

Az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló (EU) 2019/1937 irányelv*

1. Bevezetés

Az angol szakirodalomban „whistleblowing”-nak nevezett közérdekű bejelentés alatt azt a cselekményt kell érteni, amikor egy személy nyilvánosságra hozza azt, hogy egy szervezet, amelyhez valamilyen formában kötődik, ezért tudomása lehet erről a tényről, szabálysértést követ el.¹ A közérdekű bejelentés intézményének rendkívül fontos szerepe van napjainkban, kiváltképp annak fényében, hogy az üzleti világban kevésbé érvényesülnek az etikai szabályok.² Általában a köz- és magánjogi szervezetek munkavállalói, vagy az e szervezetekkel egyéb módon kapcsolatban álló személyek szereznek tudomást legelsőként az általuk elkövetett szabálysértésekről és etikai normaszegésekről,³ ezért akkor lehet a leggyorsabban orvosolni a szabálysértést, ha az említett személyi kör akár szervezeten belüli, vagy azon kívüli csatornákon bejelenti azt. Ehhez a közérdekű bejelentők megfelelő védelme kiemelten fontos, mivel az etikátlan vagy szabálysértő magatartás bejelentését jellemzően valamiféle megtorlás követi a szabálysértő fél részéről.⁴

Az uniós jogban egészen 2019-ig nem létezett egységes szabályrendszer a közérdekű bejelentés kapcsán. Az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló (EU) 2019/1937 irányelv (a továbbiakban: irányelv) ezt a hiányt pótolja a közérdekű bejelentés uniós szintű harmonizált szabályrendszerének létrehozásával.⁵ Az irányelv az I. fejezetében meghatározza a közérdekű bejelentésre vonatkozó szabályainak hatályát, és felsorolja a bejelentővédelmi szabályozás alapfogalmait,⁶ míg a II., III. és IV. fejezetében lefekteti a közérdekű bejelentési rendszerek kialakításának követelményeit.⁷ Ezen túl az V. és VI. fejezeteiben meghatározza a közérdekű bejelentőt

* A tanulmány a 2020-1.1.2-PIACI-KFI-2021-00306 Okos Révkalauz HUB projekt keretében készült.

¹ B. Culiberg – K. K. Mihalic: „The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda” *J Bus Ethics* 2017. 788. o.; A bejelentés célja jellemzően az, hogy a szabálysértésről szóló információt olyan személyhez vagy szervezethez juttassák el, amely képes beavatkozni és megakadályozni a további szabálysértést. Ld.: J. R. Mesmer-Magnus – C. Viswesvaran: „Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation” *Journal of Business Ethics* 2005. 278. o.

² B. Culiberg – K. K. Mihalic: „The Evolution of Whistleblowing Studies” 787. o.

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve (2019. október 23.) az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, HL L 305 (a továbbiakban: (EU) 2019/1937) Preambulum (1)

⁴ Egy kutatás például megállapította, hogy az Egyesült Államokban 1996 és 2004 között a nagy cégekkel szemben folytatott, közérdekű bejelentés következtében indult szabálysértési eljárásokban a közérdekű bejelentők 82%-át érte megtorlás. Ld.: J. Dungen – A. Waytz – L. Young: „The psychology of whistleblowing” *Morality and ethics* 2015/6. 129. o.

⁵ (EU) 2019/1937 Preambulum (4)

⁶ (EU) 2019/1937 I. fejezet

⁷ (EU) 2019/1937 II-IV. fejezet

megillető védelmet.⁸ A tagállamok 2023. december 17-ig kaptak határidőt arra, hogy az irányelvet teljes egészében átültessék saját jogrendszerükbe.⁹ Erre a tagállamok nagy többsége sort kerített,¹⁰ ezért célszerű az irányelv tartalmának részletes elemzését elvégezni, amely alapként szolgálhat a tagállami implementáció minőségének megítéléséhez. A tanulmány az irányelv felépítését fogja követni, és ennek mentén bemutatja a bejelentővédelmi szabályok alapfogalmait, valamint azok hatályát. Ezt követően a belső és külső bejelentési csatornákkal, az azok kialakítására vonatkozó szabályokkal, és a nyilvánosságra hozatal intézményével foglalkozik. A soron következő pontban pedig bemutatja a közérdekű bejelentőt védelmező szabályokat. Végül, de nem utolsó sorban a következtetésekben kiemeli az irányelv szabályozásában fellelhető szabályozási hiányosságokat, valamint az ezek jelentette kihívásokat.

