvényekben, versenyjogi törvényekben, közszolgálati vagy munkajogi törvényekben, vagy épp büntetőjogi törvényekben tértek ki a közérdekű bejelentések kérdésére.²³²

²²⁷ Wolfe et al., 2014, 1. old.

²²⁸ Wolfe et al., 2014, 9. old.

²²⁹ Wolfe et al., 2014, 10. old.

²³⁰ 2014 OECD Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistleblower protection

²³¹ OECD, é. n., 4. old.

²³² OECD, 2016, 26–29. old.

2. számú táblázat: A felmérésben résztvevő OECD országok szabályozásainak megoszlása

Nincsenek kifejezetten a közsférában megvalósuló whistleblowing-ra vonatkozó rendelkezések (15,6%)	Közsférában megvalósuló whistleblowing-ot szabályozó törvények (40,6%)	Változó szintű szabályozás, kifejezett whistleblowing törvényben nem, hanem egyes törvényi rendelkezésekben (43,8%)
Cseh Köztársaság Finnország Lengyelország Spanyolország Svédország	Ausztrália Belgium Egyesült Államok Egyesült Királyság Hollandia Írország Izrael Japán Kanada Korea Magyarország Szlovák Köztársaság Új-Zéland	Ausztria Chile Észtország Franciaország Görögország Izland Mexikó Németország Norvégia Olaszország Portugália Svájc Szlovénia Törökország

Forrás: OECD é. n., 4. old.

Az is változó, hogy ki minősülhet közérdekű bejelentőnek a közsférában: a válaszadó 26 országból a védelem mind a 26-ban kiterjed a közsférában dolgozó munkavállalókra/tisztviselőkre, 17-ben kiterjed a szaktanácsadókra, 13-ban a szállítókra, 23-ban a kölcsönzött munkavállalókra és 17-ben a korábbi alkalmazottakra.²³³ Az országok között abban is eltérés mutatkozik, hogy milyen tevékenységekre terjedhet ki a közérdekű bejelentés.²³⁴

Az országok között abban is különbség van, hogy lehetővé teszik-e az anonim módon történő bejelentés megtételét (3. számú táblázat). Az országok 59%-ában lehetőség nyílik az anonim módon történő bejelentésre, míg 41%-ban nem. Az anonim módon tehető bejelentés kapcsán megoszlának a nézetek: míg egyesek kedvezőtlenül ítélik meg (például: erősíti, hogy besúgókként tekintsenek a bejelentőkre, és az eljárás hatékonyságát is

²³³ OECD 2016, 42. old.

²³⁴ OECD 2016, 49. old.

akadályozhatja),²³⁵ addig előnyei is vannak (például: bátorítja a bejelentőket a bejelentés megtételére).²³⁶

3. számú táblázat: OECD országok megoszlása a közszférában kezdeményezett közérdekű bejelentő anonimitása alapján

A felmérésben résztvevő OECD országok megoszlása a közszférában kezdeményezett közérdekű bejelentő anonimitása alapján	
Igen (59%)	Nem (41%)
Ausztrália	
Ausztria	
Egyesült Államok	Belgium
Egyesült Királyság	Chile
Görögország	Észtország
Hollandia	Franciaország
Japán	Írország
Magyarország	Izland
Mexikó	Izrael
Németország	Kanada
Portugália	Korea
Svájc	Norvégia
Szlovák Köztársaság	Olaszország
Szlovénia	
Törökország	
Új-Zéland	

Forrás: OECD é. n., 6. old.

Garanciális elem nemcsak az, hogy a bejelentőt ne érje hátrány a bejelentés miatt,²³⁷ hanem az is, hogy ösztönözve legyen, hogy megtegye a bejelentést. Lényeges és vitatott kérdés, hogy részesülnek-e valamiféle ösztönzésben, kompenzációban a közérdekű bejelentők (4. számú táblázat). Az országok nagyobb része (70%) nem, míg kisebb hányada

²³⁵ Például a Cseh Köztársaságban, bár lehetőség nyílik anonim módon megtenni a bejelentést a rendőrségnél, az eljáró hatóság (például: rendőrség, ügyészség) általában nem veszi komolyan az ilyen bejelentéseket, kivéve amennyiben átfogó, tényszerű bizonyítékot is csatolt a bejelentő a bejelentéséhez. Forrás: ***Pleticha 2014***

²³⁶ OECD é. n., 5–6. old.

²³⁷ Példaként említhető „M. T.” esete, aki egy liszt-kartell tevékenységét tárta a nyilvánosság elé, cserébe viszont elvesztette állását. Egy háttérbeszélgetés során egy olyan kijelentést tett, mely rávilágított a korrupcióellenes harc nehézségeire – miszerint arra, hogy amennyiben valaki visszaélést tapasztal, és már nem tudja „tovább nézni” a törvénysértést, célravezetőbb felmondani, mint hivatalos úton közérdekű bejelentést tenni. Forrás: K-Monitor, 2012.

(30%) biztosít valamiféle kompenzációt a bejelentőknek. Ilyen ösztönzés, kompenzáció lehet többek között a pénzjutalom, vagy elismerés kiállítása.²³⁸

4. számú táblázat: A felmérésben résztvevő országok megoszlása aszerint, hogy a bejelentő részesül-e kompenzációban, ösztönzésben

Kapnak-e ösztönzést/kompenzációt a közérdekű bejelentők	
IGEN (30%)	NEM (70%)
Ausztrália	Ausztria
Belgium	Chile
Dél-Korea	Egyesült Királyság
Izrael	Észtország
Japán	Franciaország
Kanada	Görögország
Szlovák Köztársaság	Hollandia
USA	Írország
	Izland
	Magyarország
	Mexikó
	Németország
	Norvégia
	Olaszország
	Portugália
	Svájc
	Szlovénia
	Törökország
	Új-Zéland

Forrás: OECD é. n., 7.

A gyakorlat azt mutatja, hogy az országok többségében nem ismert ilyen jellegű ösztönzés. Ugyanakkor a mellette érvelők azt állítják, hogy a kilátásba helyezett kompenzáció sokat segít a panaszok megtételének ösztönzésében, míg az ellenzők azt állítják, hogy elnyomja a morális ösztönzési oldalt.²³⁹

Fontos, hogy a köztudatba is megfelelően beépüljön a whistleblowing intézménye: *egy-részt* a közszférában dolgozók tudják, hogy hova kell fordulniuk, milyen védelem illeti meg őket stb. A megfelelő jogi környezeten túlmenően fontos a szervezetben belül megrendezett,

²³⁸ OECD é. n., 6–7. old.

²³⁹ OECD 2016, 67. old.

rendszeresen ismétlődő tréning és ismeretterjesztés.²⁴⁰ Ez megvalósulhat tréningek, a dolgozókkal való rendszeres találkozás és megbeszélés vagy belső szabályzatok elfogadása útján.²⁴¹

Másrészt sok országban negatív megítélése van a bejelentőknek; nehézséget okoz, hogy a whistleblowing kifejezés nehezen átültethető egyes nyelvekbe. Egyes országok pozitív jelzővel illetik a bejelentőket, mások semleges kifejezést használnak, de negatív kifejezések is előfordulnak, a besúgóval, informátorral azonosítva ezeket a személyeket.²⁴²

Szerencsére a whistleblowing társadalmi megítélése kapcsán pozitív változások figyelhetőek meg, mely sok esetben a médiának köszönhető. Franciaországban a Mediator nevű étvágycsökkentő gyógyszer által keltett botrány²⁴³ élvezett jelentős médiafigyelmet – hozzájárulva ahhoz, hogy a közvélemény kevésbé negatívan tekintsen a bejelentőkre. Németországban a Brigitte Heinisch²⁴⁴ ügy kapott kiemelt figyelmet a médiában. A Cseh Köztársaságban a legismertebb whistleblowerre, Libor Michálek-re nemzeti hősként tekintenek.²⁴⁵ Svédországban a bejelentő közmegítélése nagyban függ az adott eset körülményeitől: a jogszerű bejelentőket megfelelően kezelik, míg a nyilvánvalóan rosszhiszemű bejelentőket elítéli a közvélemény.²⁴⁶ A civil szervezetek is fontos szerepet tölthetnek be a whistleblowing terén: az Egyesült Királyságban a Public Concern at Work (PCaW) elnevezésű szervezet tevékenysége kiemelkedő, az Egyesült Államokban pedig a Government Accountability Project (GAP) kiemelendő.²⁴⁷

A média nem csak a whistleblowing elfogadásához járulhat hozzá, hanem azon keresztül is megtehető egy bejelentés. Példaként említhető a Hazodi ügy, ahol belga rendőrségi dolgozók a médiához fordultak, miután a bejelentésüket nem vizsgálták ki megfelelően, és kettejük ellen vádat is emeltek jogosulatlan információszerezés miatt.²⁴⁸ A svédországi Sarah-ügyben (mely végül a Lex Sarah elfogadásához vezetett) egy asszisztens nővér fordult a médiához, hogy felhívja a figyelmet egy szanatórium betegeinek a nem megfelelő kezelésére.²⁴⁹ Az országok szabályozása eltérően rendelkezik a médiához fordulás lehetőségéről:

²⁴⁰ Farkas – Ambrus, 2017.

²⁴¹ OECD 2016, 100. old.

²⁴² Példaként említhető a magyar közérdekű bejelentés (pozitív), a francia leleplezés („dénonciation” – semleges), vagy a német besúgó („Denunziant” – negatív). Az egyes országokban a whistleblowingra használt kifejezésekről ld. bővebben: Worth, 2013, 19–21. old.

²⁴³ A gyógyszer, melyet cukorbetegség kezelésére és testsúlycsökkentésre is számosan használtak, mintegy 1300 személy halálát okozta, mielőtt kivonták volna a forgalomból. Ld. bővebben: Index 2012; Sayare, 2011.

²⁴⁴ Ld. bővebben a tanulmány 2. 2. 1. fejezetében.

²⁴⁵ Amikor a Cseh Nemzeti Vagyonkezelő alapnál dolgozott, Michálek úr egy sikkasztásra hívta fel a figyelmet (1996-ban), majd az Állami Környezetvédelmi Alap vezérigazgatójaként egy újabb bejelentést tett (2010-ben), melynek tárgya egy közfinanszírozású projekt költségvetésének megnövelése volt – hogy az így nyert 120 millió eurót egy politikai pártnak juttassák végül. Forrás: Blueprint for Free Speech, é. n. a.

²⁴⁶ Worth, 2013, 82. old.

²⁴⁷ OECD 2016, 97–98. old.

²⁴⁸ Vandekerckhove, 2013, 23–24. old.

²⁴⁹ Worth, 2013, 82. old.

míg például Romániában lehetséges közvetlenül a médiához fordulni, addig az Egyesült Királyságban ez csak abban az esetben jogszerű, ha bizonyos szigorú feltételeknek megfelel a bejelentés.²⁵⁰ Dániában a Tamil ügyben kimondta a bíróság, hogy a médiához csak utolsó lépésben, akkor lehet fordulni, ha azt megelőzően belső úton a munkáltatóhoz, majd hatóságokhoz fordult a bejelentő.²⁵¹ A luxemburgi szabályozás – melyet a Transparency International a fejlett whistleblowing szabályozások közé sorolt – a bejelentők nem részesülnek védelemben, amennyiben a médiához vagy nonprofit szervezetekhez fordulnak a bejelentésükkel.²⁵² Észtországban sem lehetséges a médiához vagy nonprofit szervezetekhez fordulni.²⁵³ Ezzel szemben Svédországban bárki, köztük a munkavállalók is szabadon a sajtóhoz fordulhatnak, amennyiben valamiféle visszaélést tapasztalnak.²⁵⁴

5. 3. 1. ROMÁNIA

Románia 2004-ben – a kontinentális Európában elsőként – fogadta el a közérdekű bejelentőkről szóló törvényt (a közszférában dolgozó, jogsértéseket feltáró személyek védelméről szóló 571/2004-es törvényt).²⁵⁵ A törvény a világ egyik legátfogóbb whistleblowing törvényének tekintendő,²⁵⁶ a Transparency International is az erős kategóriába sorolta a román szabályozást (Luxembourggal, Szlovéniával és az Egyesült Királysággal együtt).²⁵⁷

A törvény a whistleblowingot, egy széles koncepciót alkalmazva, a következőképp határozza meg: olyan jóhiszeműen megtett bejelentés, amely bármely olyan cselekedetre vonatkozik, amely maga után vonja a jogszabályok, a szakmai etika, a jó közigazgatás elvei, a hathatóság, hatékonyság, a gazdaságosság és az átláthatóság megsértését.²⁵⁸ Whistleblowernek pedig az a személy minősül, aki ezt a bejelentést megteszi, és aki egy közhatalóságnál, közintézménynél vagy állami vállalatnál alkalmazásban áll.²⁵⁹

Amennyiben a törvényben foglaltak más jogi rendelkezéssel szemben ellentétesek, akkor a Whistleblowing törvényben foglaltak élveznek elsőbbséget.²⁶⁰ Ezáltal a szabályozás feloldja a közszférában dolgozókat terhelő egyéb kötelezettségeknek (például: titoktartás, munkáltató jogos gazdasági érdekeinek védelme stb.) a bejelentés során való megszegé-

²⁵⁰ Ld. bővebben az 5. 2. részben írtakat.

²⁵¹ Blueprint for Free Speech, é. n.b

²⁵² Worth, 2013, 61. old. Ugyanakkor innovatív rendelkezésnek tekinthető, hogy a nonprofit szervezetek bejelentést tehetnek. Forrás: Idem., 62. old.

²⁵³ Worth, 2013, 40. old.

²⁵⁴ Worth, 2013, 81. old.

²⁵⁵ Law no. 571/2004 on the protection of personnel within public authorities and institutions disclosing violations of the law

²⁵⁶ Cotici, 2015, 50. old.

²⁵⁷ Worth, 2013, 8. old.

²⁵⁸ Law no. 571/2004, Art. 3. a)

²⁵⁹ Law no. 571/2004, Art. 3. b)

²⁶⁰ Chêne, 2015, 4. old.

séből eredő konfliktust. A törvény hatálya a közszférában dolgozókra terjed ki, a versenyszférára nem. A törvény azokat a feltárásokat és jelentéseket védi, melyeket közhatóságoknál, közintézményeknél vagy egyéb állami vállalatoknál dolgozók jelentenek be. A törvény által biztosított védelem kiterjed mind az állandó és mind az ideiglenes személyzet által tett jelentésekre, függetlenül jogviszonyuk keletkezésének módjától, és munkájuk javadalmasításától,²⁶¹ ezáltal a közszférán belül tág személyi körnek biztosítva védelmet.

A bejelentés tárgyát (5. bekezdés) visszaélések széles köre képezheti, úgy mint korrupciós cselekedetek, az Európai Közösségek anyagi érdekei elleni cselekedetek, diszkrimináció, összeférhetetlenségi szabályok megsértése, eszközökkel és személyzettel való visszaélés, politikai pártatlanság megsértése, információszabadság és átláthatóság megsértése, közbeszerzéssel kapcsolatos szabályok megsértése, szakmai alkalmatlanság vagy hanyagság, objektivitást sértő személyi döntések meghozatala, adminisztratív eljárások megsértése, olyan adminisztratív vagy egyéb dokumentumok kiállításai, melyek kifejezetten egy ügyfél érdekeinek kedveznek, a szervezet vagyonával történő visszaélés, a jó közigazgatás és a közérdek egyéb módon történő megsértése.

A törvény egyik erőssége, hogy a bejelentő a bejelentését többféle (belső és külső) csatornán keresztül is megteheti. A bejelentő szabadon eldöntheti, hogy melyik csatornát választja, nem köti sorrendiség és nem kell indokolnia a választását.²⁶² Így a bejelentést megteheti a bejelenteni kívánt tettet elkövető személy felettesének, a szervezet vezetőjének, a szervezet fegyelmi bizottságának. Ezekon a belső csatornákon túlmenően (vagy ezek helyett) külső csatornákon is bejelenthető a visszaélés: igazságszolgáltatási fórumon (ügyészség vagy rendőrség), a kifejezetten az ilyen visszaélésekkel foglalkozó szerveknél, ügynökségeknél, parlamenti bizottságoknál, a médiához fordulással, szakszervezeteknél vagy munkáltatói szervezeteknél, illetve nem kormányzati szervezeteknél.²⁶³ Habár számos fórum a bejelentő rendelkezésére áll, a közösségi médiában tett bejelentésről nem rendelkezik a törvény. Az ehhez legközelebb eső fórum a tömegmédiánál tett bejelentés.

A whistleblowingot megvalósító személy védelmét több alapelv és rendelkezés is garantálja. A bejelentő vonatkozásában ide tartozik többek között a felelősség elve, a jóhiszeműség elve, a visszaéléstől mentes szankcionálás elve („principle of non-abusive sanctioning”), valamint az egyensúly elve. A *felelősség elve* megköveteli, hogy a bejelentő tényekkel vagy adatokkal támassza alá a bejelentésben foglaltakat – ezáltal kiküszöbölhető a közösségi médiában tett bejelentés során meglévő kockázat, miszerint a bejelentés kikerül mindenféle vizsgálat alól és a benne foglaltakat senki sem ellenőrzi előzetesen. A *visszaéléstől mentes szankcionálás elve* értelmében a bejelentőt nem érheti közvetett vagy közvetlen szankció a bejelentés miatt (a törvény azt is egyértelműen kimondja, hogy azok a szakmai vagy etikai normák, melyek a bejelentőt egyébként terhelik és a bejelentésnek jogilag akadályát képeznék, nem alkalmazandóak). Az *egyensúly elvének* értelmében senki sem használhatja a törvény rendelkezéseit arra, hogy egy másik, súlyosabb kötelezettségzegés szankcionálása alól mentesüljön. A közszféra felől megközelítve a kérdést, az

²⁶¹ Osterhaus – Fagan, 2009, 40. old.

²⁶² Cotici, 2015, 50. old.

²⁶³ Chêne, 2015, 4–5. old.; Osterhaus – Fagan, 2009, 40–41. old.

alapelvek rögzítik a törvényesség, a közérdek érvényesülésének elsőbbsége, valamint a jó közigazgatás elvét.²⁶⁴

Ugyanakkor annak ellenére, hogy a törvény egy igen erős whistleblowing törvénynek tekinthető, a gyakorlatban számos probléma merül fel a hatékonysága és az alkalmazása kapcsán. Az egyik legnagyobb hiányossága, hogy csak a közsférára terjed ki: azok a vállalatok, akik belső visszaélés bejelentési rendszereik kidolgozása mellett döntenek, szabadon eldönthetik, hogy a whistleblowing törvényben foglaltakat jó gyakorlatként figyelembe veszik-e azok kialakítása során.²⁶⁵

Fontos szólni arról, hogy a köztudatban a bejelentőkről kialakult kép csak lassan változik. A törvény elfogadása előtt árulóknak, informátoroknak tekintették őket, ami lassan, de biztosan változni látszik.²⁶⁶ A törvény által használt kifejezés is a whistleblowerek pozitív megítéléséhez szeretne hozzájárulni azáltal, hogy az „*avertori de integritate*” („those who give integrity warnings”) kifejezést használja, mely magyarrá akképp fordítható: akik integritás figyelmeztetést adnak. Ezáltal inkább az integritás őrzőiként tünteti fel őket, mintsem informátorként.²⁶⁷ Maguk a közsférában dolgozók sincsenek tisztában a törvényben foglaltakkal és annak alkalmazásával, és a törvény gyakorlatba történő átültetése sem volt megfelelőnek tekinthető.²⁶⁸ A helyzet javítását célozva, a román kormány 2015-ben kiadott egy kézikönyvet annak érdekében, hogy segítse a köztisztviselőket abban, hogy miképp járjanak el a bejelentések esetében.²⁶⁹

5. 3. 2. EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

Az Egyesült Királyság 1998-ban fogadta el a közérdekű bejelentésekről szóló törvényt (Public Interest Disclosure Act, a továbbiakban: PIDA), mely a világ egyik legösszetettebb whistleblowing törvénye,²⁷⁰ és amely számos európai ország whistleblowing törvényének elfogadásánál mintaként szolgált.²⁷¹

A törvény hatálya igen széleskörű, mind a közsféra, mind a versenyszféra, mind a non-profit szektor többségére kiterjed, a jogviszony formájától (munkavállaló, gyakornok, vállalkozó stb.) függetlenül. Nem terjed ki viszont a hatálya az önfoglalkoztatókra, önkéntesekre, a titkosszolgálatokra és a hadseregre.²⁷²

A védett bejelentések köre is igen széleskörű és kiterjed a bűncselekményekre, jogi kötelezettség megsértésére, igazságszolgáltatással kapcsolatos visszaélésekre, egyen

²⁶⁴ Law no. 571/2004, Art 4.

²⁶⁵ Chêne, 2015, 5. old.

²⁶⁶ Transparency International Romania, é. n., 2. old.

²⁶⁷ Cotici, 2015, 54. old.

²⁶⁸ Cotici, 2015, 51. old.

²⁶⁹ Blueprint for Free Speech, 2018, 1. old.

²⁷⁰ Worth, 2013, 83. old.

²⁷¹ Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: United Kingdom 2012, 1. old.

²⁷² Blueprint for Free Speech, 2014.

egészségének vagy biztonságának veszélyeztetésére, a környezet megkárosítására, vagy a fent említett esetek eltitkolására, amennyiben a bejelentő észszerű okkal feltételezi, hogy a cselekményt elkövették vagy valószínűsíthető, hogy el fogják követni és bejelentését a köz érdekében teszi.²⁷³

A törvény azon a *common law* elvre épül, mely szerint „nincs bizalom a bűnben” („no confidence in iniquity”), aminek értelmében a munkáltatók nem tarthatják vissza a munkavállalókat a bejelentéstől a titoktartási kötelezettségük megsértésére hivatkozva.²⁷⁴ Ennek az elvnek a munkajogba történő bevezetése fontos előrelépés a whistleblowing terén, ugyanis egyrészt a munkáltatókat ráébresztette arra, hogy érdekeltek abban, hogy megfelelően kezeljék a bejelentőket, másrészt megerősítésül szolgált a bejelentők számára, hogy nem válnak áldozattá a bejelentés megtétele következtében.²⁷⁵ Ezáltal a törvény feloldja a bejelentés megtétele és a bejelentőt terhelő egyéb kötelezettségek közötti kollíziót. Ugyanakkor a bejelentő büntetőjogi felelőssége továbbra is fennáll: amennyiben a bejelentés bűncselekményre világít rá, és annak elkövetésében maga a bejelentő is részt vett, akkor a bejelentés megtétele ellenére sem mentesül a felelősség alól.²⁷⁶

A bejelentés többféle módon is megvalósítható, mind belső, mind külső csatornák igénybevétele által. A PIDA egy egyedi, lépcsőzetes rendszert állít fel, amely a bejelentés nyilvánosságával összhangban egyre szigorúbb feltételeket szab. A bejelentők fordulhatnak a munkáltatójukhoz, szabályozási ügynökségekhez, parlamenti képviselőkhez, vagy a médiához. Ugyanakkor minden fokozattal szigorodnak a bejelentéssel szemben támasztott követelmények (például: pontosság, vagy sürgősség) – ld. lentebb a médiára vonatkozó előírásokat.^{277, 278} Kifejezetten a közösségi médiáról nem rendelkezik a törvény.