2. Az irányelv alapfogalmai

Az irányelv célja, hogy uniós szinten harmonizálja a közérdekű bejelentésre és a bejelentő védelmére vonatkozó szabályokat. Az irányelv preambulumában elhelyezett indokolás szerint azért volt szükség a harmonizált szabályok megalkotására, mert korábban az egyes uniós szakpolitikák, és a tagállami szabályozások is különböző védelmet biztosítottak a közérdekű bejelentők számára. Ezek az eltérő, esetenként akár elégtelen védelmet biztosító szabályok pedig negatív hatást gyakoroltak az uniós szakpolitikák működésére.¹¹ Éppen emiatt az irányelv rendkívül széles tárgyi hatállyal jött létre. Az abban megfogalmazott bejelentővédelmi szabályokat számos szakpolitikára alkalmazni kell.¹² Fontos, hogy a tárgyi hatály kizárólag az uniós jogra tekintettel kötelező. Ez azt jelenti, hogy a bejelentővédelmi szabályokat kizárólag a meghatározott szakpolitikákra vonatkozó uniós jog megsértése esetén kötelező alkalmazni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a tagállamok ne bővíthetnék a bejelentővédelmi szabályok tárgyi hatályát tisztán nemzeti szabályozási területekkel.¹³

Az irányelv a bejelentővédelmi szabályok személyi hatályát főszabályként a köz- és magánjogi szervezetek dolgozóira terjeszti ki. E személyi kör alatt nem csak a munkavállalókat kell érteni, hanem a vállalkozó személyeket, a vállalkozásban tulajdonosi részesedéssel rendelkező személyeket, a vállalkozás ügyviteli, illetve felügyelő testületéhez tartozó személyeket, és az önkénteseket, valamint a fizetett és nem fizetett gyakornokokat is. Ezen kívül a bejelentővédelmi szabályok azokra a személyekre is vonatkoznak, akik a vállalkozó, vagy akár az alvállalkozó és a beszállító

⁸ (EU) 2019/1937 V-VI. fejezet

⁹ (EU) 2019/1937 26. cikk (1)-(2) bekezdés

¹⁰ Ld.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/NIM/?uri=CELEX:32019L1937>

¹¹ (EU) 2019/1937 Preambulum (4)

¹² Az irányelv szabályainak tárgyi hatálya kiterjed a közbeszerzésekre, a pénzügyi szolgáltatásokra, a termékekre és piacokra vonatkozó szabályokra, a terrorizmus finanszírozásának megelőzésére vonatkozó szabályokra, a termékbiztonságra és a termékfelelősségre, a közlekedésbiztonságra, a környezetvédelemre, a sugárvédelemre és a nukleáris biztonságra, az élelmiszer- és takarmánybiztonságra, az állategészségügyi és állatjóléti szabályokra, a közegészségügyre, a fogyasztóvédelemre, valamint a magánélet és a személyes adatok védelmére. Ezen kívül a közérdekű bejelentés szabályai kiterjednek az EU pénzügyi érdekeit sértő cselekményekre, a belső piaccal kapcsolatos jogsértésekre és a társasági adóra vonatkozó szabályokra is. Ld.: (EU) 2019/1937 2. cikk (1) bekezdés

¹³ (EU) 2019/1937 2. cikk (2) bekezdés

felügyelete és irányítása alatt dolgoznak.¹⁴ Lényegében tehát a bejelentővédelmi szabályok mindazokra vonatkoznak, akik valamilyen jogszerű formában információt szerezhetnek a köz- és magánjogi szervezetek belső működéséről. A személyi hatályt nem érinti a munkaviszony megszűnése, feltéve, hogy a közérdekű bejelentő olyan információt hoz nyilvánosságra, amelyet a munkaviszonya időtartama alatt ismert meg, és azokra a személyekre is alkalmazandók a szabályok, akiknek még nem jött létre a munkaviszonya, feltéve, hogy a felvételi eljárás során szerzett tudomást valamilyen szabálysértésről.¹⁵ Az irányelv ezt az igen tágan meghatározott személyi hatályt bővíti még azzal, hogy a bejelentővédelmi szabályok hatályát kiterjeszti a közérdekű bejelentő segítőjére, továbbá az olyan harmadik személyekre, akiket a bejelentéssel összefüggésben szintén megtorlás fenyegethet (pl. a közérdekű bejelentő munkatársa vagy családtagja), és olyan jogi személyekre is, amelyek a közérdekű bejelentő tulajdonában állnak, vagy amelyeknek a közérdekű bejelentő dolgozik, vagy amelyekkel a munkavégzéssel kapcsolatban egyéb módon összefüggésben áll.¹⁶ Ez utóbbi szabály egyértelműen azt igyekszik megakadályozni, hogy a közérdekű bejelentéssel érintett szervezetek megkerülhessék a bejelentővédelmi szabályokat, és megtorlással sújthassák a közérdekű bejelentőt közvetett módon.