Egy, a médiának tett bejelentésnek az alábbi követelményeknek kell megfelelnie:

(1) a bejelentő észszerű okkal feltételezi, hogy a bejelentésben állítottak igazak és

(2) nem személyes nyereségvágyból teszi a bejelentést és

(3)

- a bejelentés megtételekor észszerű okkal feltételezi, hogy amennyiben a munkáltatónál teszi meg a bejelentést, akkor kár éri, vagy
- észszerű okkal feltételezi, hogy amennyiben a munkáltatónak teszi a bejelentést, akkor a bejelentésre vonatkozó bizonyítékok megsemmisítésre kerülnek, vagy
- a korábban már tett azonos tartalmú bejelentést

²⁷³ Public Disclosure Act, 43B

²⁷⁴ Worth, 2013, 84. old.

²⁷⁵ Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: United Kingdom 2012, 2. old.

²⁷⁶ Binning – Bremner – Smith, 2017.

²⁷⁷ Worth, 2013, 83. old.

²⁷⁸ Ez utóbbit a bírói gyakorlat is megerősítette, amikor a *Collins v National Trust* ügyben védettnek ismerte el egy nyilvános strandon fennálló veszélyekről szóló bizalmas jelentésnek a helyi újság számára történő feltárását. Forrás: Public Concern at Work, é. n.a.

- » a munkáltatónál, vagy
- » egyéb meghatározott szervezetnél²⁷⁹

(4) a bejelentés minden körülményre tekintettel észszerű.²⁸⁰

Amennyiben a bejelentőt a bejelentés következtében kár érte, akkor a bíróság elrendelheti a kár megtérítését. Ugyanez igaz a jogellenes munkajogviszony megszüntetéséből eredő károkra.²⁸¹

Hiába a PIDA az egyik legösszetettebb whistleblowing törvény, néhány hiányosságot ez a dokumentum is tartalmaz, különösen, ami a törvény támogatását és a kormány támogatását illeti. 2013-ban sor került egy jelentős módosításra, mely a törvényszövegből kiemelte a jóhiszemű bejelentés követelményét, és beemelte a közérdek érvényesítése céljából tett bejelentés követelményét. Ennek értelmében valamennyi bejelentőnek észszerű okkal kell feltételeznie, hogy a bejelentés a közérdeket szolgálja.²⁸²

5. 3. 3. AZ EU ALKALMAZOTTAKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS

Az EU-ban történő munkavégzés esetén a közérdekű bejelentésre vonatkozó szabályokat a Staff Regulation (SR) és a Conditions of Employment for Other Servants (CEOS) tartalmaz. A fenti normák 2004 óta írják elő az EU-nál alkalmazott munkavállalók számára, hogy amennyiben a munkavégzésük során valami rendellenességet észlelnek, akkor azt kötelesek bejelenteni. (Ez a kötelezettség az EMP asszisztenseire és az EU Biztosok tanácsadóira is kiterjed. A Staff Regulation általánosságban határozza meg a bejelentés körét. Ennek értelmében jelenteni kell az összes észlelt jogellenes cselekményt, beleértve a csalást, korrupciót és minden olyan eseményt, ami hátrányos az Unió érdekeire, illetve az összes szakmai szabályszegést.

Első körben az EU alkalmazottak a belső hivatali utat – munkahelyi felettes vagy az intézmény vezetője – kötelesek használni, vagy közvetlenül az Európai Csalás Elleni Hivatalhoz (a továbbiakban: OLAF) fordulhatnak a bejelentéseikkel. A munkahelyi vezetők a közérdekű bejelentőktől kapott információkat haladéktalanul kötelesek az OLAF-hoz továbbítani.

Az EU-s szabályok előírják, hogy a közérdekű bejelentőket – amennyiben jogszerűen és jóhiszeműen jártak el – nem érheti hátrány a bejelentés miatt. A szabályozás nem tartalmaz konkrét példákat arra vonatkozóan, hogy mit ért hátrányos jogkövetkezmény alatt.

A Staff Regulation ismeri a közérdekű bejelentések intézményen (munkahelyen) kívüli lehetőségét is. A Szabályzat ezzel kapcsolatban két megszorítást tartalmaz: 1. a bejelentőnek először a belső bejelentési útvonalat ki kell merítenie, és 2. a külső útvonal alatt csak másik EU-s intézményt ért és nem külső harmadik személyt, mint például a szakszervezet, NGO vagy a média.

²⁷⁹ Ilyen szervnek számíthatnak – a bejelentés által érintett szektor függvényében – különféle hatóságok, bizottságok, ügynökségek. Például: Pénzügyi Szolgáltató Hatóság, Környezetvédelmi Ügynökség, Nemzeti Számvevő Hivatal, stb.

²⁸⁰ Public Concern at Work, é. n.b.

²⁸¹ Public Concern at Work, é. n.b.

²⁸² Worth, 2013, 83–84. old.

A Szabályzat értelmében az EU-s intézmények kötelesek nyilvánossá tenni a bejelentés bizalmas kezelésére vonatkozó szabályokat. Ugyanakkor a Szabályzat nem tartalmaz a név nélküli bejelentésre és a közérdekű bejelentő személy védelmére vonatkozó szabályokat.

5. 4. A KÖZÉRDEKŰ BEJELENTÉS ÖSZTÖNZÉSÉNEK MÓDOZATAI EURÓPÁN KÍVÜL

Az *USA-ban* a közérdekű bejelentőket érdekeltté teszik abban, hogy bejelentsék az észlelt visszaéléseket és azokat sikeresen vizsgálják ki. Ilyen esetben a *False Claims Act* alapján a kormány nevében eljárva pert indíthatnak a közérdekű bejelentők a bejelentésben szereplő összeg visszaszerzésére. A visszaszerezhető összeg maximum 30%-át követelhetik.²⁸³

Dél-Koreában a közérdekű bejelentők szintén részesülhetnek a bejelentés alapján megterülő összegből. Az Antikorrupciós és Emberi Jogi Bizottság (Anti-Corruption and Civil Rights Commission) maximum 3 millió dollárig fizethet „sikerdíjat” a közérdekű bejelentőknek, de csak abban az esetben, ha a bejelentés bizonyítottan hozzájárult a jogellenes magatartás feltárásához és az elveszett összeg megtérüléséhez, vagy növeli az állam bevételeit vagy csökkenti az állami szervek kiadásait. A Bizottság kitüntetést is javasolhat, ha a bejelentés a köz érdekét szolgálta.²⁸⁴

Indonéziában ismert az úgynevezett „token of appreciation” (jelképes elismerés) a közérdekű bejelentő személy számára, elismerve a megelőzésre és a visszaélés feltárására tett erőfeszítését.²⁸⁵

A közérdekű bejelentők védelmét szolgáló szabályok

Több országban tettek figyelemfelhívó intézkedéseket a közérdekű bejelentők védelme érdekében. Példálózó jelleggel néhányat kiemelünk:

Indonéziában aktívan támogatják a közérdekű bejelentésekről szóló programot a kormányzati szervezeteknél és az állami tulajdonban lévő cégeknél.

Az *USA-ban* a Munkaegészségügyről és a Munkavédelemről szóló törvény [Occupational Safety and Health Administration Act (OSHA)] előírja a szövetségi szintű szervezeteknek, hogy tegyenek közzé információt a közérdekű bejelentők védelméről, annak érdekében, hogy a munkavállalók megismerjék a jogaikat a védett közérdekű bejelentéssel kapcsolatban.

Franciaországban a francia adatvédelmi hatóság, a Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés kibocsátott egy iránymutatást a közérdekű bejelentés jogszerű eljárására vonatkozóan.²⁸⁶

²⁸³ Legal Information Institute. é. n.

²⁸⁴ Anti-Corruption and Civil Rights Commission é. n.; Korean Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers (Act No. 10472, Mar. 29, 2011), Articles 26–27.

²⁸⁵ OECD 2012, 10. old.

²⁸⁶ OECD 2012, 17. old.

5. 4. 1. SZEMELVÉNYEK EGYES ORSZÁGOK JOGIRODALMÁBÓL ÉS GYAKORLATÁBÓL

A) Egyesült Államok

Az USA-beli Oregon Államban a közösségi médián közzétett munkavállalói közérdekű bejelentést tevő személyt mind a szövetségi, mind az Oregon állambeli közérdekű bejelentést szabályozó (whistleblowing) törvények védik. Az említett törvények védik a bejelentőt az esetleges retorziók ellen is. A védelem kiindulási alapja, hogy a bejelentőnek jóhiszeműnek és a bejelentésnek tényszerűen alátámasztottnak kell lennie, mert ilyen esetben a jog is védeni fogja a bejelentőt a jogtalan és méltánytalan retorzióktól.²⁸⁷, ²⁸⁸

B) Kanada

Kanadában széleskörű munkajogi védelemben részesül a közérdekű bejelentő. A kanadai közérdekű bejelentésről szóló törvény 33. paragrafusa alapvetően tiltja a megtorlást, és ennek érdekében átfogó fogalmát adja a **jóhiszemű és a kivizsgálás során együttműködő** bejelentővel szembeni – tilalmazott – megtorlás módozatainak:

- a. fegyelmi vizsgálat
- b. a közszféra dolgozójának ellehetetlenítése (lekicsinylés),
- c. a jogviszony megszüntetése elbocsátással (fegyelmi jellegű kötelezettségszegés miatt vagy rendes felmondással),
- d. bármilyen intézkedés, ami hátrányosan érinti a közérdekű bejelentő személy munkajogi státuszát vagy munkafeltételeit, és
- e. bármely olyan fenyegetés, ami az előző pontokban felsorolt hátrányos jogkövetkezmény alkalmazását helyezi kilátásba.

A törvény preambulumban szereplő elsődleges cél, hogy a közszférában dolgozó személyek közbizalmát és munkahelyi integritását elősegítse. Az állami intézményekben a közbizalom oly módon is erősíthető, ha a közszféra alkalmazottainak – szabályozott módon: jogszabályok és/vagy belső viselkedési szabályzat (code of conduct) – lehetőségük van a munkahelyen a munkavégzéssel kapcsolatos rossz gyakorlatok és visszaélések feltárására úgy, hogy ezért a közérdekű bejelentőnek nem kell hátrányos jogkövetkezménnyel számolnia.

A kanadai állami alkalmazottak kötelessége a munkáltató iránti lojalitás, de ezzel egyidejűleg ugyanezen személyt megilleti a Kanadai Charter of Rights and Freedoms jogszabályban garantált szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága.

A törvény szintén rögzíti a – közérdekű bejelentés alapjául szolgáló – helytelen munkahelyi gyakorlatokat:

- a. minden jogszabályba ütköző magatartás,
- b. közpénzek helytelen felhasználása,
- c. jelentős menedzsment, ill. vezetői hibák,

²⁸⁷ Bloom – Hindman, é. n., 13. old.

²⁸⁸ Thüsing – Forst, 2016, 33–34. old.

- d. minden olyan magatartás és/vagy mulasztás, amely mások életét, testi épségét, egészségét, vagy a közvetlen környezetet veszélyezteti, kivétel a konkrét munkavégzés jellegéből eredő szükséges károkozó magatartások,
- e. a Viselkedési Szabályzatban (Code of Conduct) foglaltak súlyos megsértése, és
- f. a fenti (a-e) pontokban felsorolt visszaélés valamelyikét elkövető személy tudatos irányítása vagy a számára nyújtott tanácsadás, feltéve, hogy a személy tudott a kifogásolt magatartásokról.²⁸⁹

A törvény a szolgálati úton történő belső panaszeljárást – először a közvetlen munkahelyi felettesnek kell bejelenteni, vagy más intézményen belüli vezetőnek – írja elő. Ezt a szolgálati utat betartó (fokozatos) bejelentési rendszert a Kanadai Legfelsőbb Bíróság a *Merk v. International Association of Bridge, Structural, Ornamental and Reinforcing Iron Workers, Local 771* esetben dolgozta ki. Ez a bírói gyakorlat a legtöbb közszférát érintő közérdekű bejelentést szabályozó jogszabályban visszaköszön. Ezen kívül létezik egy külső bejelentési útvonal is (említett törvény (PSDPA) 13. §), amely keretében a közérdekű bejelentéssel a szövetségi *Public Sector Integrity Commissioner*-hez lehet fordulni.²⁹⁰

A közérdekű bejelentés korlátjai a közszférában

Megállapítható, hogy a versenyszférával összehasonlítva a közszféra közérdekű bejelentői Kanadában nagyobb védelemben részesülnek, de természetesen ez nem jelenti azt, hogy a közszféra közérdekű bejelentőinek minden kritika („carte blanche”) megengedett. A korlátozás jogi alapját a munkáltatóval szembeni – kontraktuális alapú kötelemből eredő, de a Büntető Törvénykönyvben, illetve a PSDPA és az ontariói (PSOA) törvényekben szabályozott – lojalitás és bizalom jelenti. A vonatkozó törvények pontosan előírják a közérdekű bejelentések eljárási szabályait, más szóval azt a hivatali utat, ahol a tudomására jutott cselekményeket, tényeket a közszféra munkavállalója be tudja jelenteni. Ez a szigorú előírás azt is jelenti, hogy a közérdekű bejelentő személy csak ezeket a fórumokat használhatja jogszerűen, megakadályozva ezzel a közérdekű bejelentés nem rendeltetésszerű alkalmazását.

A közszférában dolgozók jogaival kapcsolatban a Kanadai Legfelsőbb Bíróságnak volt egy meghatározó ítélete: *Fraser v. P.S.S.R.B.* Az ítéletében a Bíróság helybenhagyta annak a közszférában dolgozó alkalmazott elbocsátást, aki a médiában (nem közösségi médiában) nyilvánosan kritizálta a regnáló kormány politikáját. Az értelmezés szerint, a nyilvánvaló kötelezettségbeli eltolódás (nem kommunikálhat bármit a médiának) – a közszférabeli munkavállaló hátrányára – jogalapja a munkáltatóval szemben fennálló, a jogviszony munkáltatói alanyának szerepéből eredő növelt mértékű lojalitásból következik.

A Kanadai Legfelsőbb Bíróság Fraser ítélete azért kiemelkedően fontos, mert világosan mutatja a közérdekű bejelentés tárgyi határának kereteit a közszférában. Másképpen fogalmazva kijelöli a közérdekű bejelentés határait: kinek és mit lehet bejelenteni. A Fraser

²⁸⁹ Canadian Public Servants Disclosure Protection Act 2005, Article 8

²⁹⁰ Megjegyezzük, hogy Ontario provinciában megalkotott törvény (Public Service of Ontario Act, 2006, (PSOA), Part VI of the Act (sections 108 to 150) ugyanezt az eljárási rendet írja elő. *Fraser v. P.S.S.R.B.*

esetben a bíróság megállapította, hogy a kormány tevékenysége (elsősorban a politikája) önmagában nem lehet közérdekű bejelentés tárgya, mivel önmagában nem minősül meg nem engedett magatartásnak. A másik fontos kérdés a szolgálati út betartásának kötelezettsége. A Fraser esetben az érintett munkavállaló a szolgálati út helyett közvetlenül a médiához fordult, ami a hatályos törvény szerint jogellenes. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy ez a munkavállalói magatartás (közérdekű bejelentés közvetlenül a médiához) nem érdemel védelmet, sőt kimondta, hogy a munkáltató irányában tanúsítandó elvárható lojalitás sérült.

A Fraser ítélet pontosan rámutat arra, hogy a közérdekű bejelentés nem korlátok nélküli és nem jelent minden esetben védelmet a bejelentő személy számára. A közérdekű bejelentésről szóló törvény nem védi az olyan bejelentőt, aki a panaszát közvetlenül a közösségi fórumokon – ami napjainkban magában foglalja a közösségi médiát (például Facebook, Twitter, Instagram stb.) teszi közzé. A törvény szelleme, hogy minden eszközzel segítse a rendellenességek kiderülését, de ennek azt a garanciális feltételét szabja, hogy ahhoz a személyhez kell fordulni (szolgálati út), akinek joga és lehetősége van arra, hogy a közérdekű bejelentéssel érdemben foglalkozzon és megtegye a szükséges lépéseket. A fenti ítélet és a jogi norma ismeretében kijelenthető, hogy a kanadai szabályozás és bírói gyakorlat egyensúlyt kíván teremteni a munkavállaló, a közérdek és a munkáltató (gazdasági/működési) érdekei között.²⁹¹

C) Dél-Korea

Dél-Koreában a Közérdekű Bejelentésről szóló törvény (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, 2011) kiemelten védi a közérdekű bejelentő személyt. A törvény 17. szakasza a következőképpen rendelkezik a védelemről:

- (1) Amennyiben a közérdekű bejelentőt joghátrány éri, kérheti az erre a célra létrehozott Bizottságtól, hogy tegyen lépéseket annak érdekében, hogy az őt ért joghátrány vagy diszkriminatív intézkedés orvoslásra kerüljön.
- (2) A jogorvoslat a bejelentőt ért jogellenes cselekmény bekövetkezésétől (vagy, ha ez egy hosszabb folyamat, akkor annak befejezésétől) számított három hónapon belül kezdeményezhető. Amennyiben vis maior miatt nem tud három hónapon belül jogorvoslattal élni, akkor a vis maior megszűnését követő 14 napon belül fordulhat bírósághoz.

Az alábbi esetekben a közérdekű bejelentőt, hozzátartozóit vagy élettársát kompenzáció („relief money”) illeti meg:

- a) egészségügyi (beleértve a fizioterápiát) vagy pszichológiai kezelés költsége,
- b) a munkahely megszűnése vagy megváltozása miatt felmerülő relokációs (költözési) költségek,
- c) eljárási és perköltség, ami a munkahelyi és magánéleti in integrum restitutio (eredeti állapot visszaállítása) miatt vált szükségessé,

²⁹¹ Cohen-Lyons – Morley, 2012.

- d) bérkompenzáció, ami a hátrányos jogkövetkezmények miatt kieső vagy csökkent bért egyenlíti ki, valamint
- e) egyéb felmerülő vagyoni és nem vagyoni kár.

Az ígényt a Bizottsághoz (Commission) kell előterjeszteni, amely a Reward Deliberation Board döntését követően teljesíti a kifizetést.²⁹²

D) Ausztrália

Ausztráliában a Public Interest Disclosures Act (2013) szabályozza a közsférában a közérdekű bejelentésre vonatkozó eljárásokat. A törvény biztosítja a jóhiszemű közérdekű bejelentő védelmét, aki mentesül a büntető, polgári és közigazgatási felelősség (beleértve a fegyelmi felelősséget is) alól. A közérdekű bejelentőket semminemű joghátrány nem érheti, beleértve azt is, hogy a munkaviszonyukat sem lehet megszüntetni rendes felmondással vagy kiszervezéssel (outsourcing). Ugyanakkor, nem vonatkoznak ezek a védő szabályok, ha a bejelentő szándékosan (rosszhiszeműen) hamis vagy félrevezető, vagy tiltott információt jelentett be. Fontos megjegyezni, ha a közérdekű bejelentés tárgya olyan magatartás, amelyet a bejelentő maga követett el, a közérdekű bejelentés önmagában nem mentesíti a későbbi felelősségre vonás alól.²⁹³

E) Kína

Kínában a közösségi médiát is alkalmazzák a közérdekű bejelentések becsatornázására. Kísérleti jelleggel az Észak-Kínában lévő Hebei Provincia Qinhangdao városában 2014 augusztusában létrehoztak egy applikációt, amelyen keresztül bejelenthetik az erre a célra létrehozott városi ellenőrző testületnek, ha a közsférában dolgozók munkavégzésében rendellenességet – például nem megfelelő munkavégzés, bürokratikus ügyintézés, extravagancia, csalás, korrupció, stb. – észlelnek. Ide tartoznak olyan esetek is, amikor például a hivatali vezetők állami autót használnak saját családi esküvői vagy temetési ceremóniákra.

A legegyszerűbb mobiltelefon segít a közérdekű bejelentés kivitelezésében. Az okostelefonok rohamos terjedésével egyidejűleg váltak nagyon népszerűvé a következő közösségi média alkalmazások Kínában: WeChat, Weibo. Ezeket a kínai kormány által indított antikorrupciós programban a közérdekű bejelentések megtételére is alkalmazzák. Az erre a célra létrehozott CPC Central Commission for Discipline Inspection hivatal 2015 januárjában saját mobil alkalmazást hozott létre a közérdekű bejelentések megtételére.

A fentiekben már említett országos közösségi médiákat (WeChat, Weibo) Pekingben, valamint Shnadongban és Zheijang Tartományokban a közösségi bejelentésekre is használják. A kínai kormány a legújabb technológiai vívmányokat is felhasználja annak érdekében, hogy minél hatékonyabban tudjon fellépni a korrupció és a túlzott bürokratizmus ellen.²⁹⁴

²⁹² 2011. OECD 2012, 16. old.

²⁹³ United Nations Office On Drugs And Crime, 2015, 56. old.

²⁹⁴ China Daily, 2015.

F) Japán

A japán *Whistleblower Protection Act-nek (Act No. 122 of 2004)* a kezdetektől fogva az egyik kiemelt célja volt, hogy a közérdekű bejelentő személyeket védje a jogellenes munkáltatói retorziókkal szemben. Kritikusai szerint a törvény nem tölti be eredeti rendeltetését, mivel nem tartalmaz szankciókat az olyan munkáltatókra, akik megtorlás jelleggel retorziókat alkalmaznak a közérdekű bejelentővel szemben. A rendszer hátrányos vonása, hogy a közérdekű bejelentőnek bírósághoz kell fordulnia, ha az eljárás során elbocsátották, vagy egyéb sérelem érte. A rendszer központi eleme a jóhiszemű és tisztességes bejelentő jogi védelme.²⁹⁵

A törvény szolgálati utat ír elő a közérdekű bejelentésre, ami azt jelenti, hogy először a munkáltató felé kell jelezni a problémát. A külön erre a célra létrehozott kormány szervhez csak akkor lehet fordulni, ha alapos gyanú merül fel a visszaélésre. A médiához és NGO-khoz csak akkor lehet fordulni, ha fennáll annak a veszélye, hogy a jogsértés bizonyítékait a felek leplezni fogják.²⁹⁶

A törvény másik kiindulási pontja, hogy a közérdekű bejelentéssel érintett munkáltatók mindent megtesznek annak érdekében, hogy a feltárt jogsértést saját maguk rendezzék. Ennek ellenére sokszor tapasztalható, hogy a munkáltatók minden eszközzel igyekeznek elrejteni a feltárt hiányosságot és a közérdekű bejelentővel szemben is megtorlást alkalmaznak. A törvény jelenlegi állapotában nem alkalmas arra, hogy az ilyen jogellenes munkáltatói magatartást megakadályozza.