Az irányelv közelebbről is meghatározza a közérdekű bejelentés tárgyát, ami nem más, mint a jogsértés, ami a tárgyi hatályban felsorolt valamely uniós szakpolitikát érinti. Eszerint a jogsértés olyan cselekmény vagy mulasztás, amely az irányelv tárgyi hatálya alá tartozó uniós jogi aktusokkal és területekkel kapcsolatos, vagy megghiúsítja a tárgyi hatály alá tartozó uniós jogi aktusokban foglalt, illetve ezen uniós területeken alkalmazandó szabályok jogi szabályozás által elérni kívánt céljait vagy hatásait.¹⁷ Az utóbbi esetkörbe azok a cselekmények tartoznak, amelyek ugyan nem minősülnek tényleges jogsértésnek, ugyanis egyetlen szabályt sem sértenek meg, azonban mégis a joggal való visszaélésnek tekinthetők. Ez összhangban áll a jogalkotó intézmények által az irányelv Preambulumában kitűzött céllal, miszerint a jogsértés fogalma alá kell vonni az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) ítélkezési gyakorlatában kidolgozott visszaélésszerű gyakorlatot is.¹⁸ Az EUB a visszaélésszerű gyakorlatot olyan gyakorlatként definiálja, ami szembemegy az alapul fekvő jogi norma céljával. Példának okáért a *C-425/06. sz. Part Service Srl* ügyben kimondta, hogy joggal való visszaélés az a gazdasági cselekmény, amelynek kizárólagos célja az adóelőny megszerzése.¹⁹

¹⁴ (EU) 2019/1937 4. cikk (1) bekezdés

¹⁵ (EU) 2019/1937 4. cikk (2)-(3) bekezdés

¹⁶ (EU) 2019/1937 4. cikk (4) bekezdés

¹⁷ (EU) 2019/1937 5. cikk 1. pont

¹⁸ (EU) 2019/1937 Preambulum (42)

¹⁹ C-425/06. sz. Part Service Srl ügy [EU:C:2008:108] 62. pont; F. Bardini: „The principle of the prohibition of abusive practices within the framework of the VAT Directive is directly effective against citizens (ECJ), Cussens and others judgment, C-251/16, 22 November 2017” <https://www.diritticomparati.it/principle-prohibition-abusive-practices-within-framework-vat-directive-directly-effective-citizens-ecj-cussens-others-judgment-c-25116-22-november-2017/>

3. A bejelentési csatornák

Az irányelv három fajta bejelentési mód létrehozását írja elő a tagállamok számára, amelyek között a fokozatosság elve alapján kell választani. Létezik belső, valamint külső bejelentési csatorna, amelyekhez a nyilvánosságra hozatal lehetősége szubszidiárius jelleggel kapcsolódik.²⁰ Míg közérdekű bejelentő szabadon választhat, hogy a belső vagy a külső bejelentési csatornát veszi igénybe,²¹ addig csak szigorú feltételek mellett hozhatja nyilvánosságra a jogsértésre vonatkozó információt. Főszabály szerint a bejelentő csak a belső és a külső bejelentési csatornák kihasználását követően hozhatja nyilvánosságra a jogsértés tényét. Ez alól azonban kivételt képeznek azok az esetek, amikor a jogsértés nyilvánvaló módon veszélyezteti a közérdeket, valamint amikor az ügy sajátos körülményeiből fakadóan még a külső bejelentés esetén is fennáll a megtorlás kockázata, és kicsi az esélye a jogsértés leleplezésének, ugyanis feltehető, hogy valamely hatóság összejátszik a jogsértés elkövetőjével, vagy akár maga is érintett a jogsértésben.²²

Az irányelv a belső bejelentési csatornák létrehozásának kötelezettségét eltérően szabályozza a közjogi és a magánjogi szervezetek tekintetében, emiatt érdemes őket külön vizsgálni. A magánjogi szervezetek esetében főszabályként a legalább 50 munkavállalót foglalkoztató jogalanyok kötelesek létrehozni belső bejelentési csatornákat.²³ Az irányelv ezt az 50 fős belépési limitet eltörli azonban, és bármely magánjogi szervezet számára kötelezővé teszi a belső bejelentési csatornák létrehozását, ha az a szervezet pénzügyi szolgáltatásokat nyújt.²⁴ Ezen túl azonban engedményt is tesz azon magánjogi szervezetek számára, amelyek főszabály szerint kötelesek volnának belső bejelentési csatornát létrehozni, ám csak közép vállalkozásnak minősülnek, tehát a foglalkoztatottak száma nem haladja meg a 249 főt. Számukra lehetővé teszi, hogy több szervezet közösen üzemeltesse a belső bejelentési csatornát.²⁵