Az egyik javaslat értelmében, azoknak a munkáltatóknak, akik nem tartják be a közérdekű bejelentők védelmére vonatkozó szabályokat, a nevét nyilvánosságra kell hozni. Szintén javaslatként hangzott el, hogy a jogaiban sértett közérdekű bejelentőt büntetőjogi védelem is illesse meg. Megjegyezzük, hogy ezek a javaslatok 2016 novemberében hangoztak el és nincs információnk a végrehajtásukról.²⁹⁷

²⁹⁵ OECD 2016, 106. old.

²⁹⁶ Mizutani, 2007, 111–112. old.

²⁹⁷ The Japan Times, 2016.

6. ÖSSZEGRZÉS

6. 1. A MUNKAVÉGRZÉS ÉS A KÖZÉRDEKŰ BEJELENTÉS DOGMATIKÁJÁRÓL

Munkajogi értelemben a közérdekű bejelentő egy olyan munkavállaló, aki egyébként a munkáltatóra vonatkozó olyan belső bizalmi információt hoz nyilvánosságra, amit normális helyzetben nem tehetne. Másképpen fogalmazva, a munkavállaló a munkaviszony bizalmi jellegéből implicite eredő titoktartási kötelezettségét jogszabályi felhatalmazás alapján, szándékosan szegi meg. A közérdekű bejelentésnek jogellenes és/vagy a jó erkölcsbe ütköző cselekményekre kell vonatkoznia. A közérdekű bejelentő – látszólag munkajogviszony ellenes – magatartása kivételesnek tekinthető, hiszen a fő kötelezettsége, hogy a munkáltatójához lojális legyen és a munkaviszonyból hozzá eljutó információkat bizalmasan kezelje.

A vizsgált körben a bejelentés alapvetően két típusú lehet: 1. a munkáltató védelmét szolgáló és 2. a közérdek védelmét szolgáló bejelentések. Az első esetben a munkáltató gazdasági érdekét, jó hírnevét védi a bejelentő személy. A közérdek esetén a köz (leginkább az állam, illetve az állampolgárok összességének) érdekeit védi a bejelentő (például adócsalás, társadalombiztosítási bejelentés elmulasztása, stb.).²⁹⁸

A bejelentés veszélyeztetheti a munkáltató jó hírnevét, gazdasági versenyképességét és piaci stabilitását, végső soron profitját és a belső működési struktúráját, HR stabilitását. Legsúlyosabb esetben büntetőjogi eljárás is indulhat a renitens munkáltató ellen.

A bejelentő személy jogi helyzetét két egymással versengő érdek határozza meg: 1. a munkáltató magánérdeke (gazdasági érdekeinek bizalmas védelme: lojalitás, jóhiszeműség és bizalom) és 2. közérdek (közélet tisztaságának, a közpénzek védelme, stb.).²⁹⁹

A munkahelyi visszasságok nyilvánosságra hozatala egyidős a munkavégrzéssel. Ami azonban jelentősen megváltozott, az a technológia fejlődése, ami átalakította a közérdekű bejelentések formáját és eszközeit. E vonatkozásban napjainkra két fontos változás következett be: 1. sebesség (nagyon gyorsan eljut az információ a címzetthez) és 2. a célközönség (az internet, a média és még inkább a közösségi média szinte határtalanra tette a címzettek körét). A közösségi média használatával az a legnagyobb baj, hogy nem tud határokat tartani, ami egyszer felkerül, még akkor is megosztásra kerülhet, ha első körben a posztot készítő meg van győződve, hogy csak egy szűk körnek tette közzé az információt. A kontroll hiánya a legtöbb esetben a munkaviszonyból eredő alapvető kötelezettségek (lojalitás, jóhiszeműség, titokvédelem stb.) automatikus megsértésével jár együtt, ami felelősségre vonással fenyeget. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az ilyen jel-

²⁹⁸ Doyle, 2007, 908–909. old.

²⁹⁹ Fontos megjegyezni, hogy a versenyszférában – például Kanadában – a munkáltatók úgy élik meg, hogy a közérdekű bejelentések – főleg azok, amelyek a munkáltató szervezetén maradnak – segítik a hosszú távú üzleti terveiket.

legű közzététel nem azonos a közérdekű bejelentő klasszikus bejelentésével. A közérdekű bejelentő személy szándékosan, nagy nyilvánosság elé kívánja tárni a bejelentés tárgyát. Rendszerint nem pletyka és személyes bejelentés keretében végzi ezen tevékenységét. A közérdekű bejelentőnek legtöbbször küldetése van és abban hisz, hogy magatartásával a munkáltató hatókörén túlterjedő magasabb célt valósít meg.³⁰⁰

A bejelentés különböző típusai:

Az 5. számú táblázat a bejelentés különböző típusait rendszerezi.

A bejelentés típusa szerint az alábbi három kategóriáról beszélhetünk:

Nyílt bejelentés: akkor fordul elő, ha egy magánszemély nyíltan jelent vagy oszt meg munkahelyi információt és nem kívánja a kilétét elrejtteni.

Bizalmas bejelentés: a közérdekű bejelentő személy neve és kiléte csak az előtt a személy előtt ismeretes, akinek a jelentést küldte, és kilétét csak beleegyezése vagy jogszabály kifejezett előírása értelmében lehet nyilvánosságra hozni.

Anonim bejelentés: amikor senki nem tudja a közérdekű bejelentő kilétét.

I. Munkavállalói bejelentésről van szó, amikor az adott magán vagy állami munkáltató saját munkavállalója él közérdekű bejelentéssel:

1. **Belső** hivatali úton történő bejelentés esetében a munkavállaló a bejelentést a munkáltató szervezetén belül teszi meg. (Sok országban ezt nevezik hivatali útnak.)

2. Munkavállalói külső bejelentés, amikor a munkavállaló valamilyen oknál fogva (bizalom hiány, stb.) erre a célra létrehozott szerveknél vagy fórumoknál teszi meg a bejelentését.

a) Kifejezetten erre a célra létrehozott (például panaszbizottság) vagy általános jogvédő állami szerv (például ombudsman),

b) NGO-k,

c) hagyományos média (nyomtatott vagy sugárzott média),

d) közösségi média (például: Facebook, tweet, blog).

A táblázat egyidejűleg egy olyan jogalkalmazási „gépezet” szerepét is betöltheti, ami a gyakorlatban dolgozó szakembereknek és a bejelentőknek is segítségül szolgál a közérdekű bejelentések rendszerezésekor.

³⁰⁰ Thüsing – Forst, 2016, 33–34. old.

5. számú táblázat: A közérdekű bejelentés előfordulása és rendszerezése

	Munkáltatói érdek védelme			Közérdek védelme		
	nyílt	bizal- mas	ano- nim	nyílt	bizal- mas	ano- nim
I. Munkavállalói bejelentés						
1. Munkavállalói belső bejelentés (szolgálati út)						
Hivatali úton történő bejelentés						
2. Munkavállalói külső bejelentés						
a) Kijelölt állami szerv						
b) NGO-k						
c) Hagyományos média						
d) Közösségi média						
II. Külső harmadik személy közérdekű bejelentései (ügyfél, kliens, páciens, stb.)						
a) Kijelölt állami szerv						
b) NGO-k						
c) Hagyományos média						
d) Közösségi média						

Forrás: szerzők saját forrása és Hodgkin, 2014.

6. 2. WHISTLEBLOWING ÉS A KÖZÖSSÉGI MÉDIA

A közszférában a közérdekű bejelentők gyakran szembesülnek azzal a problémával, hogy a közérdekű bejelentés tárgya – sok esetben – bűncselekmény. Ez a felismerés súlyos erkölcsi dilemma elé állítja a bejelentőt. A szakirodalom minden ehhez hasonló esetben azt javasolja, hogy a közérdekű bejelentő az erre a célra létrehozott speciális bejelentést fogadó intézményhez forduljon, kivéve, ha a szükséges intézkedés nem tűr halasztást.³⁰¹

Először mindig a helyben szokásos szolgálati utat betartva kell megtenni a közérdekű bejelentést. Ez azért fontos, mert ebben az esetben valósul meg annak a legnagyobb valószínűsége, hogy a felmerült visszaélést az intézmény és a benne zajló folyamatokat jól ismerő személyek, megfelelő empátiával fogadják és intézik a közérdekű bejelentést. Minden állami szervezetben meg kell lennie a pontos szolgálati útnak.

Amennyiben a belső szolgálati úton előterjesztett közérdekű bejelentés nem jár eredménnyel és a bejelentő minden tőle elvárható megtett, akkor megért az idő arra, hogy a bejelentő a munkahelyen kívüli fórumokhoz – beleértve a médiát és a közösségi médiát is – forduljon. *Kirk Hanson* és *Jerry Ceppos* az etikus bejelentésről írott munkájukban az alábbi fontos pontokat emelik ki:

³⁰¹ Nadler – Schulman, 2015.

1. A potenciális bejelentőnek kategorizálni kell a bejelenteni kívánt információt: bizalmas, tulajdonjogot érintő vagy más módon védett információ (például adatvédelem). Arról is meg kell győződni, hogy van-e a munkáltatón belül olyan szabályzat vagy személy, aki segít az információk besorolásában. Amennyiben a bejelenteni kívánt információk védettek, akkor a bejelentőnek mérlegelnie kell, hogy kívánja-e jelteni az általa észlelt jelenséget vagy sem.³⁰²

2. A következő kérdés, hogy a potenciális bejelentőt terheli-e bármilyen jogi és/vagy etikai titoktartási kötelezettség. Sokkal bonyolultabb a kérdés, ha olyan dolgot jelent, ami úgy jutott a közérdekű bejelentőhöz, hogy valaki más (például munkatársa) szegte meg a titoktartási kötelezettségét (kikotyogott valamit).

3. A harmadik kérdés, amit vizsgálni kell, hogy az információ jellegét tekintve magán- vagy közérdekű. Például valakinek a szexuális beállítódása, vagyoni helyzete, magántelefonoszáma alapvetően a magánszféra védelme (privacy) körébe tartozik. Ugyanakkor egy szervezet munkatársaként vagy vezetőjeként végzett munkájával kapcsolatos visszaélésre utaló információ már közérdekűnek minősül. Természetesen a legbonyolultabb esetek akkor fordulnak elő, ha az érintett személy magánéleti vonatkozású érdekei, magatartása befolyásolják a hivatali (köz érdekében végzett) munkáját.

Hanson és Ceppos véleménye szerint a potenciális bejelentőnek minden esetben mérlegelnie kell cselekményének lehetséges pozitív és negatív következményeit. Fontos különbségtétel, hogy a bejelentés konkrét tényeken alapul vagy „csak” a szervezet/munkáltató politikájával egyet nem értésének ad hangot.³⁰³

A közösségi média alapjaiban változtatja meg a közérdekű bejelentés hatásmechanizmusát. A belső és az intézményesített külső (külön erre a célra létrehozott állami intézmény, vagy NGO) bejelentési helyek a bejelentés után a maguk vérmérsékletének megfelelően, de mégis zárt közegben (nem nyilvánosan) fognak hozzá a problémák feldolgozásához és a visszacsatolások elkészítéséhez. Ezzel szemben a közösségi média potenciálisan „belelövi” a felfedni kívánt közérdekű bejelentést a világ összes közösségi média felhasználó tudatába és tömegerővel és pszichózissal akarja a kívánt hatást elérni. A szó szoros értelmében ez a „köz”érdekű bejelentés kezelésének egyik leggyorsabb és legátütőbb módja. A közösségi média „közösségi” erődemonstrációja (hányan látták, illetve lájkolták) lesz a közérdekű bejelentés mögött álló, a kivizsgálást kikényszerítő erő.

6. 3. A WHISTLEBLOWING ÉRTÉKELÉSE: PRO ÉS KONTRA

1. A munkáltatók elemi érdeke piaci hírnevük, megbízhatóságuk és hitelük öregbítése, valamint ezzel egyidejűleg a profitjuk növelése. Ezek ellen hat, ha a korrupst személy a munkáltatót megkárosítva saját érdekét részesíti előnyben.

A korrupciós ügyekbe keveredő cégek és közigazgatási intézmények jó hírneve így könnyen sérülhet, mely visszahat cégek esetében az üzleti és egyéb partnerekkel, illetve a vásárlókkal ápolat kapcsolatukra, közintézmények esetében pedig a hitelességük elveszté-

³⁰² Ezt az amerikai szakirodalomban „stiff test”-nek hívják, ami körülbelül „keménységi teszt”-et jelent.

³⁰³ Nadler – Schulman, 2015.

séhez, de akár a választások kimenetelének befolyásolásához is vezethet. Emiatt egyetlen szervezetnek sem érdeke, hogy a megfelelő belső vizsgálat hiányában vagy a probléma nem megfelelő kezelése miatt belső ügyei a sajtó által nyilvánosságra hozott botrányra nőjék ki magukat.³⁰⁴

2. Mivel a rendszer kialakítása informatikai fejlesztésekkel is jár, ezért a vállalatok ellenálló képessége a külső és belső adatlopásokkal szemben jelentősen növekedhet.³⁰⁵

3. Hosszú távú előny, hogy egy megfelelő whistleblowing rendszer kiépítése által jelentősen növekedhet a munkáltatóba vetett külső bizalom, ami az egyik legnehezebben felépíthető szegmense a munkáltató megítélésének.³⁰⁶

4. Míg az angolszász országokban a közérdekű bejelentők megítélése alapvetően pozitív,³⁰⁷ az angolszász munkavállalók bejelentése során az individualizmus és az önálló fellépés elfogadott érték, addig Közép- és Kelet-Európában sokkal több társadalmi konvenció és hagyomány szorítja keretek közé a munkavállalókat, ami akadályozhatja az egyéni felszólalásokat a hibák és problémák ellen. Ráadásul az is nehezíti a helyzetet, hogy a szocializmusban kiépített besúgói³⁰⁸ rendszerek még élénken élnek a közemlékezetben, ez pedig gyanút ébreszthet bármilyen bejelentői rendszerrel szemben, különösen, amennyiben névtelenül is megtehetőek a bejelentések. Ezért a bejelentők védelmének kialakításakor és a társadalomba való bevezetésekor figyelembe kell venni az adott ország történelmét, kultúráját és lehetőség szerint az egyes emberek téma iránti érzékenységét is.³⁰⁹

5. Hosszú távú befektetés a vállalatoknak. A whistleblowing rendszerek kidolgozása a közép-európai régióban is fontos, mivel a munkáltatón belüli visszaélések, főként a korrupció és a család-jellegű cselekmények kockázata még mindig magas.

Ehhez azonban fontos, hogy a rendszer fenntartásában maguk a munkavállalók is érdekeltek és elkötelezettek legyenek, hiszen az ő bejelentéseik nyomán biztosítható az etikus működés. Ez megvalósulhat tréningek és ismeretterjesztések útján, továbbá a megfelelő jogi környezet is elengedhetetlen.³¹⁰

6. Kívánatos, hogy egy whistleblowing törvény minél több módot biztosítson arra, hogy a bejelentők megtehessék közérdekű bejelentésüket, ugyanakkor álláspontunk szerint ennek nem szükséges kiterjednie a közösségi médiában, a felhasználó által nyilvánosan közzétett bejelentésekre.

A közösségi médiában közzétett bejelentés számos előnnyel jár: gyors, egyszerű, nagy nyilvánossághoz is eljuthat a bejelentés, akár anonim módon is meg lehet tenni. Ugyanakkor ezek az előnyök a közszférára tekintettel komoly kihívásokat jelentenek. Ennek legfőbb oka, hogy a közösségi médiába bárki, bármit feltölthet, az adott bejelentés semmiféle kont-

³⁰⁴ kitekintő.hu 2011.

³⁰⁵ Farkas – Ambrus, 2017.

³⁰⁶ Farkas – Ambrus, 2017.

³⁰⁷ Adott esetben akár egyenesen hősöknek is tekinthetők. Erre példa Sherron Watkins, akit az Enron-botrány kibombantása után a Time magazin 2002-ben az „Év emberévé” választott.

³⁰⁸ Erre tekintettel javasolnánk a latin eredetű „insinuator” elnevezést a közérdekű bejelentőre.

³⁰⁹ kitekintő.hu 2011.

³¹⁰ Farkas – Ambrus, 2017.

rollnak nem tárgya, mely álláspontunk szerint aránytalan kockázatot jelent a közszférába vetett bizalomra (Ld. bővebben a 4. 4. részben írtakat).

A bejelentő/felhasználó által a közösségi médiában megtett nyilvános bejelentés több előnnyel és hátránnyal is jár, melyeket az alábbi SWOT elemzés (6. számú táblázat) tartalmaz.

6. számú táblázat: SWOT elemzés: bejelentés megtétele a közösségi médiában

SWOT elemzés	Pozitív	Negatív
Belső	Erősségek	Gyengeségek
	Létezik a közszférára is vonatkozó whistleblowing szabályozás Integritás szemlélet térnyerése a közigazgatásban	A közszférában dolgozók nem tudják, hogy hova forduljanak Túl bürokratikusnak tartják az eljárást Hiába tapasztalnak visszaélést, nem jelentik be Független hatóság hiánya
Külső	Lehetőségek	Veszélyek
	Közösségi média elérhetősége és könnyű használhatósága Közösségi média népszerűsége	Tartalom kontrollálhatatlan Rosszhiszemű/megalapozatlan bejelentés

Forrás: a szerzők sajátja

A nemzetközi jó gyakorlatok áttekintése keretében láthattuk, hogy az országok részletesen szabályozzák a (közszférában) tehető közérdekű bejelentéseket és a bejelentések módját (például: Kanada, Ausztrália, Románia, Egyesült Királyság). A vizsgált országok közül egyik sem rendelkezett a közösségi médiában a felhasználó által szabadon közzétett bejelentésekről, csupán Kína fejlesztett ki olyan alkalmazást, amin *keresztül* bejelentést lehetett tenni. Az ehhez legközelebb álló kategória, melyet az országok elismertek, a hagyományos médiának tett bejelentés volt. Ugyanakkor, ahhoz, hogy a bejelentő a médiához fordulhasson – rendszerint szigorú(bb) feltételeket támasztottak (például: Románia, Egyesült Királyság, Japán) és/vagy a bejelentőnek először a belső csatornákat kell kimerítenie (például: Dánia). Egyes országok ugyanakkor kifejezetten tiltják a médiához fordulást (például: Luxembourg, Észtország).

Véleményünk szerint megfelelő alternatívát jelentene a médiához való fordulás legitimálása. Ennek oka, hogy napjainkban a tömegmédiá is egyre inkább a közösségi médiára épít, ezeken a portálokon is megosztják a saját cikkeiket. Ugyanakkor a bejelentő nem a közösségi médiában teszi a bejelentést, hanem egy közreműködőt, a médiát veszi igénybe, ami tipikusan jelen van a közösségi médiában is. Így a közösségi média által nyújtott, a nyilvánosságban és népszerűségében rejlő lehetőség érvényre juthatna. Mindez ráadásul fokozottan valósulna meg, hiszen melyik természetes személy tud versenyre kelni a tömegmédiák több százezres nagyságú követői táboraival? Kíváncsnak tartjuk, hogy a mé-

diához tett bejelentést elektronikusan is meg lehessen tenni (például: e-mail, elektronikus formanyomtatvány). Ezáltal maga a bejelentés nem nehezedne számottevően a közösségi médiában való közzétételhez képest, a hirtelen felindulás ellen viszont védekezést jelentene. A médium magát a bejelentés tartalmát (ha minimálisan is, de) megvizsgálná, hiszen neki magának is érdeke fűződik ahhoz, hogy egy *nyilvánvalóan* megalapozatlan bejelentést ne tegyen közzé. Összegezve: a médiának tett bejelentés során nem nehezedne számottevően az eljárás és érvényesülne a nyilvánosság elve, mindezt egy minimális kontroll beépítésével (például: tartalom ellenőrzése).

Ugyanakkor az, hogy a felhasználó által a közösségi médiában nyilvánosságra hozott bejelentések megtétele nem támogatott, nem azt jelenti, hogy a gyakorlatban ne fordulhatnának elő. A szervezetnek számolnia kell azzal a kockázattal, amit egy ilyen bejegyzés jelent, és megfelelően tudnia kell rájuk reagálni (például: válaszközlemény közzététele, a tartalom jelentése a közösségi média szolgáltatója felé). Ez megvalósulhat azáltal, hogy a közösségi médiában tett bejelentéseket kockázatként számításba veszik a belső kontrollrendszerben és az integrált kockázatkezelési rendszerben, továbbá az integritás tanácsadók monitorozási tevékenysége kiterjedhetne a közösségi média figyelésére is.

Az internet és a közösségi média térnyerése nem hagyható figyelmen kívül. Egyre több felhasználó fordul ezekhez a portálokhoz, ha egy információra van szüksége, innen értesülnek a világ híreiről, ezeket az oldalakat látogatják meg, ha kíváncsiak egy közigazgatási szerv nyitvatartási idejére vagy címére. Ebbe a változó világba a közszférának is be kell csatlakoznia, és lehetővé kellene tennie, hogy ellenőrzött keretek között, a közösségi média által (és nem a közösségi médiában) is lehessen bejelentést tenni. Ez esetben a bejelentő nem a közösségi médiában tenné közzé a bejelentését, hanem annak segítségével juttatná el a bejelentést a vizsgálatot lefolytatni jogosult szervnek. Ennek formája lehetne akár üzenetküldés a közösségi oldalon belül, vagy akár egy külön, erre a célra létrehozott profil megalkotása is, vagy egy telefonos alkalmazás kifejlesztése.