A közjogi szervezetek esetében viszont nem érvényesül az általános limit, vagyis főszabályként minden közjogi szervezetnek létre kell hoznia a belső bejelentési csatornát. Ez alól kivételt képeznek a 10.000 főnél kevesebb lakosú önkormányzatok, valamint az ötven főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató önkormányzati szervezetek. Viszont az irányelv azt is lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a közép vállalkozásokra vonatkozó szabály mintájára előírják a szóban forgó

²⁰ (EU) 2019/1937 II-IV. fejezet

²¹ Az irányelv nem rendelkezik olyan szabállyal, amely korlátozná a bejelentő választási lehetőségét. Az uniós jogalkotó azért döntött a belső bejelentési csatornák létrehozásáról, mert empirikus kutatások igazolták, hogy a szervezetek által elkövetett szabálysértéseket a szervezethez tartozó személyek nagyobb hajlandósággal jelentik belső csatornákon, amennyiben választhatnak belső és külső bejelentési csatornák közül. Ezen túl pedig a belső bejelentési csatorna lehetővé teszi, hogy az információ először a szervezeten belül jusson el egy olyan személyhez, aki képes lehet beavatkozni a szabályszegés megszüntetése érdekében, ami értelemszerűen lerövidíti a probléma megoldását. Ld.: (EU) 2019/1937 Preambulum (33)

²² (EU) 2019/1937 15. cikk (1) bekezdés

²³ (EU) 2019/1937 8. cikk (1), (3) bekezdés

²⁴ (EU) 2019/1937 8. cikk (4) bekezdés; Az intézkedés célja a termékbiztonság garantálása, valamint a terrorizmusfinanszírozás hatékony megelőzése.

²⁵ (EU) 2019/1937 8. cikk (6) bekezdés

önkormányzatok és önkormányzati szervezetek számára a belső bejelentési csatornák közös üzemeltetését.²⁶

Az irányelv ezen túl meghatározza a belső bejelentési csatornák kialakításával kapcsolatos követelményeket is. Mindenekelőtt kimondja, hogy a belső bejelentési csatornát üzemeltetheti egy erre a célra kijelölt munkavállaló, vagy akár egy teljes szervezeti egység is. Ezen kívül lehetőség van külső, harmadik fél bevonására is a bejelentési csatorna üzemeltetése céljából.²⁷ Az irányelv hiányosságának tekinthető, hogy nem teszi kötelezővé a magánjogi szervezetek számára, hogy a belső bejelentési csatornát az irányelv személyi hatálya alá tartozó teljes személyi kör számára megnyissák. Ehelyett csak a szervezet munkavállalói számára kell biztosítani a bejelentési rendszer használatát. A munkavállalókon túl a személyi hatályba tartozó szereplők számára csak opcióként lehet biztosítani a belső bejelentési rendszer használati jogát.²⁸

A belső bejelentési csatorna működtetése során az üzemeltetőnek gondoskodnia kell arról, hogy a bejelentő visszaigazolást kapjon a bejelentés fogadásáról, és három hónapon belül visszajelzést kapjon a bejelentéséről. A bejelentési csatornát pártatlan személynek kell üzemeltetnie. Ezen kívül pedig úgy kell létrehozni, hogy ahhoz illetéktelen személyek ne férhessenek hozzá. Ezen intézkedések nyilvánvalóan a bejelentő személyét hivatottak védelmezni. Ezen kívül a bejelentő számára tájékoztatást kell nyújtani arról, hogy miként lehet külső bejelentést tenni.²⁹ E szabályok kapcsán kritikaként fogalmazható meg, hogy a bejelentő számára nyújtandó visszajelzés egyáltalán nincs konkretizálva. Nem tudni, hogy annak mi a célja, funkciója, vagy éppen a tartalma, ezért tagállamonként nagyon eltérő gyakorlatok alakulhatnak ki. A külső bejelentési csatornák alkalmazását az irányelv a belső bejelentési csatornák alternatívájaként írja le.³⁰ Nincs olyan szabály az irányelvben, amely a külső bejelentési csatornák felhasználását a belső bejelentési csatornák kihasználásának feltételéhez kötné. A külső bejelentési csatornák létrehozásának kötelezettsége a tagállamokat terheli.³¹ Jelentőségük, hogy a külső bejelentési csatornákhöz bármely szervezethez kötődő személy fordulhat, míg ezzel szemben a belső bejelentési csatornák csak az azokat működtető szervezet vagy szervezetek munkavállalói számára állnak rendelkezésre. A külső bejelentési csatornák tekintetében az irányelv előírja a tagállamok számára, hogy kijelöljék azokat a hatóságokat, amelyeket működtetni fogják ezeket. Mind a hatóságok, mind pedig a csatornák esetében alkalmazott többes szám lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy többféle külső bejelentési csatornát létrehozzanak, amelyek ezáltal akár kifejezett ügýtípusokra szolgálhatnak.

A külső bejelentési csatorna működtetésével kapcsolatos szabályok alapvetően megegyeznek a belső bejelentési csatorna üzemeltetésének szabályaival, ám ki kell emelni, hogy itt a bejelentő számára nyújtott visszajelzés kivételes esetekben a három hónapot meghaladhatja. Ilyenkor legfeljebb hat hónapon belül kell megtörténnie a

²⁶ (EU) 2019/1937 8. cikk (9) bekezdés

²⁷ (EU) 2019/1937 8. cikk (5) bekezdés

²⁸ (EU) 2019/1937 8. cikk (2) bekezdés

²⁹ (EU) 2019/1937 9. cikk

³⁰ (EU) 2019/1937 10. cikk

³¹ (EU) 2019/1937 11. cikk (1) bekezdés

visszajelzésnek, amelynek tartalmát az irányelv itt sem konkretizálta.³² Ugyanakkor a külső bejelentési csatorna esetében az irányelv előírja a bejelentő tájékoztatásának kötelezettségét a bejelentést követő vizsgálatok eredményéről.³³ A külső bejelentési csatorna hatékony működtetésének érdekében az irányelv engedélyezi a tagállamok számára, hogy a külső bejelentés eljárási szabályaiban kizárják az enyhe mértékű jogsértések esetén az eljárás lefolytatását.³⁴ A praktikus megfontolások elfogadása mellett egyetlen kritikával lehet élni e szabállyal kapcsolatban, ami nem más, minthogy elmulasztja meghatározni azt, hogy mi minősül enyhe jogsértésnek. Emiatt pedig a tagállamok fogják kialakítani saját standardjaikat, amelyek eltérők lesznek, ezáltal eltérő gyakorlat alakulhat ki a jogsértések kezelésében. Ezen kívül az irányelv azt is biztosítja a tagállamok számára, hogy lehetővé tegyék a közérdekű bejelentés elutasítását, feltéve, hogy az adott jogsértéssel kapcsolatban olyan újbóli bejelentés érkezett, amely nem tartalmaz semmilyen új, jogsértésre vonatkozó információt.³⁵ Az irányelv ezen kívül meghatározza a külső bejelentési csatornák üzemeltetésével kapcsolatos adatvédelmi- és bejelentővédelmi szabályokat, melyek lényege, hogy a jogsértést elkövető szervezet ne ismerhesse meg a bejelentő személyét. Ezen kívül az irányelv széleskörű tájékoztatást ír elő a külső bejelentési csatornákat üzemeltető hatóságok számára, amely elsősorban a bejelentőt megillető jogosultságokról és jogorvoslati jogokról szól.³⁶

Összességében tehát az irányelv a belső és külső bejelentési csatornák egymást valamelyest átfedő rendszerét hozta létre, melyet kiegészít a nyilvánosságra hozatal lehetőségével a legsúlyosabb és azonnali veszéllyel fenyegető esetekre. A belső bejelentési csatornák azért hatásosak, mert nem válnak túlterheltté, ugyanis csak egy-egy szervezet munkavállalói fogják használni. Ezt erősíti az is, hogy a belső bejelentési csatornákon csak a működtető szervezet tevékenységi körében előforduló jogsértésekre vonatkozó információkat kell mérlegelni, míg a külső bejelentési csatornák egyrészt mindenki számára nyitva állnak, ezért jóval nagyobb lehet a kihasználtságuk, másrészt pedig szélesebb tárgykörben fordulhatnak külső bejelentési csatornához a bejelentők, mint a saját belső bejelentési csatornájukhoz – feltéve, hogy van. Ez utóbbi megjegyzés pedig rámutat a külső bejelentési csatornák működtetésének legfontosabb indokára, ami nem más, minthogy egyes köz- és magánjogi szervezetek nem kötelesek belső bejelentési csatornákat működtetni, azonban ezeket a szervezetek ugyanúgy elkövethetnek jogsértést, ezért muszáj valamilyen formában az ezen szervezetek munkavállalói számára is biztosítani a közérdekű bejelentés lehetőségét. A külső bejelentési csatornák erre biztosítanak lehetőséget.

4. A munkajogi védelem

Az irányelv több védelmi szabályt is biztosít a közérdekű bejelentő számára, amelyek közül az első és legfontosabb a belső és külső bejelentési csatornák működtetésével kapcsolatos titoktartási kötelezettség. Ennek értelmében tilos a

³² (EU) 2019/1937 11. cikk (2) bekezdés d) pont

³³ (EU) 2019/1937 11. cikk (2) bekezdés e) pont

³⁴ (EU) 2019/1937 11. cikk (3) bekezdés

³⁵ (EU) 2019/1937 11. cikk (4) bekezdés

³⁶ (EU) 2019/1937 13. cikk

közérdekű bejelentő személyazonosságának, sőt, bármely más olyan információnak felfedése, amelyből közvetlenül vagy közvetve kikövetkeztethető a személyazonossága.³⁷ A bejelentési csatornák üzemeltetésének ezen szabálya képezi a legfőbb védvonalat a bejelentővel szemben alkalmazott megtorlással szemben. Azonban önmagában ez a szabály nem elegendő a megtorlás megelőzésére, ugyanis a szabálysértés nyomán induló eljárásban szükség lehet a bejelentő személyének felfedezésére, amivel elveszíti az anonimitás adta előnyöket. Éppen emiatt az irányelv a megtorlást tilalmazó szabályt és a megtorlással szembeni védelmet célzó intézkedéseket, valamint szankciókat is bevezet, amelyeket pedig megtorlás esetén kell alkalmazni az érintett szervezettel szemben.

Az irányelv kifejezetten megtiltja tehát a közérdekű bejelentővel szemben alkalmazott megtorlást, és ezzel kapcsolatban előírja a tagállamok számára, hogy a megtorlás tilalmának megsértése esetére hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat írjanak elő.³⁸ Megtorlásnak minősül minden olyan közvetlen vagy közvetett cselekmény vagy mulasztás, amely belső vagy külső bejelentés, illetve nyilvánosságra hozatal következményeként a munkavégzéssel összefüggésben történik, és amely indokolatlan hátrányt okoz vagy okozhat a bejelentő személynek.³⁹ Sőt, ezen kívül megtorlásnak minősül az ilyen cselekménnyel vagy mulasztással való fenyegetésre is.⁴⁰ Az, hogy pontosan mi minősül ilyen hátrányt okozó cselekménynek vagy mulasztásnak rendkívül nehezen meghatározható,⁴¹ ezért az irányelv egy példálózó felsorolást is biztosít azokról a cselekményekről, amelyek alapvetően jogszerűen alkalmazhatók a munkáltatói jogkör részeként, polgári jogi szerződéses jogviszonyban, vagy éppen egy közigazgatási eljárásban, azonban megtorlásnak minősülnek, ha fennáll az irányelv preambulumban is kiemelt ok-okozati összefüggés köztük és a közérdekű bejelentés vagy nyilvánosságra hozatal ténye között.⁴²

A bejelentések elősegítése érdekében a tagállamok kötelesek könnyen hozzáférhető tájékoztatást nyújtani a közérdekű bejelentőt megillető bejelentővédelmi szabályokról, továbbá tanúsítani, hogy a bejelentőt megilletik a bejelentővédelmi jogosultságok. Ezen kívül az irányelv kiterjeszti a megtorlás miatt induló polgári peres és büntetőeljárásokra az ügyvédi segítségnyújtás költségmentességére vonatkozó unió másodlagos jogforrások hatályát.⁴³ Ezen túl az irányelv felmenti a közérdekű bejelentőket a titoktartási- és egyéb szerzői jogi és iparjogvédelmi kötelezettségeik alól a bejelentés tárgyát képező jogsértés tárgykörében, hogy ne lehessen velük szemben ezek megsértése miatt peres eljárást indítani. Továbbá a megtorlás tilalmának megerősítése végett megfordítja a bizonyítási terhet annak bizonyítása tekintetében,

³⁷ (EU) 2019/1937 16. cikk (1) bekezdés

³⁸ (EU) 2019/1937 23. cikk

³⁹ (EU) 2019/1937 5. cikk 11. pont

⁴⁰ (EU) 2019/1937 19. cikk

⁴¹ A közérdekű bejelentéssel foglalkozó kutatások a megtorlás lehetséges formái között sorolják fel a jogsértés bejelentésére szolgáló eljárás akadályozását, vagy éppen a bejelentő személyének elszigetelését. A kutatások ezen kívül még kiemelik, hogy ahhoz, hogy egy megtorló intézkedés megsértse a bejelentővédelmi szabályokat, nem feltétlenül kell, hogy a legfelsőbb vezetőktől érkezzen a szervezeten belül. Ld.: J. R. Mesmer-Magnus – C. Viswesvaran: „Whistleblowing in Organizations” 281. o.

⁴² (EU) 2019/1937 19. cikk; Preambulum (44)

⁴³ (EU) 2019/1937 20. cikk

hogy egy adott cselekmény vagy mulasztás célja hátrány okozása volt-e. Ez rendszerint a közérdekű bejelentőt terhelné, mivel ő kezdeményezheti a peres eljárást a megtorlás miatt, azonban az irányelv alapján az érintett szervezetnek kell bizonyítania, hogy cselekménye vagy mulasztása nem hátrány okozását szolgálta, vagyis nem áll fenn a közérdekű bejelentéssel kapcsolatos ok-okozati összefüggése.⁴⁴

Összességében úgy vélem, hogy az irányelv megfelelően szabályozza a közérdekű bejelentőt megillető védelmet, azonban fontos felhívni a figyelmet az irányelv minimumharmonizációs jellegére, ami gyengítheti az abban lefektetett szabályok hatékonyságát. Mindenekelőtt azt kell megemlíteni, hogy a megtorlás fogalma kellően absztrakt ahhoz, hogy a megtorlást elszenvedő bejelentő akkor is a bírósághoz fordulhasson a megtorlással szembeni jogos igényének érvényesítése érdekében, ha az nem az irányelvben lefektetett formák egyikével valósult meg, ám mégis hátrányt okozott számára. Ugyanakkor kérdés, hogy a tagállami jogrendszerekben átültető jogi normák milyen mértékben érvényesítik e definíció nyitottságát. Ezen kívül az irányelv csupán általános jelleggel írja elő a tagállamok számára a szankciók bevezetését a megtorlással szemben. Ez azt jelenti, hogy nem határozza meg a szankciók konkrét formáját és mértékét, ami utat nyit a hatékonyságukban is eltérő tagállami szabályrendszerek kialakításának, ami veszélyeztetheti az uniós bejelentővédelmi szabályok hatékony érvényesülését. Emiatt az irányelv e két szabályhelyen pontosabb szabályozást is alkalmazhatott volna.

5. Az irányelv átültetésének hazai folyamata

Magyarországon 1977-től volt hatályban olyan tartalmú törvényi szabályozás,⁴⁵ amely közérdekű bejelentésekkel kapcsolatosan tartalmazott rendelkezéseket, természetesen az adott időszaknak megfelelő tartalommal. Ezt a rendszerváltás előtti törvényt Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozását rögzítő törvény⁴⁶ helyezte hatályon kívül. A közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos újabb szabályozás 2009-ben született meg, a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvénnyel, azonban ez a törvény soha nem lépett hatályba. Majd 2013-ban lépett hatályba a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény, amely olyan jogintézményeket vezetett be, mint az alapvető jogok biztosa által működtetett elektronikus védett bejelentési rendszer, a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer, vagy a bejelentővédelmi ügyvédre vonatkozó szabályok. A korábbi szabályozást a magyar munkajogi irodalomban számos kritika érte.⁴⁷ Ebben a jogi környezetben érte Magyarországot az

⁴⁴ (EU) 2019/1937 21. cikk

⁴⁵ 1977. évi I. törvény a közérdekű bejelentésekről.

⁴⁶ Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény. A törvény 141-143. §-ai rögzítették a kérdést érintő legfontosabb szabályokat.

⁴⁷ Lásd ezzel kapcsolatosan A. Kun, A whistleblowe-ek védelme – különös tekintettel a munkajogi aspektusokra. Pécsi Munkajogi Közlemények, 2011/2. 113-145 p.; Kun Attila: Bejelentővédelem és munkavállalói véleménynyilvánítási szabadság az új uniós „Whistleblowing irányelv” tükrében, In: Pál Lajos (szerk.): A véleménynyilvánítás szabadsága és korlátai a munkajogviszonyban. A Magyar Munkajogi Társaság 2021. június 23-i vitaülésén elhangzott előadások, hozzászólások. HVG-ORAC, Budapest 2022,

uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv harmonizációjának kötelessége, amelyet a tagállamoknak 2021. december 17-ig kellett volna a nemzeti jogrendszerükbe átültetniük,⁴⁸ e kötelezettséggel számos tagállam késedelembe esett, Magyarország is. Végül 2023. május 25-én került kihirdetésre a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (továbbiakban: Panasz tv.),⁴⁹ amely az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv teljeskörű harmonizációját tűzte ki célul. A Panasztv. megalkotása során a jogalkotó elsődleges szabályozási elve ugyanakkor az volt, hogy lehetőleg a már meglévő és működő magyar jogi megoldásokból építkezzen, és azok mellé állapítson meg új (az irányelv által megkövetelt, Magyarországon eddig nem kodifikált) jogintézményeket.⁵⁰ A szabályozási stratégia⁵¹ kiindulópontja tehát alapvetően az, hogy Magyarország a már meglévő tárgyban jogintézményeinek fenntartásával biztosítsa az irányelvnek való megfelelést, csak a legszükségesebb esetekben hozzon létre új jogintézményeket.⁵²

6. Következtetések

Összefoglalva a fenti megállapításokat, kijelenthető, hogy az irányelv alapos szabályokat fektetett le mind a közérdekű bejelentésekre szolgáló rendszerek szabályai, mind pedig a bejelentővédelmi szabályok tekintetében. Az irányelv nagyfokú szabadságot biztosít a tagállamok, sőt, a köz- és magánjogi szervezetek számára is, hogy kialakítsák külső és belső bejelentési csatornáikat. E csatornákból több is létrehozható, vagyis akár a jogsértés tárgyára tekintettel több csatorna is üzemeltethető, ami kétségtől praktikus, hiszen így a bejelentési csatornák olyan hatóságok (vagy éppen szervezeteken belül szervezeti egységek) között oszthatók szét, amelyeknél megvan a speciális szaktudás az adott tárgykörbe tartozó bejelentések hatékony értékelésére. Az irányelv megfelelő részletességgel szabályozza a bejelentési csatornák működtetését, valamint a bejelentőket megillető védelmet és támogató intézkedéseket, azonban ahogy

82-97. o., Kun Attila: Közérdekű bejelentés és compliance: az új uniós „Whistleblowing irányelv” implikációiról In: Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére Labor est etiam ipse voluptas. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest 2021. 699-708. o.; Dénes Erzsébet: Whistleblowing: bejelentés vagy beárulás? Munkajog, 2020/4 sz. 37-44 o.

⁴⁸ Lásd E Kovács, Whistleblowing – Institutioneller Schutz und individualarbeitsrechtliche Fragen, JAS, 2022, 03, 225-240.; E Kovács, Whistleblowing – Anwendungsbereich und die betriebsverfassungsrechtliche Grundlage für den internen Meldekanal, DRdA, 2022/5, 1-11.; E Kovács, Strittige Fragen zu den internen Meldekanälen für Whistleblowing, RdW 2022/10, 700-704.

⁴⁹ A. Kun, A visszaélés bejelentő rendszerek munkajogi vonatkozásai – különös tekintettel az új uniós „whistleblowing irányelvre” és annak hazai átültetésére. In L. Pál – Z. Petrovics: Visegrád 20.0, Wolters Kluwer, Budapest, 2023, p.

⁵⁰ Lásd Indokolás

⁵¹ A stratégiai megközelítés fogalmáról lásd Jarjabka, Á.: A stratégia fogalmának modern jelentéstartalma. Vezetéstudomány, 2001., 7-8., 25 – 32.

⁵² Lásd Indokolás I. továbbá III. pontja.; a „minimális harmonizáció” elvéről lásd a következő pontot valamint az az összegzést.

a különálló pontokban is utaltam rá, bizonyos szabályozási hiányosságok fellelhetők benne.

E szabályozási hiányosságok közül az első az, hogy a belső bejelentési csatornák használata kapcsán az irányelv megengedi a tagállamoknak, hogy csak a szervezetek munkavállalóit jelöljék ki, mint a használatra jogosult személyi kör, holott a bejelentővédelmi szabályok nem csak egy adott szervezet munkavállalóira, hanem azokra is vonatkoznak, akik még vagy már nem a szervezet munkavállalói, vagy éppen azokra, akik egyéb szerződéses jogviszonyban állnak a szervezettel. Hatásosabb volna, ha a belső bejelentési csatornákat ez utóbbi személyek számára is megnyitná maga az irányelv, hogy ne alakuljon ki eltérő gyakorlat a tagállamokban. A külső bejelentési csatornák kapcsán pedig kritikaként fogalmazható meg, hogy az irányelv nem definiálja az enyhe jogsértés kifejezést, amelyre hivatkozva a külső bejelentési csatornát üzemeltető hatóság elutasíthatja a közérdekű bejelentés kivizsgálását. Szükség volna *de minimis* szabály lefektetésére, amely zsinórmértékként szolgálhatna a jogsértések súlyosságának megítélése során.

Végül, de nem utolsó sorban az irányelv szabályainak hatékonyságát csökkentheti a megtorlás esetére előírt szankcióra vonatkozó szabály is, ami túl általános ahhoz, hogy egységes gyakorlat alakuljon ki uniós szinten a tagállamok között. Emiatt célszerű volna a szankcióra vonatkozó szabály konkretizálása. Ha mást nem is, legalább elő lehetne írni, hogy milyen típusú eljárásban milyen típusú szankciót kell kiszabni a megtorlás tilalmának megsértése esetére. Ezzel megmaradna a tagállamok autonómiája a szankciók alkalmazása terén, de mégis közelednének egymáshoz a tagállami jogrendszerek.

A jövőben ezen szempontok alapján volna érdemes vizsgálni az irányelv tagállami implementációját. Ez az egységes szempontrendszer nem csak arra alkalmas, hogy általános jelleggel vizsgáljuk a tagállami implementációk minőségét, hanem arra is, hogy összehasonlítsuk a tagállami átültető normákat és teljes képet kapjunk az európai bejelentővédelmi szabályok jelen állásáról.