Azon túlmenően, hogy a bejelentés megtételi (nem közzétételi!) fórumát képezhetné, a közösségi média arra is alkalmas lehet, hogy tájékoztassa az egyéneket a whistleblowing jelentőségéről, hogy kinek és mit jelenthetnek be a közszférában dolgozók. Ezáltal javulhatna a jelenleg gyengeségként értékelt tényező, miszerint az egyének nincsenek tisztában azzal, hogy kihez fordulhatnak, amennyiben a közszféra integritását veszélyeztető cselekményről szereznek tudomást. Ennek lehetne megfelelő eszköze a közösségi média, ahonnan a közszférában dolgozók tájékozódhatnak és tájékoztatást kaphatnának, eloszlatva a whistleblowingot jelenleg körülengő bizonytalanságot, és hozzájárulva a közszféra átlátható működéséhez.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

- A Magyar Kormánytisztviselői Kar Országos Közgyűlésének határozata a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexéről (2013) Elérhetőség: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/b/df/70000/Korm%C3%A1nytisztvisel%C5%91i%20Hivat%C3%A1setikai%20K%C3%B3dex.pdf> (utolsó letöltés: 2018. május 8.)
- Adósziget (2017): Véleménynyilvánítás a munkaviszonyban – Meddig szabad a munkavállalói vélemény? Elérhetőség: <http://adosziget.hu/velemenynyilvanitas-a-munkaviszonyban-meddig-szabad-a-munkavallaloi-velemeniy/> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)
- Állami Számvevőszék (2017): Integritás felmérés 2017: Megerősödött a közszféra integritása, Elérhetőség: <https://www.aszhirportal.hu/hirek/2017-re-megerosodott-a-nemzeti-integritas> (utolsó letöltés: 2018. június 8.)
- Anti-Corruption and Civil Rights Commission (é. n.): Anti-Corruption. Elérhetőség: <http://acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020312> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)
- Atlatszo.hu (é. n.): MagyarLeaks – szivárogtass az Átlátszónak! Elérhetőség: <https://atlatszo.hu/magyarleaks/> (utolsó letöltés: 2018. június 14.)
- Berke Gyula – Kiss György (2014): Kommentár a munka törvénykönyvéhez. Budapest, Wolters Kluwer Kft.
- Binning, Peter – Bremner, Elisabeth – Smith, Catrina (2017): Whistleblowers: The UK Perspective. Elérhetőség: <https://globalinvestigationsreview.com/insight/the-practitioner%E2%80%99s-guide-to-global-investigations/1079338/whistleblowers-the-uk-perspective> (utolsó letöltés: 2018. május 10.)
- Blueprint for Free Speech (2014): United Kingdom – Whistleblowing Protection. Elérhetőség: <https://blueprintforfreespeech.net/document/united-kingdom/> (utolsó letöltés: 2018. május 10.)
- Blueprint for Free Speech (2018): Whistleblower Protection in Romania. 2018. Elérhetőség: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Romania%20-%20english.pdf> (utolsó letöltés: 2018. május 10.)
- Blueprint for Free Speech (é. n.a): Czech Republic – Whistleblower Protection, Briefing. Elérhetőség: <https://blueprintforfreespeech.net/document/czech-republic-briefing/> (utolsó letöltés: 2018. június 7.)

Blueprint for Free Speech (é. n.b): Denmark – Whistleblowing Protection Analysis. Elérhetőség: <https://blueprintforfreespeech.net/document/denmark/> (utolsó letöltés: 2018. június 6.)

boyd, danah m. (é. n.): what's in a name? Elérhetőség: <https://www.danah.org/name.html> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

boyd, danah. m. – Ellison, Nicole. B. (2007): Social Network Sites: Definition, History and Scholarship. *Journal of Computer Mediated Communication*, Vol. 13, Iss. 1. 210-230.

Bozarth, Jane (2010): Social media for trainers: techniques for enhancing and extending learning. San Francisco, Pfeiffer.

Burke, Fauzia (2013): Social Media vs. Social Networking Huffingtonpost. Elérhetőség: http://www.huffingtonpost.com/fauzia-burke/social-media-vs-social-ne_b_4017305.html%202017%2002%2027 (utolsó letöltés: 2017. szeptember 22.)

Chêne, Marie (2015): Whistleblowing Protection in Romania and Hungary. Transparency International, 2015. Elérhetőség: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf (utolsó letöltés: 2018. május 10.)

Cherry, Miriam A. (2012): Virtual Whistleblowing, *South Texas Law Review*, Vol. 54. Iss. 1. 9–35. old.

China Daily (2015): Social media encouraging corruption whistleblowing. Elérhetőség: http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-05/09/content_20665420.htm (utolsó letöltés: 2018. május 9.)

Clifford, Stephanie (2009): Video Prank at Domino's Taints Brand. *The New York Times*. Elérhetőség: <http://www.nytimes.com/2009/04/16/business/media/16dominos.html> (utolsó letöltés: 2016. november 16.)

Cohen-Lyons, Joseph – Morley, Hicks (2012): Whistleblowing in the Public Sector: a Balance of Rights and Interests. Elérhetőség: <https://publicsectordigest.com/article/whistleblowing-in-public-sector-balance-rights-and-interests> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

Cotici, Radu szerk. (2015): Whistleblower Protection in Southeast Europe. An Overview of Laws, Practice, and Recent Initiatives. Regional Anticorruption Initiative. Elérhetőség: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/07/Whistleblower_Protection_in_SEE.pdf (utolsó letöltés: 2018. május 10.)

- Council of Europe (2015): Protection of Whistleblowers: a Brief Guide for Implementing a National Framework. Elérhetőség: <https://rm.coe.int/16806fffb> (utolsó letöltés: 2018. június 6.)
- Dávid Péter – Lóczy Péter (2013): Hivatásetika és kultúra, érdekérvényesítés. Tankönyv az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzéshez. Budapest, Nemzeti Közszerzői Jogi Hivatal. Elérhetőség: <https://bit.ly/2lprwoZ> (utolsó letöltés: 2018. május 9.)
- Del Riego, Alissa – Sánchez Abril, Patricia – Levin, Avner (2012): Your Password or Your Paycheck?: A Job Applicant's Murky Right to Social Media Privacy. *Journal of Internet Law*, Vol. 16, No. 3. 1–26. old.
- Dobos Csaba – Gulyás Attila (2015): A bejelentő rendszer szerepe az integritás erősítésében, a bejelentések vizsgálata és bejelentővédelem. Elérhetőség: https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/a-bejelento-rendszer-szerepe-az-integrita-s-erosi-te-se-ben_-a-bejelente-sek-vizsga-lata.pdf (utolsó letöltés: 2018. május 8.)
- Doyle, Sean C. (2007): Purposive Approach to Whistleblower Protection: A Comment on *Merk v. International Association of Bridge, Structural, Ornamental and Reinforcing Iron Workers, Local 771*. *Alberta Law Review*, Vol. 44. No. 4. 903–910. old.
- European Data Protection Supervisor (2016): Guidelines on processing personal information within a whistleblowing procedure. Elérhetőség: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-07-18_whistleblowing_guidelines_en.pdf Elérhetőség: 2018. június 8.)
- Eurostat (é. n.): Digital economy and society statistics – households and individuals. Elérhetőség: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals (utolsó letöltés: 2017. szeptember 22.)
- Farkas Ádám – Ambrus István (2017): Fújja meg a sípot, ha korrupciót lát! Elérhetőség: https://index.hu/gazdasag/penzbeszel/2017/05/18/a_whistleblowing-rendszerek_-_jelentsd_a_szabalysegest_avagy_hogyan_profitalhatunk_a_botranybol (utolsó letöltés: 2018. június 8.)
- Fekete-Győr Ákos (2014): Emlékeztető: 2014. január 1-jén hatályba lépett az új whistleblowing törvény. Elérhetőség: <https://twobirdsideas.hu/2014/01/02/emlekezteto-2014-január-1-jen-hatalyba-lepett-az-uj-whistleblowing-torveny/> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)
- G. Szabó Dániel (2014): A véleménynyilvánítás szabadsága fontosabb a titoktartásnál. Elérhetőség: https://arsboni.hu/matuz_gabor_strasbourg/ (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

Greenwald, Glenn (2013): NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily. Elérhetőség: <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/nsa-phone-records-verizon-court-order> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

Hindman, Kathryn M. – Bloom, Barbara A. (é. n.): What Employers Should Know About Social Media in the Workplace. Elérhetőség: https://bullardlaw.com/assets/news_pdfs/What%20Employers%20Should%20Know%20About%20Media%20in%20the%20Workplace.pdf (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

Hodgkin, Paul (2014): Whistleblowing in the age of social media slide share. Elérhetőség: <https://www.slideshare.net/PaulHodgkin/whistleblowing-in-the-age-of-social-media-slide-share> (utolsó letöltés: 2018. június 14.)

Index (2012): Legalább 1300 ember halálát okozta egy étvágycsökkentő Franciaországban. Elérhetőség: https://index.hu/tudomany/2012/02/10/1300_ember_halalat_okozta_egy_etvagycsokkento/ (utolsó letöltés: 2018. június 6.)

Kéri Ádám (2014): Panaszos vagy ügyfél? – Hatályba lépett az un. Panasztörvény. Jogi Fórum. Elérhetőség: <http://www.jogiforum.hu/hirek/31415> (utolsó letöltés: 2018. január 26.)

kitekintő.hu (2011): Whistleblowing, avagy a közérdekű bejelentés. Elérhetőség: http://kitekinto.hu/hatter/2011/01/20/whistleblowing_avagy_a_kozerdekek_bejelentes (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

K-Monitor (2008): Bejelentés. Elérhetőség: <http://k-monitor.hu/bejelento/bejelentes> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

K-Monitor (2010a): Mi az a whistleblowing? Interjú Földes Ádámmal. Elérhetőség: <http://k-monitor.hu/eszkoztar/szakertok/mi-az-a-whistleblowing> (utolsó letöltés: 2018. január 25.)

K-Monitor (2010b): Whistleblowing. Elérhetőség: <http://k-monitor.hu/eszkoztar/whistleblowing> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

K-Monitor (2011a): Mi az a whistleblowing? Elérhetőség: <http://adatbazis.k-monitor.hu/eszkoztar/szakertok/mi-az-a-whistleblowing-interju-dr-burai-petraval> (utolsó letöltés: 2018. június 8.)

K-Monitor (2011b): Mi az a whistleblowing? Interjú dr. Burai Petrával. Elérhetőség: <http://kmonitor.hu/eszkoztar/szakertok/mi-az-a-whistleblowing-interju-dr-burai-petraval> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

-
- K-Monitor (2012): Közérdekű titkot vegyenek! Elérhetőség: http://k.blog.hu/2012/07/12/ko-zerdeku_titkot_vegyenek (utolsó letöltés: 2018. június 8.)
- Kóczyán Sándor (2015): Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiből. *Fundamentum*, 1. sz. 89–105. old. Elérhetőség: http://epa.oszk.hu/02300/02334/00067/pdf/EPA02334_fundamentum_2015_01_089-105.pdf (utolsó letöltés: 2018. június 13.)
- Kowalczyk, Katarzyna (2016): Facebook users demographics in Poland, Czech Republic and Hungary. Elérhetőség: <https://www.catvertiser.com/blog/facebook-users-demographics-in-poland-czech-republic-and-hungary/> (utolsó letöltés: 2018. április 16.)
- Kozma Anna et al. (2014): A Munka Törvénykönyvének magyarázata. Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.
- Kulcsár Zoltán (2014): Whistleblowing. *Ügyvédek Lapja*, 53. évf. 6. sz. 21–23. old.
- Legal Information Institute (é. n.): False Claims Act. Elérhetőség: https://www.law.cornell.edu/wex/false_claims_act (utolsó letöltés: 2018. június 14.)
- Lukács Adrienn (2016): Recent Challenges of Data Protection Law in the European Union, with Special Regard to the Internet, *Forum: Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, 6. évf. 71–91. old.
- Merriam Webster (é. n.a) Definition of social networking. Elérhetőség: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/social%20networking> (utolsó letöltés: 2017. szeptember 22.)
- Merriam Webster (é. n.b): Definition of social media. Elérhetőség: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/social%20media> (utolsó letöltés: 2017. szeptember 22.)
- Mizutani, Hideo (2007): Whistleblower Protection Act. *Japan Labor Review*, Vol. 4. No. 3. 95–119. old.
- Momentum Mozgalom (2017): Szólnál a főnöknek, hogy emberek fognak meghalni, de akkor kirúgnak. Elérhetőség: http://momentum.blog.hu/2017/05/28/szolnal_a_fonoknak_hogy_emberek_fognak_meghalni_de_akkor_kirugnak (utolsó letöltés: 2018. június 8.)
- Nadler Judy – Schulman Miriam (2015): Whistle Blowing in the Public Sector. Elérhetőség: <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/government-ethics/resources/what-is-government-ethics/whistle-blowing-in-the-public-sector/> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)
- Németh Erzsébet et al. (2017): Elemzés a közszféra integritási helyzetéről 2017. A hazai integritás helyzete a köz- és a magánszektor érintkezési felületén. Elérhetőség: : <https://>

www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2017/int_koz2017.pdf?ctid=1126 (utolsó letöltés 2018. május 8.)

Ngake, Pilot (é. n.): Whistle-blowing on Social Media. Elérhetőség: <http://www.seesa.co.za/whistle-blowing-on-social-media/> (utolsó letöltés: 2018. április 22.)

OECD (2012): Whistleblower protection: encouraging reporting. Elérhetőség: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

OECD (2016): Committing to Effective Whistleblower Protection. Paris, OECD Publishing.

OECD (é. n.): Committing to Effective Whistleblower Protection. Highlights. Elérhetőség: <https://www.oecd.org/corruption/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf> (utolsó letöltés: 2018. április 22.)

Osterhaus, Anja – Fagan, Craig (2009): Alternative to Silence. Whistleblower Protection in 10 European Countries. Transparency International. Elérhetőség: http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2009_alternativetosilence_en?mode=window&background-color=%23222222 (utolsó letöltés: 2018. május 10.)

Osztoivits András szerk. (2014): A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. I. kötet. Budapest Opten Informatikai Kft.

piacesprofit.hu (2016): A cégek zsebére megy a korrupció, mégsem törődnek vele. Elérhetőség: http://www.piacesprofit.hu/kkv_cegblog/a-cegek-zsebere-megy-a-korrupcio-megsem-torodnek-vele/ (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

piacesprofit.hu (2017): Hiába leplezik le a csalásokat, az óriásvállalatok felsővezetői megússzák. Elérhetőség: <http://www.piacesprofit.hu/gazdasag/hiaba-leplezik-le-a-csolasokat-az-oriasvallalatok-felsovezetoi-megusszak/> (utolsó letöltés: 2018. január 25.)

Pleticha, Michal (2014): Whistleblowing in the Czech Republic: status quo. Elérhetőség: <https://www.wbos.cz/clanek-detail/News/47/en> (utolsó letöltés: 2018. június 14.)

Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: United Kingdom (2012) Elérhetőség: <https://www.transparency.org.uk/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=1255> (utolsó letöltés: 2018. május 10.)

Public Concern at Work (é. n.a): Legal updates. Elérhetőség: <http://www.pcaw.co.uk/law-policy/legal-updates> (utolsó letöltés: 2018. május 10.)

Public Concern at Work (é. n.b): Public Interest Disclosure Act 1998 (S.43g – Section 11).
Elérhetőség: <http://www.pcaw.co.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida43g-section11#43g>
(utolsó letöltés: 2018. május 10.)

Rendőrség (é. n.): Telefonanú. Elérhetőség: <http://www.police.hu/hu/ugyintezes/telefonanu> (utolsó letöltés: 2018. április 22.)

Sári János – Somody Bernadette (2008): Alapjogok. Alkotmánytan II. 10. A véleménynyilvánítás szabadsága. Elérhetőség: https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_alapjogok_alkotmanytan_ii/ch03.html (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

Sayare, Scott (2011): Scandal Over Mediator, a French Weight-Loss Drug, Prompts Calls for Wide Changes. New York Times. Elérhetőség: <https://www.nytimes.com/2011/12/12/health/scandal-widens-over-french-weight-loss-drug-mediator.html> (utolsó letöltés: 2018. június 6.)

Shih, Clara (2011): A Facebook kora. Budapest, Kiskapu Kiadó.

Solis, Biran – JESS3 (é. n.): The conversation prism. Elérhetőség: http://itknowledgeexchange.techtarget.com/writing-for-business/files/2015/05/JESS3_BrianSolis_ConversationPrism4_WEB_1280x1024.jpg (utolsó letöltés: 2018. április 16.)

Special Eurobarometer 470 Report. Corruption. (2017) Elérhetőség: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007> (utolsó letöltés: 2018. április 22.)

Statista (é. n.): Most famous social network sites worldwide as of August 2017, ranked by number of active users (in millions). Elérhetőség: <https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/> (utolsó letöltés: 2017. szeptember 22.)

Szabó Gergely (2017): Véleménynyilvánítás a munkaviszonyban – Meddig szabad a munkavállalói vélemény? Elérhetőség: <http://kocsisszabougyved.hu/velemenynyilvanitas-munkaviszonyban-meddig-szabad-munkavallaloi-velemenyl/> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

The Japan Times (2016): Better whistleblower protection. Elérhetőség: <https://www.japan-times.co.jp/opinion/2016/11/27/editorials/better-whistleblower-protection/#.WyJJe0iFPIU> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

Thüsing, Gregor – Forst, Gerrit szerk. (2016): Whistleblowing, A Comparative Study. Cham, Springer.

-
- Transparency International Magyarország (2016): Közsféra. Elérhetőség: <https://transparency.hu/antikorrupcios-kisokosok/kozsfera/> (utolsó letöltés: 2018. május 9.)
- Transparency International Magyarország (é. n.a): GCB (Global Corruption Barometer) 2013. Elérhetőség: <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/globalis-korrupcios-barometer/gcb-2013/> (utolsó letöltés: 2018. június 8.)
- Transparency International Magyarország (é. n.b): Jelentsd a korrupciót! Elérhetőség: <https://transparency.hu/tegy-a-korrupcio-ellen/korrupcio-bejelentese/> (utolsó letöltés: 2018. június 14.)
- Transparency International Magyarország Alapítvány (2018): Javaslatok a korrupció visszaszorítására Magyarországon. Elérhetőség: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/01/Javaslatok-a-korrupci%C3%B3-visszaszor%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ra-Magyarorsz%C3%A1gon.pdf> (utolsó letöltés: 2018. június 8.)
- Transparency International Romania (é. n.): Report on Whistleblowing in Romania. Elérhetőség: https://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/avertizarea_de_integritate_europa/RomaniaCountryReport.pdf (utolsó letöltés: 2018. május 10.)
- United Nations Office On Drugs And Crime (2015): The United Nations Convention against Corruption. Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. New York, United Nations. Elérhetőség: http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf (utolsó letöltés: 2018. június 13.)
- Vandekerckhove, Wim (2013): Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in Belgium. Transparency International Belgium. Elérhetőség: http://gala.gre.ac.uk/10297/1/ATOS_Towards_greater_support_and_protection_for_whistleblowers_in_Belgium.pdf (utolsó letöltés: 2018. június 7.)
- Varga Zoltán (2015): A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása a munkaviszonyban – az Emberi Jogok Európai Bírósága Matúz ügyben hozott ítéletének tükrében De iurisprudentia et iure publico Jog- és Politikatudományi Folyóirat, 9. évf. 1. sz. Elérhetőség: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2015-1-06.pdf> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)
- WikiLeaks (2015): What is WikiLeaks. Elérhetőség: <https://wikileaks.org/What-is-Wikileaks.html> (utolsó letöltés: 2018. április 22.)
- Wolfe, Simon et al. (2014): Whistleblower Protection Rules in G20 Countries: The Next Action Plan. Public Consultation Draft. Elérhetőség: <http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/06/Action-Plan-June-2014-Whistleblower-Protection-Rules-G20-Countries.pdf> (utolsó letöltés: 2018. június 13.)

Worth, Mark (2013): Whistleblowing in Europe Legal Protections for Whistleblowers in the EU. Transparency International

Youtube (2006): Original-See other copy if this version is frozen. Elérhetőség: <https://www.youtube.com/watch?v=qd3VV8Za04g&t=316s> (utolsó letöltés: 2018. április 16.)

Youtube (2013): Golden Corral food stored by dumpster so health inspector won't see it, employee says. Elérhetőség: <https://www.youtube.com/watch?v=yb0yrdDOy0g> (utolsó letöltés: 2018. április 16.)

HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK, JOGI DOKUMENTUMOK

JEGYZÉKE

Az Európai Parlament és a Tanács 596/2014/EU rendelete (2014. április 16.) 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

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről]

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól

A Bizottság (EU) 2015/2392 végrehajtási irányelve (2015. december 17.) az 596/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet tényleges vagy lehetséges megsértésének illetékes hatóságoknak történő bejelentéséről

Európai Bizottság: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről. Brüsszel, 2018. április 23. COM(2018) 218 final 2018/0106 (COD)

Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 on the protection of whistleblowers

Article 29 Data Protection Working Party (2006): Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to internal whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime. 00195/06/EN WP 117

Article 29 Data Protection Working Party (2017): Opinion 2/2017 on data processing at work. 17/EN WP 249.

European Parliament (2017): Report on the role of whistle-blowers in the protection of EU's financial interests. (2016/2055(INI)) Elérhetőség: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//EN> (utolsó letöltés: 2018. június 13.

International Working Group on Data Protection in Telecommunications (2013): Working Paper and Recommendations on the Publication of Personal Data on the Web, Website Contents Indexing and the Protection of Privacy. (675.46.32.)

UK Public Disclosure Act (1998)

Romanian law no. 571/2004 on the protection of personnel within public authorities and institutions disclosing violations of the law

Canadian Public Servants Disclosure Protection Act (2005)

Korean Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers (Act No. 10472, Mar. 29, 2011)

Conseil de Prud'hommes de Boulogne-Billancourt, No. 10/00853, 2010. november 19.

Cour d'appel Rouen Chambre sociale, No. 11/01827, 2011. november 1.

Cour de cassation Première chambre civile, No. 11–19.530, 2013. április 10.

1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról

2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

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

370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

30/1992. (V. 26.) AB határozat

36/1994. (VI. 24.) AB határozat

14/2017. (VI. 30.) AB határozat

T/11026. számú törvényjavaslat a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról. Előadó: Dr. Draskovics Tibor igazságügyi és rendészeti miniszter Budapest (2009. október)

T/11657. számú törvényjavaslat a panaszokról és közérdekű bejelentésekről. Előadó: Dr. Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter Budapest (2013. június)

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.

Kiadó: Nemzeti Közszolgálati Egyetem; Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó: Prof. Dr. Kis Norbert Dékán
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő: Kiss Eszter

Tördelőszerkesztő: Bödecs László

ISBN 978-615-5870-91-0

A kiadvány KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001
„Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése,
illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében készült.

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében készült.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE