

Kun Attila

A whistleblowerok védelme – különös tekintettel a munkajogi aspektusokra¹

I. Bevezetés: A whistleblowing értelmezési keretei

A magyar terminológiában nem találunk megfelelő kifejezést a whistleblowing meghatározására. A whistleblowing tulajdonképpen a „vészharangok megkongatása”, egyfajta „adatfeltárás”, szervezeten belülről jövő visszaélés-jelzés. A kifejezés bennfentes információ feltárását jelenti, melynek során egy szervezet tagja, volt tagja, alkalmazottja (vagy volt alkalmazottja) a szervezet működése során általa észlelt, közérdeksértő vagy jogellenes, esetleg másoknak kárt okozó, vagy esetleg pusztán etikátlan tevékenységről szolgáltat bizalmas információt. Összefoglalva: a whistleblowing azokat az opciókat magában foglaló gyűjtőfogalom, amelyek egy munkavállaló rendelkezésére állnak arra nézve, hogy – védtet – bejelentést tegyen a szervezeten belüli visszaélésekről.

Hazánkban leginkább a korrupció elleni harc részeként került reflektorfénybe a whistleblowing, emiatt alapvető elvárásként fogalmazódik meg, hogy az állam tolerálja – sőt támogassa, motiválja – a visszásságok felfedését, védje meg a bejelentőket. A whistleblowing jogi garanciáinak kiépítése nélkül olyan információk maradhatnak rejtve, amelyek elengedhetetlen feltételei a demokratikus, tiszta, átlátható, korrupciómentes és hatékony közéletnek. A korrupciós ügyekbe keveredő cégek könnyen elveszíthetik jó hírnevüket, ez pedig egyértelműen visszahathat az üzleti és egyéb partnerekkel, illetve a vásárlókkal ápolt kapcsolataikra, piaci hírnevükre is. Ezért a vállalatok maguk is érdekeltek belső whistleblowing rendszerek kialakításában.

A whistleblowing morális, etikai értelemben tehát előmozdítja a közérdekvédelem, átláthatóság és az elszámoltathatóság általános demokratikus értékeinek érvényesülését, gazdasági értelemben pedig a hatékonyságot javíthatja, hiszen kevesebb veszteség éri az államot és a vállalatokat, ha a korrupció révén elfolyó pénzekre például fény derül whistleblowing révén. Ebben az értelemben a whistleblowing a prevenció eszköze is: nem csupán etikai, de stratégiai (ld. korai beavatkozás lehetősége), pénzügyi (ld. hatékonyság javítása), jogi (ld. jogi rizikómenedzsment) és társadalmi érdek is a korrupciós ügyek időben való feltárása, jelesül whistleblowing révén.

Magát a whistleblower-t szokás közérdekű bejelentőnek, „közérdekvédőnek” nevezni, de használatosak a „belső tanú”, illetve „bennfentes informátor” kifejezések is. A lényeg, hogy az információhoz feladata – munkája – ellátása során jut hozzá, ezért is nevezzük bennfentesnek. Olyan személy is lehet bennfentes informátor, aki már nem tagja az adott szervezetnek, viszont az információhoz még korábbi „bennfentes” minőségében jutott hozzá (pl.

¹ A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. A kézirat lezárva: 2011. júl. 30.

volt munkavállaló). A gyakorlat azt mutatja, hogy kizárják e személyi körből azokat, akiknek munkaköri kötelezettségük a visszaélések jelentése, kivizsgálása (pl. belső ellenőr).

A statisztikák szerint a hazai gazdasági bűncselekmények 17%-át whistleblowerek leplezik le (a PricewaterhouseCoopers adatai szerint).² Egy másik érdekes nemzetközi statisztika szerint (KPMG, 2007) a vállalati csalások 25%-át munkavállalók leplezik le. Ez a tény is mutatja a whistleblowing jelentőségét, illetve ráirányítja a figyelmet annak munkajogi aspektusaira.³

A whistleblowingot különböző szempontok szerint lehet csoportosítani:

- Megkülönböztethetünk belső és külső whistleblowingot aszerint, hogy a bejelentő a bejelentését a szervezeten belül teszi-e meg (ld. belső visszaélés-jelző rendszerek), avagy a vészharangot a szervezeten kívül kongatja meg (valamely hatóság felé, vagy éppen névtelenül szivárogtatja ki a visszaással kapcsolatos információit például – tipikusan végső eszközként – a médiának).
- Külön kell választani a köz-, illetve a magánszférában létező whistleblowingot. Időrendiségét tekintve először a közszférában jelent meg az intézmény (még az amerikai polgárháború idején). A közszférában általában kimunkáltabb a jogi szabályozás, míg a magánszférában a vállalaton belül követendő szabályokat főként etikai kódexekbe foglalva állapítják meg, önszabályozás útján. A közszférában tipikusan inkább külső whistleblowingot alkalmaznak (jellemzően egy független hatóság végzi a bejelentések kivizsgálását), míg a magánszférában favorizáltabbak a belső visszaélés-jelentési mechanizmusok (de előfordul, hogy a vállalat egy külső szervezet, szolgáltatót szerződtessen e feladatok ellátására).
- Megkülönböztethető védett és nem védett whistleblowing. Szabályozási szempontból pont az az alapvető kérdés, hogy mely bejelentések (kitől?, kinek?, milyen tárgykörben?, milyen formában? – e kérdések kibontását lásd alább) minősülnek közérdekvédelmi szempontból védendőnek, illetve konkrétan jogilag védettnek.
- Elhatárolható a whistleblowing szűkebb, tradicionális köre, illetve tágabb megközelítése. Tradicionális értelemben csak az minősül whistleblowingnak, amikor a bennfentes alkalmazott olyan szervezeten belüli visszaélésről szivárogtat ki információt, amely a közérdeket általánosan, alapvetően sérti (hazai terminológiával: közérdekű bejelentés). Tágabb értelemben viszont minden olyan bejelentés tekinthető whistleblowingnak, amelyben az alkalmazott bármiféle illegális, etikátlan vagy egyébként káros, helytelen szervezeti magatartást tár fel. Utóbbinál tehát a direkt közérdeksérelem nem fo-

² Idézi: Burai Petra: *Whistleblowing in Hungary*, Country Study, <http://www.whistleblowing-cee.org/countries/hungary/> (Letöltve: 2011.07.10.)

³ Említi: Kaptein, Muel: *From Inaction to External Whistleblowing: The Influence of the Ethical Culture of Organizations on Employee Responses to Observed Wrongdoing*. ERIM Erasmus Research Institute of Management) Report Series, ERS-2009-047-ORG, August 2009. 3.

galmi elem; elképzelhető olyan bejelentés is, amely például elsődlegesen csak az adott munkavállaló(k) szempontjából sérelmes (pl. ilyen lehet egy diszkriminációs ügy, vagy egyéb munkajogi jogsértés feltárása – ld. később: ún. „munkajogi whistleblowing”).⁴

- Létezik aktív és passzív whistleblowing. Az aktív whistleblowing nem igényel különösebb magyarázatot, míg a ritkábban emlegetett passzív megvalósítás arra a helyzetre utal, amikor a munkavállaló szimplán egy hatóság jogszerű vizsgálatára/kérdésére reagálva, ennek keretében ad ki bizonyos információkat, vagy éppen egyszerűen megtagadja bizonyos jogellenes munkáltatói utasítás végrehajtását.
- Különbség tehető kötelező és önkéntes whistleblowing között. Jogszabályi szinten relatíve ritka a kötelező rendszer, inkább a közszférában, illetve egyes szakmákban fordul elő,⁵ továbbá büntetőjogi szempontból lehet jelentősége.⁶ A magánszférában viszont elterjedőben van, hogy etikai kódexek kötelező whistleblowing rendszereket építenek ki. E kérdéskörrel a tanulmány utolsó fejezete foglalkozik bővebben.

II. Nemzetközi kitekintés

Az Egyesült Államokban – a jogintézmény hazájában – kiemelten fontos szerepet játszanak a közérdekű bejelentések az állam és a gazdaság átlátható működésében. A szabályozás kiindulópontja itt a közérdek ethosza, illetve a szólásszabadság értéke. Már 1863-ban, a polgárháborúból való méltánytalan profitálás visszaszorítása érdekében megszületett a False Claims Act (FCA). Ennek nyomán bármely állampolgár eljárást indíthat olyan állami szerződésekben részes felekkel szemben, akik csalást követtek el. Ha az ügy sikeres, a törvény alapján a bejelentő jutalma a díjnak vagy a megállapodás összegének a 15-25%-a, valamint ügyvédi költségeinek megtérítése lehet. Az ún. qui tam keresettel – kvázi az állam nevében – indíthatnak pert az állampolgárok abban az esetben, ha olyan visszaélésről szereztek tudomást, mely az államot megkárosította (az állam „átveheti” időközben a pert).⁷ A bejelentő megtorlás (pl. munkajogi) elleni védelméről is rendelkezik a törvény. Az FCA erős ösztönző hatására és jelentőségére nézve példaként említhető, hogy csak 2009-ben több mint 2,4 billió dollárt szerzett vissza így a kormányzat.⁸ Következő fontos állomás a törvényhozásban az 1989-ben elfogadott Whistleblower Protection Act (WPA), amely alapvetően a közszférát fedi le. Az USA-ban a közszférában szövetségi⁹ és tagállami¹⁰ szin-

⁴ Vö.: Berkowitz, Alan D. Tusk, Claude M. Downes, J. Ian Caroline, David S.: *Whistleblowing*, Employee Relations Law Journal, Aspen Publishers, Vol. 36., No. 4. Spring 2011. 16.

⁵ Például a gyermekvédelmi jelzőrendszer körében az orvosoknak, tanároknak van bizonyos jelentési kötelezettsége.

⁶ Ld.: pénzmosás, vesztegetés.

⁷ E keresetek már a XIII. századi Angliában ismertek voltak. Az Amerikai Egyesült Államokban 1776 körül kezdték alkalmazni, de 1986 előtt ritkán folyamadtak ehhez a fajta perhez.

⁸ Berkowitz, Alan D. Tusk, Claude M. Downes, J. Ian Caroline, David S. (2011) i.m. 23.

⁹ Pl.: közegészségügyi, közbiztonsági, környezetvédelmi jogszabályok tartalmazzak whistleblowing szabályokat.

¹⁰ Szinte minden tagállamban van valamiféle whistleblowing szabályozás (kivéve: Alabama, Georgia), de csak 20 állam védi a magánszféra whistleblowerreit is.

ten, valamint a magánszektorban a közérdekű bejelentőket védő komplex jogszabályi háló alakult ki, amelyeket önszabályozó jellegű etikai kódexek egészítenek ki.

A magánszférában a szabályozás az ezredfordulón vált égetően szükségessé, amikor számos nagyvállalat jelentett csődöt, kirobbant könyvelési botrányai miatt (pl. Enron, Worldcom). A botrányok hátterében számviteli csalások álltak, melyek hatékony whistleblowing útján akár korábban leleplezhetők, hatásaiban pedig tompíthatók lehettek volna. Így jutunk el 2002-ig, amikor elfogadták a Sarbanes-Oxley (SOX) törvényt (teljes elnevezése: a Részvénytársaságok Könyvelési Reformjáról és a Befektetők Védelméről szóló törvény). Cél a számviteli rendszer átláthatóságának megvalósítása volt. Hatálya kiterjed minden olyan társaságra, melynek részvényeit jegyzik az Egyesült Államok valamely tőzsdéjén. Így minden olyan külföldi vállalat is érintett, mely regisztrált az amerikai tőzsdéken. E kitétel miatt válik fontossá a törvény, mivel sok európai, magyarországi székhelyű vállalatot, nemzetközi cégek leányvállalatait is érinti a SOX rendelkezése. A SOX ugyanis kötelezővé teszi, hogy az USA tőzsdéin jegyzett vállalatok az éves mérleggel együtt egy nyilatkozatot is letétbe helyezzenek, melyben a cég vezetése arról nyilatkozik, hogy megvizsgálta a belső ellenőrzési rendszer működését. A SOX tehát kvázi kötelező belső whistleblowing felállítását intézményesíti (számviteli, könyvvizsgálati kérdésekre), de nem ad részletes szabályozást a belső ellenőrzési rendszerre nézve, ezt a cégek önszabályozására bízta. A törvény ugyanakkor kiemelt hangsúly fordít a whistleblowerek védelmére. Vitatott a törvény extraterritoriális hatálya. A kérdés az, hogy a SOX hatályát az európai leányvállalatokra ki kell-e terjeszteni. Két eltérő álláspont alakult ki ezzel kapcsolatban: 1. Az USA legfelsőbb bírósági gyakorlata szerint egy egyesült államokbeli törvény kizárólag belföldön alkalmazandó, ha a vonatkozó jogszabály ettől kifejezetten eltérően nem rendelkezik. A SOX pedig kifejezetten nem rendelkezik saját hatályáról, így a belső visszaélés-jelentési rendszerek létrehozásának követelményét külföldre nem kell kiterjeszteni; 2. A másik álláspontot a SEC¹¹ képviseli, mely az értékpapír törvényre hivatkozik. Eszerint a jogszabály nem tesz különbséget belföldi és külföldi kibocsátók között, ezáltal a külföldi kibocsátókra is vonatkozik a törvény. Utóbbi nézet az európai kibocsátókat a gyakorlatban arra ösztönzi, hogy bevezessék a belső visszaélés-jelentési rendszert, mert az előírásnak való meg nem felelés komoly kockázatot jelent egy multinacionális cégre nézve (pl. az amerikai tőzsdék, tőzsdedefelügyelet – pl. Nasdaq, NYSE, SEC – szankciói). A jelentéstétel európai alkalmazása jelentős munkajogi és adatvédelmi kérdéseket vet fel. Ma is megoldatlan problémát jelent a nemzeti jogrendszerekben, hazánkban is.¹² Egyértelmű szabály nincs az extraterritoriális hatályt illetően, de általában elmondható, hogy azt – a jogkövetkezmények tekintetében legalább is – a joggyakorlat és a jogirodalom nem ismeri el.¹³

¹¹ A SOX végrehajtásáért felelős szerv: Értékpapír- és Tőzsdebizottság, azaz a Securities and Exchange Commission.

¹² Vö.: Liber Ádám: *A belső visszaélés-jelentési rendszer jogi következményeiről I. rész*, Gazdaság és Jog, 2009/XII. évf. 2. szám. 11-16.

¹³ Vö.: Léderer Sándor, Hüttl Tivadar: *Whistleblower protection in the Central and Eastern Europe region*, Final study, <http://www.whistleblowing-cee.org/summing-study/> (Letöltve: 2011.07.11.); Radnay József: *Nemzetközi magatartási és etikai irányelvek és a munkajog*, Gazdaság és Jog, 2009. február, 2. szám. 22-24.

2010-ben került elfogadásra az USA-ban az ún. Dodd-Frank-törvény, amely többek között a SOX-ot is módosítja. A módosítás lényegesebb pontjai a következők:¹⁴

- Jelentősen kiterjeszti a védendő információk hatályát, azaz a lehetséges bejelentések tárgyát.
- Bővíti a SOX hatálya alá eső vállalatok körét azzal, hogy egyértelműsíti, hogy az érintett (tőzsdén jegyzett) vállalatok azon leányvállalataira is kiterjed a szabályozás, amelyek pénzügyi információi bele vannak foglalva az érintett vállalat konszolidált pénzügyi jelentésébe.
- Megerősíti a whistleblowerok védelmét (pl. már nem szükséges a védett bejelentéshez az, hogy a munkavállaló „ésszerűen bízson” – „reasonably believed” – a bejelentett körülmény jogellenességében, hanem gyakorlatilag bármely munkavállalói bejelentés védelem alá helyezi a bejelentőt).
- A potenciális whistleblowerok számára pénzügyi ösztönzőket – ún. „bounty provisions” – intézményesít (különösen arra az esetre, ha nem csupán „házon belül” jelentenek, hanem kifelé, közvetlenül a SEC részére).
- A fentiek értelmében egyértelműen a külső whistleblowingot favorizálja, így a jövőben tompíthatja a SOX értelmében kötelező belső visszaélés-jelentési rendszerek jelentőségét.

Az Egyesült Királyságban is fontos a jogintézmény. Gyökerei itt munkahelyi balesetekhez kapcsolódnak: felismerték, hogy balesetek és tragédiák sora lett volna elkerülhető, ha az alkalmazottak, akik tudtak a kiváltó problémákról, ezekről biztonságban beszámolhattak volna. Az 1998-ban megalkotott Public Interest Disclosure Act (PIDA) átfogó, kódex-jellegű szabályozást ad a kérdésről, alapvetően a belső whistleblowingot favorizálja. A PIDA az 1996-os Employment Rights Act-et is jelentősen módosította, garantálva a whistleblowerok kiterjedt munkajogi védelmét.

A kontinentális Európában ritka az átfogó szabályozás, a jogintézményt inkább sporadikusan érintik több jogterület – pl. munkajog, társasági jog, adatvédelmi jog, fogyasztóvédelmi jog, pénzügyi jog, anti-korrupciós jog, versenyjog, büntetőjog – kapcsolódó szabályai.¹⁵ Európán kívül számos országban – például Ausztráliában, Kanadában, Japánban, Dél-Afrikában stb. – léteznek whistleblowing törvények.

Megjegyzést érdemel, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (Strasbourg) 2011. július 21. napján kelt, német kötődésű döntésében (Case of Heinisch vs. Germany) hatá-

¹⁴ Bővebben: Berkowitz, Alan D. Tusk, Claude M. Downes, J. Ian Caroline, David S. (2011) i.m.

¹⁵ Latimer Paul & Brown A. J.: *Whistleblower Laws: International Best Practice*, Australian Research Council (ARC Linkage Project LP0560303 Whistling While They Work), 2008. Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1326766> (Letöltve: 2011. 06. 20.)

rozottan megerősítette a whistleblowerek munkajogi védelmének elvét, mégpedig a szabad véleménynyilvánításhoz való alapjog talaján.

Összességében elmondható, hogy a közérdekű bejelentők megítélése az angolszász országokban inkább pozitív, időnként kifejezetten „hősöknek” is minősülhetnek,¹⁶ míg a kontinentális európai államokban – különösen Németországban – még mindig egyfajta szkepszis, távolságtartás lengi körül a jelenséget, erős alapjogi aggályok korlátozzák a jogintézmény beágyazódását. Németországban ennek például történelmi okai vannak: a nemzetiszocialista rendszer, illetve az NDK besúgórendszerei (Gestapo, illetve a Stasi) rossz hagyományai. Munkajogi szempontból: az angolszász munkavállalók megítélésében az individualizmus alapvető tulajdonság, míg a kontinentális európai hagyományokban erősebbek a kollektív tónusú kötöttségek, a vészharangot megkongató munkavállalót sokszor a cégen belül is olyan „árulónak”, „bajkeverőnek” bélyegzik, aki megtöri a szervezeti lojalitást. Hazánkban is élnek a szocialista rendszer „besúgórendszerének” rossz szocio-kulturális hagyományai, az önálló fellépés kevésbé bevett érték, sok társadalmi konvenció támaszt gátat az „egészséges” whistleblowing-kultúrának.

III. Hazai jogszabályi környezet

A whistleblowingnak nincsenek igazi hazai előzményei, csak rossz történelmi beidegződések (ld. a múltbéli diktatúrák társadalmat megfertőzve átszövő „besúgórendszerei”) nehezítik a jogintézmény társadalmi beágyazódását. Egyfajta jogtörténeti kuriózum az 1977. évi I. tv. a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról (a köznyelven ún. „reszli” ügyek).¹⁷ Az 1977. évi I. törvényt a 2004. évi XXIX. törvény (ld. alább) 148. § (2) bekezdés e) pontja hatályon kívül helyezte.

A korrupcióellenesség tárgyában született, a whistleblowingra is utaló főbb nemzetközi egyezményeket hazánk is beépítette jogrendszerébe, így például az ENSZ korrupció elleni egyezményét (ld. 2005. évi CXXXIV. tv.), vagy az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményét (ld. 2004. évi L. törvény). Utóbbi egyezmény 9. cikke kifejezetten kinyilvánítja az alkalmazottak védelmét: „Mindegyik fél belső joga megfelelő védelmet biztosít minden indokolatlan szankció ellen azon alkalmazottaknak, akik megalapozottan korrupcióra gyanakszanak és ezt jóhiszeműen jelentik a felelős személyeknek vagy hatóságoknak.”

¹⁶ Sherron Watkins-t például az Enron-botrány kirobbantása után a Time magazin 2002-ben az „Év emberévé” választotta. Sőt, ugyancsak a Time, 2003-at a whistleblowing éveként aposztrofálta.

¹⁷ A törvény preambuluma a következőképpen fogalmazott: „Az állampolgárok közérdekű bejelentéseikkel és javaslataikkal elősegítik a társadalmi viszonyok fejlesztését, a törvényesség erősítését, a társadalmi tulajdon védelmét és a közeleti tisztaság biztosítását. A panaszok törvényes elintézése segíti a jogos egyéni érdekek érvényre juttatását. A közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok előterjesztése és elintézése része a demokratizmusnak.”

Az Alkotmány 64. §-a szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.” Az Új Alkotmány hasonlóan fogalmaz: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Új Alkotmány, XXV. Cikk)

A fentebb is említett 2004. évi XXIX. törvényt Magyarország EU-csatlakozásakor fogadták el. E „salátatörvény” rendelkezik a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárásról. A törvényi definíció szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más (különösen bírósági, államigazgatási) eljárás hatálya alá, a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetve megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. A védelem körének meghatározása szűkszavú: a panaszt, illetőleg a bejelentőt nem érheti hátrány a panasz, illetőleg a közérdekű bejelentés megtétele miatt. Ha nyilvánvalóvá válik, hogy a bejelentő rosszhiszeműen járt el, és ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést követett el, másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, adatai az eljárás kezdeményezésére, illetőleg lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére átadhatók. A törvény jelentős hiányosságának tekinthető, hogy egyáltalán nem tartalmaz szankciót arra az esetre, ha a bejelentés alapján az érintett hatóság nem folytat le vizsgálatot.

A közérdekű bejelentőket a Büntető Törvénykönyv (1978. évi IV. törvény) védi, mivel 257. §-ában kimondja, hogy aki közérdekű bejelentés miatt a bejelentővel szemben hátrányos intézkedést tesz, vétséget követ el. Ugyanakkor a statisztikák azt mutatják, hogy az utóbbi években szinte egyáltalán nem indult bírósági eljárás ezen paragrafus alapján,¹⁸ ami jól jelzi a fennálló rendszer problémáit.

2010. április 1-jén lépett hatályba a tisztességes eljárás védelméről szóló törvény (2009. évi CLXIII. törvény).¹⁹ Az akkori kormányzat e törvényt egy hiánypótló,²⁰ átfogó, két törvényből álló korrupcióellenes csomag részeként képzelte el, ám a csomag másik része, a központi közérdekvédelmi hivatalt felállítani hivatott jogszabály, nem került elfogadásra (a köztársasági elnök vétója miatt, de a hivatal ötletét számos civil szervezet, sőt az ombudsman is kritikával illette²¹). A jogszabály alapvetően amerikai szakértők „sugallatára” született, viszonylag sebtében. A 2010 óta hivatalban lévő új kormányzatnak nincsenek ismert tervei a terület szabályozására vonatkozólag. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a korrupcióellenes jogszabályalkotás jellemzően mindig valamely politikai oldal saját céljait szolgálja (ez nem csupán hazai tapasztalatok alapján is állítható), így in-

¹⁸ Egy kutatás szerint 2004 óta egyetlen e tárgyban folyó ügy volt. Ld.: Burai Petra: *Whistleblowing in Hungary, Country Study* i. m.

¹⁹ Az előzményekhez ld.: *Koncepció a Közérdekű Bejelentések (Whistleblowing) Törvényi Szabályozásához*, Transparency International, 2008. május. A törvényről: *New Fair Trials Act*, SOÓS HR News, May 2010.

²⁰ Hazánkban nincs ugyanis átfogó korrupcióellenes kódex.

²¹ Például a hatáskörök duplikálásának okán.

dokolt lenne a whistleblowing szabályozását erről határozottan leválasztani, és önállóan, nem pusztán korrupció elleni eszközként szabályozni.

A tisztességes eljárás védelméről szóló törvény célja – többek között –, hogy megfelelő védelmet biztosítson a közérdeksértő cselekményekről bejelentést tevő munkavállalók számára. Mint említettük, alapvető gond azonban, hogy a szükséges, ezt kiegészítő jogszabály elfogadásának hiányában egyidejűleg nem jött létre az a Hivatal – melyre maga a törvény is számos, ily módon „vak” utalást tesz – amelynek a bejelentésekkel kapcsolatban el kellene járnia, illetve a védelmet biztosítania kellene, így a rendszer jelenleg – intézményi háttér hiányában – „csökevényes”, működésképtelen.²² Ebből adódóan a törvény többi rendelkezése sem igazán ment át eddig a gyakorlatba (kvázi „papírjog”). Ugyanakkor az ennek ellenére hatályban lévő törvény értelmében, ha a munkavállalót bejelentése miatt munkahelyén hátrány éri, az erre jogosult hivatalhoz vagy az ügy tárgya szerint hatáskörrel rendelkező hatósághoz fordulhat. A bejelentés nem mentesít a más törvényi kötelezettség alapján fennálló feljelentési vagy intézkedési kötelezettség alól. A vizsgálat során a bejelentő védelemben részesül, ha a bejelentés miatt munkahelyén már korábban hátrány érte vagy fennáll a veszélye annak, hogy hátrány éri. Kérelmére jogi tanácsadást, képviselőt és anyagi támogatást nyújtanak számára, az utóbbiról a vizsgálatot lefolytató hivatalnak kellene döntenie. A bejelentő díjazásban is részesülhet, ha a bejelentése nyomán indított vizsgálat megállapítja, hogy az érintett intézmény megsértette a tisztességes eljárás követelményét.

Az új törvény tehát általános jelleggel, *expressis verbis* rendelkezik a whistleblowerek védelméről. Ugyanakkor más jogszabályok is tartalmaznak kapcsolódó szabályokat. Például az 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről (Mvt.) Az Mvt. 62. § értelmében a munkavállalót nem érheti hátrány az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek megvalósítása érdekében történő fellépéséért, illetve a munkáltató vélt mulasztása miatt jóhiszeműen tett bejelentéséért. A 68. § pedig úgy rendelkezik, hogy ha a sérült a munkáltatónak a munkabaleset bejelentésével, kivizsgálásával kapcsolatos intézkedését vagy mulasztását, továbbá ha az érintett munkavállaló a foglalkozási megbetegedés és fokozott expozíciós eset bejelentésének elmulasztását sérelmezi, a területileg illetékes munkavédelmi hatósághoz fordulhat.

Kérdéses, hogy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényből (Ebktv.) levezethető-e a whistleblowerek diszkrimináció elleni védelme. A törvény 8. §-a tartalmazza a hátrányos megkülönböztetés fogalmát és az ún. „védett” tulajdonságok körét. E felsorolásban nem szerepel kifejezett utalás a bejelentés miatti védelemre, ugyanakkor e lista t) pontja nevesíti, hogy „egyéb helyzet, tulajdonság vagy jellemző” tekintetében is tilos a hátrányos megkülönböztetés. Mindazonáltal a whistleblowing miatti hátrányba kerülést minden bizonnyal nem lehet ilyen „egyéb” védett tulajdonságnak tekinteni, hiszen az nem a személyiség lényegi, tartós vonása, tulajdonsága, hanem tulajdonképpen egy emberi döntésen alapul, ezáltal nem

²² Vö.: *Whistleblowing, avagy a közérdekű bejelentés*, Interjú Dr. Burai Petrával, a Transparency International Magyarország jogászával, K-Monitor, 2011.01.14.

egynemű a diszkrimináció szempontjából általában véve releváns védett helyzetekkel.²³ Az Ebktv. megtorlás-fogalma sem releváns általában véve a whistleblowerok védelme szempontjából, hiszen az csak az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személynek nyújt jogi védelmet, ha ezzel összefüggésben neki jogsérelmet okoznak, jogsérelem okozására irányuló magatartást fejtenek ki, vagy azzal fenyegetnek [Ebktv. 10 § (3) bek.].

IV. A whistleblowing szabályozásának változói, mozgásterei

A whistleblowing jogi szabályozásában alapvetően – egyebek mellett – öt fő eldöntendő szabályozási kérdést, változót lehet azonosítani. Az alábbiakban – a teljesség igénye nélkül – felvázoljuk a lehetséges főbb alternatívákat, majd főbb vonalaiban ismertetjük és értékeljük ennek mentén a magyar szabályozás – a tisztességes eljárás védelméről szóló törvény (a továbbiakban: Tevtv.) – által választott megoldásokat.

A szabályozási kérdések:

- Mit? – A bejelentés tárgya.
- Hogyan? – A feltárás, bejelentés mikéntje.
- Ki? – A bejelentő személye.
- Kinek? – A bejelentés címzettje.
- A védelem mikéntje – munkajogi szempontból.

1. Mit? – A bejelentés tárgya

E körben az az alapkérdés, hogy mely bejelentés védett. Leszögezhető, hogy nemzetközi tapasztalatok fényében a whistleblowing nem pusztán a korrupció elleni harc eszköze, hanem általában véve a jogellenes, szabálytalan, kárt okozó, sőt esetleg az etikai vétséget megvalósító tevékenységek jelentésének csatornája. A Tevtv. e körben relatíve szűkre szabja a védetten bejelenthető információk körét: a tisztességes eljárás sérelme tartozik e körbe, lényegében a közpénzügyek, közigazgatási ügyek, közbeszerzés, állami vagyon kezelése kapcsán megvalósuló „korrupció”, illetve a „hibás közigazgatási gyakorlat”.

Az is eldöntendő, hogy csak a valós, tényleges jogsértés bejelentése élvezzen-e védelmet, vagy az az eset is, ha például csak „ésszerűen hihette” a bejelentő a jogsértést. A Tevtv. megalapozott gyanú esetén is lehetővé teszi a bejelentést (ld. „kellő alappal feltételezi”). Ez jó megoldásnak tűnik, még ha a gyakorlatban rendkívül nehéz bizonyítási kérdés is. A Tevtv. tehát a (köz)érdeksérelemre – vagy annak kockázatára – fókuszálja a whistleblowingot (közérdekvédelmi bejelentés), azaz olyan körülményekre, amelyek orvoslása, megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdeke.

²³ Vö.: Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 288/2/2010. (IV.9.) TT. sz. állásfoglalása az egyéb helyzet meghatározásával kapcsolatban.

A Tevtv. formálisan mind a közzsférára, mind a magánszféra kiterjeszti hatályát (bár kétségtelenül a közzsférára fókuszál).

2. Hogyan? – A feltárás, bejelentés mikéntje

A whistleblowing útján történő bejelentés sohasem konform módja a tájékoztatásnak,²⁴ így az külön eljárási szabályokat igényel. Ezeket jellemzően belső etikai kódexek szabályozzák részletesen, a jogalkotó csak alapvető garanciákat, kereteket fektethet le. Ezt a Tevtv. is megteszi, külön – közigazgatási jellegű – eljárásként kezelve e vizsgálatokat. A szabályok részletes ismertetésétől ehelyütt eltekintünk, ám utalunk arra, hogy a fő szabályozási dilemma itt az anonimitás kérdése, azaz, hogy a névtelen bejelentés megengedett lehet-e, alapja lehet-e ez a vizsgálatnak. Mint már utaltunk rá, ez az angolszász gyakorlatban, illetve a nagyvállalati praxisban bevett módszer. A kontinentális európai jogrendszerek ugyanakkor alapvetően elvetik általános alkalmazhatóságát.²⁵

Főbb érvek az anonimitás ellenében²⁶:

- Alapjogi aggályok.
- Nem feltétlenül tudja a gyakorlatban megakadályozni, hogy a szervezeten belül mégis kitalálják, beazonosítsák a bejelentőt.
- Nehezebb így gondoskodni a megtorlás elleni védelemről.
- Anonim jelentés nyomán nehezebb vizsgáldni, bizonyítani, továbbá a megvádoltak is nehezebb alappal védekezni ellene.
- A névtelen jelentést könnyű rosszhiszeműnek gyanítani, ignorálni.
- Kialakulhat a rosszindulatú, névtelen, „hiteltelen” jelentések „kultúrája” (ld. még: szomorú történelmi tapasztalatok).
- Romolhat a szervezet kohéziója, a belső szolidaritás.

A névtelenség fő „előnye” ezzel szemben – a személyiségi jogi védelem mellett – az, hogy jelentős társadalmi haszonnal kecsegtet, hiszen számos olyan visszaélés kerülhet felszínre így, amely esetleg egyébként rejtve maradt volna. A Tevtv. – helyeselhető módon, hasonlóan az európai gyakorlathoz – gyakorlatilag kizárja, szűk körre szorítja e lehetőséget, hiszen anonimitás esetén mellőzhető a vizsgálat (kivéve: ha a bejelentés bizonyítékot is tartalmaz) [5. § (7) bek.].

²⁴ Vö. Sente Zoltán: *A bennfentes informátorok (whistleblower-ek) alkalmazásának lehetőségei a korrupcióellenes küzdelemben*, http://www.kozigkut.hu/doc/sente_09okt.pdf (letöltve: 2011. 6. 20.) 7.

²⁵ A magyar adatvédelmi biztos véleménye az anonimitásról: „Jogszabályi akadálya a névtelen bejelentésnek nincs, miként az 50-es, 60-as években sem volt. A jogon kívüli normákkal már más a helyzet.” Ügyszám: 295/K/2007-3.

²⁶ Ld. még ehhez: WP 117, 1/2006 sz. vélemény az uniós adatvédelmi szabályoknak a számvitel, belső számviteli ellenőrzés, könyvvizsgálati kérdések, korrupció, banki és pénzügyi bűnözés elleni küzdelem terén létrehozott belső visszaélés-jelentési rendszerekre történő alkalmazásáról. 11.

3. Ki? – A bejelentő személye

Mint már utaltunk rá, a whistleblowert főként „bennfentes” mivolta minősíti: tipikusan volt, vagy jelenlegi szervezeti tagok, munkavállalók. A belső közösség, illetve a közvélemény szemében lehetnek kvázi „hősök”, vagy bélyegezhetők „árulónak”, „spiclinek”, netán vállalati „anarchistáknak”.

A Tevtv. az aktív jogviszonyos munkavállalókra szűkíti a jogosultak körét. A magyar szabályozás tehát nem érint olyan izgalmas kérdéseket, hogy például volt munkavállaló, tagsági jogviszonyban álló, megbízási jogviszonyban álló, netán egy szerződéses partner (pl. beszállító) alkalmazottja tehet-e bejelentést. A magánszféra etikai kódexei gyakorta kitérnek e kérdésekre is, nem véletlenül: számos esetben jelentős információk kerülhetnek napvilágra így is (gondoljunk csak a volt munkavállalók esetére – ráadásul az ő esetükben még munkajogi kötelezettségek is élhetnek, például titokvédelmi téren).

A bejelentők – egyébként tipikusan igen komplex, a köz-, magán- és szervezeti érdekek hálójában érzékenyen egyensúlyozó – motivációi jogi szempontból lényegében irrelevánsak, de – a nemzetközi gyakorlattal összhangban – a Tevtv. is csak a jóhiszemű bejelentést részesíti védelemben, sőt bírságot irányoz elő az alaptalan, rosszhiszemű bejelentőre (akik esetében még a hamis vád, rágalmozás bűncselekményei is relevánsak lehetnek akár).

Etikai síkon fontos elvárás a whistleblowerrel szemben, hogy főként „kármegeelőzési” céllal cselekedjen, azaz ne saját előnyére; elsősorban a szervezeten belül próbálja megoldani a problémát; illetve csak olyan bizonyítékok birtokában jelentsen, amelyek valóban alkalmasak a meggyőzésre.

4. Kinek? – A bejelentés címzettje

Az érdemi whistleblowing lényege, hogy a bejelentés címzettjei olyan személyek vagy szervezetek legyenek, akik / amelyek képesek a bejelentett visszaélés orvoslására. Már szóltunk a belső kontra külső whistleblowing problematikáról: a Tevtv. e körben egy opcionális, fokozatos rendszert vezet be: a jelentés megtehető a munkáltatóhoz, vagy a felügyeletére jogosult munkáltatói szervhez, a munkáltató belső eljárási rendjében meghatározott szervhez, vagy a – végül fel nem állt, de a külső whistleblowing központi fórumának²⁷ szánt – Hivatalhoz (esetleg más hatáskörrel rendelkező hatósághoz). A médiához való bejelentés a whistleblowing szempontjából periférikus, „ultima ratio” eszköz csupán, ennek jogi kérdéseivel jelen tanulmány nem foglalkozik.

²⁷ Ún. „one stop shop” modell.

5. A védelem mikéntje – munkajogi szempontból

A szakirodalom alapvetően négy módját különbözteti meg annak, hogy a jogrend miként értékelheti a whistleblowereket:²⁸

a) Megtorlás-ellenes modell

Ez a leginkább bevett megítélés, a tulajdonképpeni „whistleblowers’ protection”. Eszközei például: a bejelentő adatainak bizalmas kezelése; a diszkrimináció tilalma és a hátrányokozás, elbocsátás tilalma (munkajogi védelem); a bizonyítási teher megfordítása; mentesítés a titoksértés következményei alól stb.

E modell szellemében a Tevtv. is számos eszközzel garantálja a whistleblowerek munkajogi védelmét:

- A bejelentő adatainak bizalmas kezelése: A szerv a bejelentő személyes adatait az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli és gondoskodik arról, hogy más a zártan kezelt adatokat ne ismerhesse meg. E szerv a bejelentő személyére vonatkozó adatokat csak akkor teheti más számára megismerhetővé, ha ehhez a bejelentő kifejezetten hozzájárult [20. § (4) bek.].
- Munkajogi védelem: közérdekvédelmi bejelentés miatt sem közvetlen, sem közvetett hátrány nem érheti a munkavállalót, különösen a következő területeken:
 - a) a foglalkoztatási jogviszony teljesítése során, a foglalkoztatási jogviszonyból származó jogok gyakorlásával és kötelességek teljesítésével összefüggésben;
 - b) a foglalkoztatási jogviszonnyal összefüggő képzésekkel összefüggésben;
 - c) a munkafeltételek, a teljesítménykövetelmények megállapítása és biztosítása tekintetében;
 - d) a foglalkoztatási jogviszony alapján járó munkabér, továbbá valamennyi juttatás megállapításában és biztosításában;
 - e) a minősítés és az előmeneteli rendszer biztosítása tekintetében;
 - f) a foglalkoztatási jogviszonnyal összefüggésben alkalmazható hátrányos jogkövetkezményekkel járó munkáltatói intézkedések, a fegyelmi és a kártérítési felelősség érvényesítése tekintetében;
 - g) a foglalkoztatási jogviszony módosítására irányuló munkáltatói ajánlat tekintetében;
 - h) a foglalkoztatási jogviszony megszüntetésével kapcsolatosan, valamint a megszüntetéssel összefüggő munkáltatói nyilatkozatok tekintetében [22. § (1) bek.].
- A bizonyítási teher megfordítása: Megdönthető vélelem él amellet, hogy a közérdekű bejelentés kritériumainak teljesülése esetén a bejelentőt hátrányosan érin-

²⁸ Tippett, Elizabeth: *The Promise of Compelled Whistleblowing: What the Corporate Governance Provisions of Sarbanes Oxley Mean for Employment Law*, Harvard Law School, 2006. 3.

tó intézkedések jogellenesek. Az ezzel ellentétes állításait a munkáltatónak kell bizonyítania (megosztott, kimentési bizonyítás). Tehát: jogvita esetén a munkavállalónak kell igazolnia, hogy a közérdekvédelmi bejelentést megtette, és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy intézkedése nincs összefüggésben a közérdekvédelmi bejelentéssel, illetve a bejelentés rosszhiszemű voltát. [22.§ (2) bek.]

- Mentésítés a titoksértés következményei alól: A bejelentővel szemben a bejelentés tartalma alapján titoksértés miatt joghátrányt nem lehet alkalmazni, kivéve, ha a bejelentés rosszhiszemű volt. [21.§ (5) bek.]
- A bejelentő jogai: A bejelentőt minden eljárási cselekményről értesíteni kell és minden döntést vele is közölni kell. [8. § (2) bek.]

b) A bejelentő jutalmazása, segítése („bounty-hunter”)

Eszközei például: pénzbeli díjak/jutalmak (ld. FCA), támogatások, jogi segítség. Ezek közül a bejelentők díjazása a leginkább vitatott kérdés, hiszen benne rejlik a kockázat, hogy komolytalan panaszok áradatát vonzza be, avagy alkupozíciót generál a megvádolandó szervezet irányában. Továbbá egyesek szerint a közérdekű bejelentést nem a díj, hanem tiszta altruizmus kell, hogy motiválja. A Tevtv. is biztosítja a bejelentő támogatását, védelmét, segítségét (pl. jogi tanácsadás, képviselő, pénzbeli támogatás), sőt díjazást is előíranyoz (a bírság 10%-a).

c) Munkáltatói ösztönzők

Eszköze például: „csökkentett jogi felelősség” a preventív jelleggel eljáró, „önszabályozást” és „belső hibajavítást” demonstráló munkáltatóknak (ld. USA: Federal Corporate Sentencing Guidelines; Faragher v City of Boca Raton-case²⁹). A Tevtv. nem él hasonló eszközzel, ám e szabályozási logika érintőlegesen felmerül az Új Munka Törvénykönyve Javaslatában: a későbbiekben fejtjük ki a független munkaügyi vizsgálat és a munkavállalói kifogás jogintézményét. A munkáltató számára azért lehet „kifizetődő” a független munkaügyi vizsgálat, illetve a kifogás kivizsgálása, mert az ennek keretében feltárt és korrigált szabálytalanságok miatt hatósági ellenőrzés keretében a munkáltató nem bírságható.³⁰

d) Kvázi büntető jellegű modell

Kevésbé bevett szabályozási logika abban a körben, ahol kötelező a whistleblowing (pl. egyes szakmákra nézve – pl. tanárok, orvosok a gyermekvédelmi jelzőrendszerben; hivatalos személyek vesztegetés kapcsán – ; USA: SOX). A bejelentés elmulasztása itt munkajogi kötelezettségszegést jelent.

²⁹ Ennek értelmében az a munkáltató, amely megfelelő, hatékony belső eljárásokat alakít ki prevenciók céljára, az szexuális zaklatási ügyekben sajátos, affirmatív védelemre számíthat.

³⁰ Aggályos ugyanakkor, hogy a hatóság mennyire lehet abban a helyzetben, hogy megítélje a „belső hibajavítás” sikerességét, hitelességét.

A Tevtv. értelmében a munkavállaló közérdekvédelmi bejelentése nem érinti a munkavállaló külön törvény alapján fennálló feljelentési vagy intézkedési kötelezettségét. [21. § (4) bek.]

V. Adatvédelmi vonatkozások³¹

Az adatvédelmi jog whistleblowing általi érintettsége magától értetődő (hiszen nem csupán közérdekű, de személyes adatok kezelése is szinte szükségképpen megvalósul egy-egy whistleblowing kapcsán): mind a whistleblower személyes adatai, mind a „megvádolt”/bepanaszolt adatai kapcsán merülnek fel kérdések. A whistleblower oldalán fő adatvédelmi kérdés az anonimitás dilemmája (ld. fentebb), míg a „megvádolt”/bepanaszolt oldalán eleve értelemszerűen csorbul az információs önrendelkezési jog esszenciája (hiszen a megvádolt a legritkább esetben járul hozzá személyes adatai kezeléséhez, ez fogalmilag kizárt és életszerűtlen lenne). Általában véve elmondható, hogy míg az angolszász országokban a whistleblower adatainak védelme kerül inkább előtérbe (ld. anonim bejelentés lehetősége), addig a kontinentális európai jogrendszerekben a megvádolt adatvédelmi jogai kapnak nagyobb hangsúlyt. Adatvédelmi szempontból az is nyilvánvaló, hogy a whistleblowing kapcsán általában élesen egymásnak feszül a magánszféra védelmének elve, illetve a közérdekű információk szabadságához fűződő érdek és jog.

Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK Irányelvének („adatvédelmi irányelv”) 29. cikke érinti az ún. 29-es Munkacsoport feladatait. E Munkacsoport 1/2006. szám alatt véleményt bocsátott ki a belső visszaélés-jelentési rendszereket illetően (továbbiakban: WP117).³² A Vélemény főként adatvédelmi kérdésekkel foglalkozik, de nem elhanyagolhatók a munkajogi és a büntetőjogi aspektusokkal kapcsolatos felvetései sem. A Munkacsoport véleményének fókuszában az a kérdés áll, hogy miként működtethetők – az alapvetően a SOX (ld. fentebb) direkt (illetve indirekt) hatásaként – az európai vállalati kultúrában is mind nagyobb jelentőségre szert tevő belső visszaélés-jelentési rendszerek az EU-s adatvédelmi szabályokkal összhangban. Az alábbiakban vázlatosan taglaljuk a WP117-es főbb adatvédelmi vonatkozású megállapításait:

- Az adatkezelés jogalapjának kérdése: a SOX (mint USA-beli törvény) nem lehet elegendő törvényes alap az európai adatfeldolgozásra. Így – az Irányelv fényében – csak az adatkezelő „jogszerű érdeke” teremthet jogalapot az adatfeldolgozásra. Ugyanakkor kiemelendő, hogy ezt egyensúlyba kell hozni az érintettek alapvető jogaival.

³¹ A whistleblowing adatvédelmi kérdéseire lásd bővebben Hegedűs Bulcsú munkáit: Hegedűs Bulcsú: *A belső visszaélés-jelentési rendszerek alkalmazása – az adatvédelem tükrében*, Collega, 2007./2., 122-126.; Hegedűs Bulcsú: *A belső visszaélés-jelentési rendszerek magyarországi alkalmazása*, Munkaügyi Szemle, 2007/5., 42-50.

³² 1/2006 sz. vélemény az uniós adatvédelmi szabályoknak a számvitel, belső számviteli ellenőrzés, könyvvizsgálati kérdések, korrupció, banki és pénzügyi bűnözés elleni küzdelem terén létrehozott belső visszaélés-jelentési rendszerekre történő alkalmazásáról.

- A vélemény hangsúlyozza az adatminőség, arányosság, pontosság alapelveit. Ennek szellemében a nevesített és bizalmas jelentéseket preferálja az anonim jelentésekkel szemben (utóbbit csak kivételesen, „végső megoldásként” engedné, tiltva annak ösztönzését).
- Szigorú adatmegőrzési időszakot javasol (max. 2 hó).
- Hangsúlyozza a rendszerre irányuló világos és teljes tájékoztatási kötelezettséget.
- A megvádolt személy jogait helyezi előtérbe (pl. tájékoztatáshoz fűződő jog; tiltakozási jog; hozzáférési és helyesbitési, törlési jog stb.).
- Szól az adatbiztonságról. A jelentő személyazonosságának bizalmas kezelését elfogadja (kivéve rosszhiszeműség esetén).
- Az adatfeldolgozás biztonsága érdekében kiszervezés, külső szolgáltató igénybevétele esetére is rendelkezik a felelősségről, de főszabályként a rendszer belső kezelését preferálja.
- Alapvetően a jelentések helyi szintű kezelését javasolja (értsd: egyetlen EU-s ország), nem javasolja az automatikus megosztást „kifelé” a vállaltcsoporton belül (pl. USA).
- Adattovábbítást harmadik országba csak feltételesen, garanciákkal enged.

A dokumentum következtetésként leszögezi, hogy a visszaélés-jelentési rendszerek hasznos mechanizmust jelentenek a vállalatok és más szervezetek számára a vállalatirányítási szabályoknak és rendelkezéseknek való megfelelés ellenőrzésében. Segítséget nyújtanak a vállalatoknak a vállalatirányítási alapelvek megfelelő végrehajtásában és a vállalat helyzetét befolyásoló tények felderítésében.

A magyar adatvédelmi biztos gyakorlatában is előjött a belső-visszaélés jelentési rendszerek kérdése. Az alábbiakban a korábbi biztos (Péterfalvi Attila) – láthatóan igen kritikus – állásfoglalásaiból emelünk ki néhány fontos megállapítást. A biztos szerint a rendszer lényegében nem más, mint „a munkáltató által működtetett belső besúgó-rendszer”. Az állásfoglalás *expressis verbis* azt is kimondta, hogy a módszert elítéli.³³ Hozzáteszi, hogy a whistleblowing rendszer hatásaként „a munkaviszonyban a munkavállaló egyre inkább személytelenné válik, és a munkáltató-munkavállaló viszonyában kezd megvalósulni Orwell víziója, amely az 1984 című regényben az állam és a polgár viszonyában jelent meg.”³⁴

A biztos munkajogi szempontból talán legfontosabb megállapítása az, hogy a „(nem vezető állású) munkavállalók munkahelyi magatartásának közvetlen ellenőrzésére e

³³ Ügyszám: 271/K/2007-3.

³⁴ Uo.

rendszert nem lehet alkalmazni, tekintettel arra, hogy az ilyen munkaügyi ellenőrzések alkotmányos jogokat kevésbé sértő eljárások keretében is megvalósíthatók³⁵ (ld. még: célhoz kötöttség elve). Az is fontos megállapítás, hogy ha az adatszolgáltató (munkavállaló) egy másik munkavállalóról közöl adatokat a munkaviszony másik szereplőjével, a munkáltatóval; az információ bizonyára a munkaviszonyhoz, az abból fakadó kötelezettségekhez, azok megszegéséhez kapcsolódik. „Ebben az esetben az adatkezelési jogosítvány a munkaviszonyból, a munkáltató ellenőrzéshez való jogából levezethető, de a munkáltatóval szemben nem csupán elvárás, hanem az Avtv.-ből³⁶, illetve a Munka Törvénykönyvéből (továbbiakban: Mt.) származtatható kötelezettség a tisztességes eljárás, a célhoz kötött adatkezelés.”³⁷

Noha a biztos – mint látható – nem rejtette véka alá véleményét, összefoglaló jelleggel mégis leszögezte, hogy „az adatvédelem alapvető, alkotmányos alapelveivel a rendszer célkitűzése nehezen egyeztethető össze, de működtethető úgy, hogy a tételes joggal ne legyen ellentétes”³⁸ (ehhez alapvetően a fent tárgyalt WP 117-es állásfoglalás szempontjait, illetve magyar adatvédelmi törvényt kell betartani).

VI. A whistleblowing munkajogi vonatkozásairól általában

A whistleblower az esetek többségében foglalkoztatási jogviszonyban áll. Alapdilemma, hogy egyfelől nyilvánvalóan leginkább a munkavállalók vannak abban a kézenfekvő bennfentes helyzetben, hogy egy szervezeten belül felismerjék és jelentsék a különböző visszaéléseket, másfelől éppen ők kockáztatnak (ld. viktimizáció), illetve veszíthetnek ezzel a legtöbbet (pl. állásukat, egzisztenciájukat, vagy akár csak „jó” munkahelyi megítélésüket).³⁹

Leszögezhető, hogy a whistleblowerok USA-beli munkajogi, megtorlás elleni státuszvédelme egy közérdekű kivételt jelent az USA-ban egyébként főszabály szerint érvényesülő ún. „at-will-employment”⁴⁰ doktrína alól, és azt jogszabályok garantálják (ld. SOX).⁴¹ E kivételt a bírósági gyakorlat ugyanakkor jellemzően szűken értelmezi, kifejezetten célhoz köti (ld. közérdek védelme).⁴²

³⁵ Ügyszám: 652/K/2007-3.

³⁶ 1992. évi LXIII tv. a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

³⁷ Ügyszám: 295/K/2007-3.

³⁸ Uo.

³⁹ Jól szemlélteti e munkajogi konfliktust egy közelmúltbeli újsághír: „A Tesco szerint ugyan egyetlen munkavállalót sem bocsátottak el amiatt, hogy észrevételt, panaszt tett volna az áruház működésével kapcsolatban, a szakszervezet szerint azonban ez távol áll a valóságtól” Magyar Hírlap, 2010. 07. 30. 10.

⁴⁰ Lényege: a határozatlan idejű munkaszerződést bármelyik fél, egyoldalúan, bármikor szabadon megszüntetheti, lényegében bármilyen okból.

⁴¹ Berkowitz, Alan D. & Tusk, Claude M. & Downes, J. Ian & Caroline, David S. (2011) i. m. 16. o.

⁴² Ld.: A Pennsylvania Supreme Court tárgybani döntéseit. Idézi: Berkowitz, Alan D. & Tusk, Claude M. & Downes, J. Ian & Caroline, David S. (2011) i. m. 29.

Németországban⁴³ nem ennyire egyértelmű a whistleblowerok munkajogi védelme, nincs a témakörnek önálló jogszabályi háttere sem (bár a közelmúltban volt erre irányuló javaslat). A jogintézmény kereteit így az általános civil- és munkajogi elvek, illetve a bírósági gyakorlat húzza meg. Azt a munkavállalót, aki egy belső visszaélést kiszivároztat, tipikusan illojálisnak tekintik. A munkavállaló szerződésből fakadó hűségkötelezettsége (Treuepflicht) kerül előtérbe; ezt erősítette meg a BAG⁴⁴ e tekintetben igencsak restriktív – bár nem konzisztens – gyakorlata is. A bennfentes információ kiadása, mint a hűségkötelezettség megszegése, tipikus és jogszerű felmondási ok is egyben. Mindez a BGB generálklauzuláira vezethető vissza.⁴⁵

A gyakorlat is mutatja, hogy az európai jogrendek igen kritikusan ítélik meg a nagyvállalatok whistleblowing rendszereit: Németországban például precedensértékű munkaügyi bírósági döntések születtek a tárgykörben (pl. 2005: a Wal-Mart német leányvállalatainál az etikai kódex felfüggesztése alapjogi aggályok okán), Franciaországból pedig az adatvédelmi hatóság (CNIL) tárgybéli kritikája (pl. McDonald's ügy) emelhető ki (e hatóság amúgy 2005 óta egyedi engedélyekhez köti a rendszerek bevezethetőségét).⁴⁶

A whistleblowing további lehetséges munkajogi vonatkozásai kártérítési természetűek is lehetnek. Egyfelől a munkajogi státusvédelem vajmi keveset ér, ha utóbb a munkáltató adott esetben kártérítést követel a „sípót megfújó” munkavállalójától (volt munkavállalójától), például a jó hírnevének, magántitkának megsértése okán (a magyar munkajogban erre csupán polgári jogi úton van lehetősége a munkáltatónak). Másfelől a whistleblower munkavállaló oldaláról is felmerülhet utóbb kártérítési igény a munkáltatóval szemben, például a megtorlás – esetleg a jelentést szervezetten belül megtorló „mobbing”⁴⁷ – miatt fellépő stresszből eredő pszicho-szociális jellegű egészségkárosodások okán. Természetesen a munkaviszonnyal való okozati összefüggés bizonyítása az ilyen esetekben komoly kihívás. Utóbbi kártérítési igények elméletileg a magyar munkajog rendszerében is érvényesíthetők munkaügyi bíróság előtt.⁴⁸ A statisztikák mindenestre azt mutatják, hogy a whistleblowerok igen gyakran szenvednek ilyen jellegű károkat (egy felmérés szerint a whistleblowerok 82%-át zaklatták, 60%-ukat kirúgták, 17%-uk költözni kényszerült, 10 % pedig öngyilkosságot kísérelt meg).⁴⁹

⁴³ Ld. bővebben: Berthold, Annemarie: *Whistleblowing in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010, Schriften zum Arbeitsrecht und Wirtschaftsrecht Band 63.

⁴⁴ Bundesarbeitsgerichts: Szövetségi Munkaügyi Bíróság.

⁴⁵ §§ 241 Abs. 2, 242 BGB.

⁴⁶ Szente Zoltán (2009) i. m. 13.

⁴⁷ Mobbing: Munkahelyi stressz szándékos okozása (pszicho terror, lelki terror a munkahelyen). A mobbing szó az angolból jön, jelentése: megtámad, ostromol. A munkahelyi mobbing áldozatai megalázó, kellemetlen helyzetbe kerülnek munkatársaik miatt (pl. rossz hírért keltik, eltűnnek iratai, kiközösítik, kibeszélik, hirtelen csend támad, mikor megjelenik, megoldhatatlan feladatokat bízna rá stb.). Erősen lojális munkahelyi közösségekben a whistleblower könnyen szembesülhet ilyesfajta megbélyegzéssel.

⁴⁸ Az USA-ban számos ilyen tárgyú, precedensértékű eset létezik (pl. *Wheadon v State of NSW*). Idézi: Latimer Paul & Brown A. J. (2008) i. m. 24.

⁴⁹ Említi: Tippet, Elizabeth (2006) i. m. 13.

VII. A whistleblowing munkajogi vonatkozásai hazánkban

A magyar munkajog hatályos rendszerében nincs kifejezett szabályozás a whistleblowingra (leszámítva a fentebb tárgyalt, a tisztességes eljárás védelméről szóló törvény egyébként alapvetően helytálló, ám jelenleg a „levegőben lógó” munkajogi vonatkozásait). Ugyanakkor számos olyan szabály van a magyar munkajogban, sőt konkrétan a Munka Törvénykönyvében is, amelyek vonatkoztathatók e rendszerekre. E szabályok – mivel nem képeznek a whistleblowingra fókuszált koherens rendszert – részben megalapozzák, támogatják a whistleblowerok védelmét, részben viszont hátráltatják annak hazai beágyazódását és elrettentenek a whistleblowingtól. Éppen ezért, a jövőben célszerű lenne a jogintézményt koherens módon, egyértelműen szabályozni a Munka Törvénykönyvében (akár az amúgy is bizonytalan státuszú és jövőjű, fentebb tárgyalt tisztességes eljárás védelméről szóló törvény vonatkozó rendelkezéseinek Mt.-beli átgondolt átvételével).

Az alábbiakban előbb azokat a munkajogi szempontokat tekintjük át, amelyek támogatják a whistleblowerok védelmét, majd az ezt gátló körülményeket taglaljuk.

1. A bejelentő munkajogi védelme

- Mt. 4. § (2) bek.: A jog gyakorlása különösen akkor nem rendeltetészerű, ha az mások jogos érdekének csorbítására, érdekvényesítési lehetőségének korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul, vagy erre vezet. A munkáltató tehát rendeltetésellenesen jár el, ha a munkavállaló véleménynyilvánítását (pl. whistleblowing) el kívánja fojtani.
- MK. 95.: Az egyébként fennálló munkáltatói felmondási jog gyakorlása is jogellenessé válik abban az esetben, ha bizonyítottan rendeltetésével össze nem férő célból, esetleg ártási szándékkal, bosszúból, zaklatásszerűen gyakorolták, illetve ilyen eredményre vezet.
- BH2003.344.: A sarkosan megfogalmazott, de nem valótlán közérdekű bejelentés akkor sem szolgálhat rendkívüli felmondás jogszerű alapjául, ha adat van az érintett munkavállalók nem előírászerű és utasításellenes munkavégzésére is. Továbbá a BH2002.31. lényegében kimondta, hogy egy megalapozott közérdekű bejelentés nem lehet a munkáltatói rendkívüli felmondás indoka.
- Munkavállaló az öt – pl. whistleblowing kapcsán – ért hátrányok miatt természetesen munkaügyi jogvitát kezdeményezhet (pl. jogellenes munkaviszony megszűntetés; kártérítés).

Egyébként az Mt. 104. §, a „hibás” munkáltatói utasításokra való reagálás rendszerének megteremtésével tulajdonképpen eleve egyfajta belső visszajelző rendszer csíráit fekteti le. Mint ismeretes, nem köteles a munkavállaló teljesíteni az utasítást, ha annak végrehajtása jogszabályba vagy munkaviszonyra vonatkozó szabályba ütközik.⁵⁰ A munkavállaló köteles megtagadni az utasítás teljesítését, ha annak végrehajtása más személy életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné. Ha pedig az utasítás végrehajtása kárt idézhet elő és a munkavállaló ezzel számolhat, köteles erre az utasítást adó figyelmét felhívni (ez tulajdonképpen egy intézményesített belső whistleblowing tényállás). Utóbbi esetben az utasítás teljesítését azonban nem tagadhatja meg. Az Mt. áttételesen utal arra is, hogy a jogszerű megtagadás nem lehet megtorlás, hátrányokozás alapja (pl. ha a munkavállaló az utasítás teljesítésének jogszerű megtagadása következtében nem végez munkát, a kieső időre távolléti díjra jogosult).

2. A whistleblowingot nehezítő munkajogi szempontok:

- Az általános munkajogi együttműködési kötelezettség⁵¹ fényében nehéz meghúzni azt a határt, hogy mely bizalmas belső információk kiadása, kiszivároztatása nem sérti még ezt a „belső”, munkaviszony-béli kötelezettséget. A jogirodalomban a munkavállalói „hűség” (lojalitás) kötelezettségeként ismert elvárás tovább fokozza e „küszöbkérdés” érzékenységét (ld. fentebb a német példát). Összefoglalva: a whistleblowing kapcsán a közérdek, magánérdek és a szervezeti (pl. vállalati) érdek sajátos, nehezen „súlyozható”, mindig csak konkrét esetben megítélhető kollíziói állhatnak elő. A hűség, lojalitás is kétélű fegyver: egyrészt erősítheti a szervezeti kultúrát, másrészt alapvető visszaéléseket fedhet el. A munkavállalónak általában választania kell egy közérdekű bejelentésről való döntés előtt, hogy inkább „vállalatpolgár” lesz, vagy „(állam)polgár”, azaz hallgat, vagy beszél.
- Az Mt. 3.§ (5) bekezdése szerint a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt – kivéve, ha erre jogszabály feljogosítja – nem tanúsíthat a munkáltató jogos gazdasági érdekeit veszélyeztető magatartást. Egy közérdekű bejelentés adott esetben a munkáltató jogos gazdasági érdekeit is veszélyeztetheti. Természetesen mindig az eset konkrét körülményei alapján kell a helyzetet megítélni (pl. meddig jogos a munkáltatói gazdasági érdek stb.).
- Hasonlóan nehézkes a whistleblowing helyzetekre vetíteni az Mt. 103. § (1) c) pontjában foglalt általános magatartási kötelezettséget: a munkavállaló köteles munkatársaival együttműködni, és munkáját úgy végezni, valamint általában olyan magatartást tanúsítani, hogy ez más egészségét és testi épségét ne veszélyez-

⁵⁰ Sajátos gyakorlati probléma lehet, ha a munkavállaló e rendelkezés alapján megtagad egy utasítást, ám utóbb bebizonyosodik, hogy az utasítás végrehajtása mégsem sértett volna jogszabályt. Itt valójában egy whistleblowing szituáció valósult meg, mégis könnyen lehet, hogy a munkavállaló emiatt utóbb munkajogi szankciókkal kell, hogy szembenézzon.

⁵¹ Mt. 3. § (1) A jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a munkáltató, az üzemi tanács, a szakszervezet és a munkavállaló a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni.

tesse, munkáját ne zavarja, anyagi károsodását vagy helytelen megítélését ne idézze elő. Egy whistleblowing sokszor rossz fényt vethet a munkáltatóra, vagy éppen egyes kollégákra.

- Az Mt. titokvédelmi rendelkezései szinte abszolút védelmet adnak a munkáltató magántitkainak, nehezítve ezzel a potenciális whistleblowerek helyzetét. Mt. 103. § (3) bek.: A munkavállaló köteles a munkája során tudomására jutott üzleti titkot – a Ptk. 81. §-ában foglaltak figyelembevételével –, valamint a munkáltatóra, illetve a tevékenységére vonatkozó alapvető fontosságú információkat megőrizni. Ezen túlmenően sem közölhet illetéktelen személlyel olyan adatot, amely munkaköre betöltésével összefüggésben jutott a tudomására, és amelynek közlése a munkáltatóra vagy más személyre hátrányos következménnyel járna. (A titoktartás természetesen nem terjed ki a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, külön törvényben meghatározott adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettségre.) A törvényi titokvédelem értelmében üzleti titokról például csak akkor beszélhetünk, ha az „jogszerű érdeket” véd (ld. Ptk. 81. §). Ami nem ilyen titok, az természetesen nem esik védelem alá.
- Az Mt. 3. § (4) bekezdése értelmében a munkáltató a munkavállalóra vonatkozó tény, adatot, véleményt harmadik személlyel csak törvényben meghatározott esetben vagy a munkavállaló hozzájárulásával közölhet. Ha például egy whistleblower a munkáltató „nevében”, „érdekében” kifelé, harmadik személynek szolgáltat információt, felmerülhet e szakasz alkalmazhatósága, alapvetően kérdésessé téve a külső whistleblowing létjogosultságát (hiszen az érintett munkavállaló hozzájárulásának beszerzése magától értetődően kizárható, életszerűtlen, kifejezett törvényi felhatalmazás pedig e körben nem létezik).⁵² Sente ebből – némileg leegyszerűsítve a kérdést – arra a következtetésre jut, hogy „a munkáltató ma Magyarországon jogszerűen bocsáthatja el azt a munkavállalót, aki bármilyen bennfentes információt külső személynek vagy szervnek átad.”⁵³ Ha ez nem is következik egyértelműen a fenti szakaszból, az adatvédelmi biztos állásfoglalása megfontolandó: amennyiben tehát például egy multinacionális vállalatcsoporton belül – annak jellegéből és struktúrájából adódóan – a magyar munkáltató például továbbít adatokat a munkáltató a tulajdonosi társaságnak – legyen az belföldön vagy külföldön, akár az Unión kívül – számolnia kell az esetleges munkajogi, polgári jogi, büntetőjogi következményekkel.⁵⁴
- Alapvető dilemma, hogy a bennfentes információ kiadása mikor minősülhet a fentiek fényében (pl. az együttműködési, vagy titoktartási kötelezettség minősített

⁵² Az adatvédelmi biztos állásfoglalásaiból is leszűrhető mindez: ha „az adatszolgáltató lényegében egy másik munkavállalóról közöl adatokat egy harmadik féllel, az mindenképpen jogellenes.” A harmadik fél jelen ügyben a munkáltató anyavállalata (tehát minden, a munkáltatón kívüli személy, amellyel az érintett nem áll jogviszonyban, harmadik fél, ideértve a munkáltató „anyavállalatát” is). Ügyszám: 271/K/2007-3. Ekképpen a multinacionális vállalatok globálisan működtetett visszaélés-jelentési rendszereit nehezen lehet megfeleltetni e szabályoknak.

⁵³ Sente Zoltán (2009) i. m. 15.

⁵⁴ Ügyszám: 295/K/2007-3.

megszegése) akár a rendkívüli felmondásra is alapot teremtő oknak, „lényeges kötelezettségzegésnek”. Az Mt. 96. § (1) bek. értelmében a munkáltató, illetve a munkavállaló a munkaviszonyt rendkívüli felmondással megszüntetheti, ha a másik fél a) a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy b) egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi. Ettől érvényesen eltérni nem lehet. A whistleblowing kapcsán különösen a b) pont alkalmazhatóságának dilemmája merülhet fel (pl. súlyos bizalomvesztés). Sente ennek kapcsán – a kérdés munkajogi oldalát ismét leegyszerűsítve – arra a túlzó következtetésre jut, hogy „a magyar munkajog tehát a bennfentes információk kiadását per definitionem olyan súlyos munkavállalói kötelezettségzegésnek minősíti, amely megalapozza a legsúlyosabb munkáltatói szankciót, a munkaviszony rendkívüli felmondással való megszüntetését.”⁵⁵ Ugyanakkor a kötelezettségzegés súlya mindig csak az eset összes körülményének értékelése alapján bírálható el.

- Nagyon óvatosan fogalmazza meg a bejelentők védelmét a BH1999.88.: A törvény szerint a közérdekű bejelentőt nem érheti a bejelentésében foglaltak miatt hátrány. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a jogszabály egy, a fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén kötelezően megindított és lefolytatott fegyelmi eljárás eredményeként jogszerűen kiszabott fegyelmi büntetés ellen kívánna védelmet nyújtani. Az ügyben a közérdekű bejelentést a munkavállaló tulajdonképpen a fegyelmi eljárás elleni kifogásként kívánta felhasználni, de a bíróság elutasította érveit, megvonva tőle a védelmet.

A whistleblowerok, mint munkavállalók nem csak a klasszikus whistleblowing által fedett témákról – pénzügyi, számviteli visszaélések, a közegészségügyet sértő cselekmények vagy mulasztások, balesetek stb. – tehetnek jelentést, hanem akár a saját magukat érintő sérelmekről (melyek nem mindig tekinthetők közérdeksérelemnek is), például a munkajogi normák irányukban való megszegéséről. Ekképpen a whistleblowingnak beazonosítható egy speciális területe, amelyet jelen tanulmányban „munkajogi whistleblowingként” nevesítünk. Erre már csak azért is szükség van, mert számos vizsgálat, de a mindennapi tapasztalat is igazolja, hogy a gyakorlatban a munkajogi szabályok megsértése tömeges, a jogkereső munkavállalók lehetőségei pedig a gyakorlatban igen korlátozottak. A whistleblowing kvázi alternatív, kvázi „privatizált” munkaügyi ellenőrzési célokra is alkalmazható tehát.⁵⁶

A hazánkban jelenleg kialakítás alatt álló új munkajogi szabályozás kimondva kimondatlanul egy kvázi intézményesített külső – a fenti értelemben vett – „munkajogi

⁵⁵ Sente Zoltán (2009) i. m. 15.

⁵⁶ Csupán érdekességként említjük, hogy a munkaügyi felügyelet (OMMF) elnökét és belső ellenőrzési vezetőjét éppen egy whistleblowing-szerű bejelentés nyomán indult vizsgálat eredményeként tartóztatták le 2008. novemberében. 2008. májusában ugyanis két munkaügyi felügyelő interjút adott egy kereskedelmi hírcsatornának. Az interjúban korrupciós ügyekről számoltak be (egy ún. „fehér listáról”, amely az „immunitást” élvező cégeket nevesítette). A két dolgozó ellen egyébként először fegyelmi eljárás indult. Említi: Léderer Sándor, Hüttl Tivadar (2010) i. m. 10.

whistleblowing” rendszert készül bevezetni.⁵⁷ Ez az intézményesített whistleblowing, mint a munkajogi jogkövetés egy tulajdonképpen új garanciájaként jelentkezhetsz. Egy olyan „jelzőrendszerrel” van szó, amely bővíti azoknak a csatornáknak a körét, ahol a munkavállalók jelezhetik a velük szembeni munkajogi visszaéléseket. A rendszer egyben az alternatív jogvitarendezés egy új eszköze is lenne. A bejelentés itt is közérdeket szolgál: a foglalkoztatás jogszerűsége alapvető társadalmi érdek. Az ún. független munkaügyi auditálásról, illetve az ennek keretében tehető „munkavállalói kifogás” intézményéről már a Tézisek az új Mt. szabályozási koncepciójához című 2006-os szakértői anyag is említést tesz⁵⁸: A koncepció szerint indokolt lenne egy olyan, a gazdasági társaságok egyes formáinál kötelezően alkalmazandó könyvvizsgálói intézményhez hasonló, független munkaügyi vizsgálat bevezetése, amely folyamatosan és a munkáltatók jelentős részénél vizsgálat tárgyává teszi a munkajogi szabályok megtartását. A javasolt megoldás semmiben nem befolyásolja, főként nem korlátozza a hatósági ellenőrzést. E munkaügyi vizsgálat a munkáltatóval megbízási jogviszonyban álló, megfelelő jogi képzettséggel rendelkező természetes, illetve ilyen személyt foglalkoztató jogi személy látná el, akinek jogosítványait a munkaügyi felügyelőjéhez közelítve szükséges meghatározni. A munkáltató számára azért lehet „kifizetődő” a független munkaügyi vizsgálat, mert az ennek keretében feltárt és korrigált szabálytalanságok miatt hatósági ellenőrzés keretében a munkáltató nem bírságozhat. A független munkaügyi vizsgálat keretében, de azon részben túlmutatva, indokolt lehet a munkavállalói kifogás intézményének bevezetése is. Ennek lényege: a munkaügyi auditor az egyes munkavállaló (munkavállalói csoport) hozzá benyújtott, a foglalkoztatás jogszerűségét panaszoló kifogását köteles megvizsgálni, s adott esetben azt oly módon rendezni, hogy a munkáltató számára a kifogást benyújtó személye ne legyen azonosítható. A munkavállalói kifogás alapján – amennyiben azt megalapozottnak tartja – az auditor úgy jár el, mint az általa feltárt szabálytalanság esetén. A munkavállalói kifogás így egyfajta alternatív munkaügyi jogvitát rendező intézményként is funkcionálhat.

A 2011 júliusában közzétett „Új Mt.- Javaslat” is tartalmazza a jogintézményt, az alábbiak szerint.⁵⁹ A Javaslat 284–291. §-ai szólnak a Független Munkaügyi Vizsgálat intézményéről. Javaslat lényege, hogy a munkáltató munkaügyi tanácsadót bízhat meg a munkaviszonyra vonatkozó szabályok megtartásának az ellenőrzésére. A tanácsadó feladatát a polgári jogi szabályok szerinti megbízási szerződés alapján látja el, azzal, hogy részére utasítás nem adható. A munkaügyi tanácsadó eljárásának jogkövetkezménye az, hogy amennyiben az általa feltárt szabálytalanságot a munkáltató megszünteti, úgy e tekintetben vele szemben hatósági szankció, elsősorban munkaügyi bírság nem alkalmazható.

A kvázi whistleblowing szempontjából fontos, hogy a munkáltató köteles tájékoztatni a munkavállalókat a munkaügyi vizsgálat megkezdéséről, továbbá a tanácsadó szemé-

⁵⁷ Mindez talán éppen arra a trendre is válasz, hogy az utóbbi időben a vállalati praxisban igencsak elterjedtek a bizonytalan legitimitációjú és kialakítású, sokszor kvázi általános „panaszfórumként” funkcionáló belső visszaélés-jelentő rendszerek.

⁵⁸ Tézisek az új Munka Törvénykönyve szabályozási koncepciójához, Készítette: Dr. Berke Gyula, Dr. Kiss György, Dr. Lőrincz György, Dr. Pál Lajos, Dr. Pethő Róbert, Dr. Horváth István, Budapest – 2006. november. VI. pont.

⁵⁹ A Munka Törvénykönyve, Javaslat, 2011. 07. 18.

lyéről és elérhetőségéről. A tájékoztatásnak ki kell terjednie a munkavállalói kifogás előterjesztésének lehetőségére is, hiszen a javaslat szerint a munkaügyi vizsgálat kiterjed a munkavállalónak a foglalkoztatása jogszerűségét kifogásoló nyilatkozata (munkavállalói kifogás) megalapozottságának a vizsgálatára is. A tanácsadó a munkavállaló kérésére a munkavállaló személyét titkosan kezeli, és a vizsgálatot úgy folytatja le, hogy a munkavállaló személyét abból ne lehessen azonosítani. A névtelenül tett, vagy hamis névvel ellátott munkavállalói kifogást a tanácsadó nem vizsgálja. A javaslat mulasztása, hogy e ponton nem kapcsol expressis verbis munkajogi védelmet (kvázi „whistleblower protection”) a kifogást emelő munkavállalóhoz.

VIII. Vállalati önszabályozás, etikai kódexek

A magánszférában a whistleblowing alkalmazásának célja a vállalatok gazdasági érdekeinek védelme, a visszaélések inkább e gazdasági érdekek sérelmét jelentik, nem pedig a társadalmat érintő közérdeket (bár a kétféle érdeksérelem gyakorta összekapcsolódhat).

A belső visszaélés-jelentési rendszer olyan eljárási forma, melynek segítségével a dolgozók a vállalatban belül külön erre a célra létrehozott, speciális csatornán keresztül tehetnek jelentést az általuk észlelt szabályellenes magatartásról.⁶⁰ A whistleblowing rendszerek általában a nagyvállalatok etikai, magatartási kódexének, compliance-rendszerének intézményesített garanciájaként jelennek meg. Ezek kialakításának a fentebb tárgyalt SOX-rendeletek további lendületet adtak. Ilyenformán az etikai kódexek kétség kívül fontos közvetítői annak, hogy a whistleblowing rendszerek egyáltalán megjelenjenek és implementálódjanak az európai és magyar jogrendszerekben. Az említett etikai / magatartási kódexek gyakorta tartalmazzák ún. whistleblowing-klauzulákat. Az alábbiakban illusztrációként álljon itt néhány példa, hiszen ahány vállalat, lényegében annyiféle belső whistleblowing-rendszer létezik:

„Ha olyan cselekedet jut tudomására, melynek kapcsán felmerül a MOL-csoport Etikai Kódexe megsértésének gyanúja, azt köteles minden esetben jelenteni, akár önt, akár közvetlen beosztottját, akár felettesét vagy bárki mást érint az ügy. Tanácsot kell kérnie azokban az esetekben is, ha bizonytalan a helyes eljárásban. Bármely etikai jellegű kérdéssel elsősorban közvetlen feletteséhez forduljon. Segítséget vagy tanácsot kérhet HR-partnerétől és a Csoport jogi szervezetétől is. Ha kényelmetlennek találja, hogy ezeket a csatornákat vegye igénybe, az alábbiakban leírt módon bármikor kapcsolatba léphet a MOL-csoport Etikai Tanácsával. Az Etikai Tanács fő feladata annak biztosítása, hogy a Csoport valamennyi munkavállalója betartsa a kódex előírásait.” A Tanács működtet egy üzenetrögzítő telefont is. A vonal minden nap 0-24 óráig üzemel. Névtelen bejelentéseket az Etikai Tanács csak akkor vizsgál ki, ha a kódex különösen súlyos megsértése valószínűsíthető.

⁶⁰ Hegedűs Bulcsú: A belső visszaélés-jelentési rendszerek magyarországi alkalmazása, Munkaügyi Szemle, 2007/5, 50.

A kódex rendelkezik a védelemről is: „Bármely munkavállaló, aki jóhiszeműen tanácsot kér, hangot ad aggodalmának, vagy helytelen maga tartást jelent be, a kódex szerint cselekszik. A MOL-csoport az ilyen bejelentővel szemben semmiféle megtorlást nem tűr el. Ha valaki úgy érzi, hogy megtorlást szenvedett el, ezt be kell jelentenie. Az Etikai Tanács minden ilyen esetet kivizsgál és megteszi a szükséges lépéseket. Fegyelmi eljárás indul minden munkatárs ellen, aki felelős olyan személy ellen elkövetett megtorlásért, aki helytelen magatartást vagy más üzleti kockázat gyanúját jelentette.”⁶¹

„A SABMiller plc. legfontosabb értékeinek tekinti a magas minőséget, a becsületes, nyílt és felelősségteljes magatartást. Ezek megőrzése érdekében arra bátorítja Munkatársait, hogy aki munkájával összefüggésben helytelen eljárást vagy jogszabálysértést tapasztal, vagy mások viselkedésével, illetve a vállalat működésével kapcsolatban visszaélést gyanít, akkor arról bejelentést tegyen. A Munkatársak észrevételeiket egy SABMiller plc. által működtetett telefonszámon, a Kontroll-vonalon jelenthetik be. Minden vállalatnál megvan a panaszok kezelésének módja, a HR osztály az egyik ilyen lehetséges csatorna, amelyen keresztül a visszaélésekkel kapcsolatos hírek eljuthatnak a vezetőséghez. Azonban a vállalat felismerte, hogy bizonyos esetekben, bizalmas természetű problémákról a Munkatársak esetleg névtelenül kívánnak bejelentést tenni. Ehhez minden Munkatársnak joga van anélkül, hogy a bejelentést igazságtalan bánásmód vagy megtorló intézkedés követné. Fentieket figyelembe véve a Dreher egy telefonvonalat biztosít, a Kontroll vonalat, amely a SABMiller plc. valamennyi dolgozója és a vállalattal kapcsolatban lévő partnere számára elérheti. Ez egy olyan biztonságos vonal, amelyen keresztül minden bejelentett ügy pártatlanul kivizsgálható. Ez az új eszköz azon esetekben hasznos, amikor a hagyományos vezetői csatorna nem működik megfelelően, vagy olyan kockázattal jár a dolgozó, illetve a vállalattal kapcsolatban lévő partner számára, hogy inkább nem kívánja az ügyet jogi útra terelni. A Dreher tudatában van annak, hogy bizonyos problémák bejelentése nem mindig egyszerű, pl. csalás, túlkapás vagy egyéb hivatali visszaélés, korrupció, a büntető törvénykönyv megsértése, az egészség vagy biztonság veszélyeztetése, környezetszennyezés, vagy jogi kötelezettségek megszegése esetén. Ezért a vállalat megállapodást kötött egy független, angliai székhelyű szervezettel, az Expolinkkel, hogy fórumot biztosítson az anonim és bizalmas bejelentések számára. Az Expolink a hozzá érkezett bejelentést a forrás megjelölése nélkül továbbítja az ügyekkel foglalkozó két megbízott személy valamelyikéhez a megfelelő intézkedések érdekében.

A Kontroll vonal telefonszáma a hét minden napján, napi 24 órában ingyenesen, bármely telefonról hívható. A számot tárcsázva angol nyelvű üdvözlő szöveg jelentkezik, de a Munkatársak észrevételüket, panaszukat magyarul is elmondhatják. A hívásokat garántalan nem nyomozzák vissza, nem rögzítik, és a hívó nevét sem kérde-

⁶¹ Kivonat a MOL-csoport Etikai Kódexéből, III. rész. Egyébként az Etikai Tanácshoz 2010-ben összesen 10 bejelentés érkezett. A 10 bejelentés alapján 7 esetben folytatott az Etikai Tanács vizsgálatot, 4 esetben kérte a Társasági Biztonság segítségét az eset kivizsgálására. A 7 vizsgálatból 4 esetben volt bizonyítható az etikai vétség. A bejelentések és kérdések számának növekedése azt mutatja, hogy a munkatársak tudatossága az etikai kérdésekkel kapcsolatban javult, valamint az Etikai Tanács is elnyerte bizalmukat. Forrás: A MOL-honlapja (2011. 07. 30.)

zik meg. A Kontroll vonal nem a napi üzleti tevékenységgel kapcsolatos panaszok kezelésére szolgál, ezekkel hatékonyabban foglalkozik a munkatárs közvetlen felettese vagy a Dreher Humán Erőforrás osztálya. Amennyiben valaki a jelen Kódex rendelkezéseit vagy szellemiségét sértő magatartást, eljárást tapasztal, jelentéstételi kötelezettséggel tartozik. Ide értendők azon esetek is, amikor a jelen Kódex megsértésének vagy más vállalati szabállyal ellentétes magatartásnak a gyanúja merül fel.

Senkit nem érhet semmilyen hátrányos jogkövetkezmény amiatt, hogy jóhiszeműen felvet egy jogszabályi vagy etikai megfelelőséggel vagy üzleti tisztességgel kapcsolatos problémát. Az etikai szabályok betartásával kapcsolatos észrevételeket, kérdéseket és panaszokat a vállalatirányításért (governance) felelős vezetőhöz, a közvetlen feletteshez vagy az SMT (Senior Management Team) bármely tagjához lehet intézni.”⁶²

„Minden alkalmazottnak joga van és köteles jelenteni a jelen kódex előírásainak vagy a Tchibo irányelveinek megsértését a vállalat menedzsmentjének vagy egyes vezetőinek. Az ilyen értelmű jelentések nem hozhatják az adott alkalmazottat hátrányos helyzetbe. A vállalat teljes körűen elkötelezett emellett az irányelv mellett. A szabályok megsértése bármikor jelenthető a munkástanácsoknak, vagy a vállalaton belül működő külső ombudsmannak. A felelős személyek ki fogják vizsgálni a bejelentett szabálysértéseket, és olyan világosan meghatározott folyamatot kezdeményeznek, amely megfelelő megoldáshoz vezet. Ezen felelős személyek kétséges helyzetekben is segítséget nyújtanak.”⁶³

„A Működési Kódex elleni vétségek bejelentése: Minden munkavállalónak és az érdekelt feleknek feladata, hogy jelentsék a Működési Kódex megszegésének eseteit. A panaszokat telefonon, levélben vagy e-mailben lehet eljuttatni a Magyar Telekom Etikai vonalra vagy a BKMS rendszer használatával. (Az elérhetőségeket a 18. oldalon találja meg.) A munkatársak először közvetlen felettesükhöz fordulhatnak. A bejelentéseket, ha valaki ezt választja, névtelenül is be lehet nyújtani. A bejelentéseket szigorúan titkosan kezeljük, és azonnali és hatékony kivizsgálásuk biztosított. Az Etikai vonal a felelős vezetőkkel együtt teszi meg a további lépéseket a kérdések tisztázására.”⁶⁴

A belső-visszaélés jelentési rendszereknek számos előnye van a kifelé való kiszivárogatáshoz képest, többek között a következők: az adatok, üzleti titkok belső körben maradnak; általában gyorsabb és hatékonyabb lehet így a feltárás, belső „hibajavítás”; megmarad a cég reputációja; fennmarad a munkavállaló hűsége, szervezeti lojalitása stb. Ugyanakkor számos aggályos kérdés is felmerül. Nem mellékes, hogy egy belső rendszernél potenciálisan mindig fennáll a panasz ignorálásának, „elkenésének”, illetve a látszatcselekvéseknek a veszélye,⁶⁵ ha cég érdekei éppen úgy kívánják (hiszen e belső panaszok

⁶² Kontroll vonal 6. pont, A Dreher Sörgyárak Zrt. Etikai Kódexe, Hatályos: 2010. október 1. napjától. A jelen Kódexet a Dreher Sörgyárak Zrt. igazgatósága és a Dreher Magyarország Kft. ügyvezetése 2010. szeptember 30. napján hagyta jóvá. Kihirdetve: Budapesten, 2010. szeptember 30. napján.

⁶³ Kivonat, Tchibo, Viselkedési Kódex, Hamburg, 2007. július, 3. rész.

⁶⁴ Magyar Telekom, Működési Kódex, 2008, 17.

⁶⁵ Különösen nagy ennek a veszélye, ha a vezető(ség)ről jelentenek.

mindenképpen a vállalat belső autoritás-struktúrájába csatornázódnak be⁶⁶). A súlyos visszaéléseknél semmiképpen sem hagyható minden a vállalati autonómiára, az nem lehet korlátlan. Az is jellemző, hogy a bejelentés megtétele után, ha az még sincs kellően kivizsgálva, már maga a munkavállaló sem „feszegeti” tovább az ügyet, nem érdekelt a konfliktus eszkalálódásában. A külső bejelentés általában hátrányosabb a szervezetnek (pl. negatív nyilvánosság; belső korrekció lehetőségének hiánya stb.). Ugyanakkor a külső bejelentésnél feltehetően erősebb nyomás vetülne a szervezetre, az információ mozgósíthatja az összes „stakeholdert” (érintettet), és általában hitelesebb, garantáltabb a feltárás. A munkavállalók is sokszor a külső jelentést preferálják, mert például így kevésbé tartanak a megtorlástól, vagy jobban bíznak a kivizsgálásban.⁶⁷

Az alábbiakban két további jogi dilemmát taglalunk:

1. Belső szabályzat teheti-e általánosan kötelezővé a bejelentést, telepíthet-e minden munkavállalóra whistleblowing jellegű kötelezettséget?

Amint azt a fenti példák is mutatják, a gyakorlatban igencsak elterjedt a kötelező whistleblowing. Ugyanakkor például a német jogirodalom válasza e tekintetben alapvetően elutasító⁶⁸ (sőt, általában véve a munkajogi szakirodalom⁶⁹). Nehezen eldönthető dilemma, hogy mennyiben vezethető le az efféle kötelezés a munkáltató munkaviszonyból eredő egyoldalú uralmi / utasítási (és egyben ellenőrzési) jogából (Direktionsrecht). A döntő vélemény szerint, amíg egy etikai kódex törvényi, avagy munkaszerződéses fő- vagy mellékötelezettséget konkretizál, tartalommal tölt ki, mindez belefér a Direktionsrecht keretei közé, ám ha ezeket már jelentősen tágítaná a munkáltatói utasítás a munkavállaló terhére, aggályok merülnek fel. Abban már megoszlanak a vélemények, hogy a kötelező whistleblowing Direktionsrechten alapuló bevezetése „befér-e” ezen keretek közé, avagy túlzásnak tekinthető. A szerzők döntő többsége mindenesetre aggályait fejezi ki e tekintetben, és jelzi, hogy a kötelezés bevezetésének inkább kollektív szerződés, vagy munkaszerződés lenne a megfelelő jogalapja.⁷⁰ Mindazonáltal az ön-szabályozó etikai kódexen alapuló kötelező whistleblowing legitimitását a német rendszerben jelentősen fokozza, hogy e kérdéskör a németországi üzemi tanácsi törvény értelmében egyértelműen az üzemi tanács együttdöntési jogkörébe (Mitbestimmung) esik.⁷¹

A jelentésre kötelezés továbbá alapvető konfliktusban áll a munkavállalót is megillető alkotmányos alapjoggal, a véleménynyilvánítás szabadságával (illetve az információs önrendelkezési joggal). Alapjogi szempontból, kötelezés helyett helyesebb tehát a bejelentés megtételét, az érdekkonfliktus mérlegelését a munkavállaló ésszerű belátására bízni.

⁶⁶ Berthold, Annemarie (2010) i. m. 111.

⁶⁷ Latimer Paul & Brown A. J. (2008) i m. 11.

⁶⁸ Ld.: Berthold, Annemarie (2010) i. m. 107-120.; Schulz, Mike: *Ethikrichtlinien und Whistleblowing – Arbeitsrechtliche Aspekte der Einführung eines Compliance-Systems*, Peter Lang, European University Studies, Reihe II, Rechtswissenschaft, Bd. 5011, 2010.

⁶⁹ Emliti: Tippet, Elizabeth (2006) i m. 1.

⁷⁰ Ld.: Berthold, Annemarie (2010) i. m. 112.; Schulz, Mike (2010) i. m. 203-207.

⁷¹ Lásd: § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG.

További érvek a kötelező whistleblowing ellenében: a munkaviszony struktúrájában alapvetően nem a munkavállaló feladata a jogszerűség biztosítása, ez „túl nagy teher”⁷², túl nagy elvárás lehet a munkavállalón (mindez egyfajta „privatizált”, „fapados” jogérvényesítést kreál⁷³). A bejelentési kötelezettség nem jellemzően általános munkavállalói kötelezettség, csak bizonyos szakmákban szükségszerű (tipikusan ott, ahol ez állampolgári kötelezettség is). Nem jogi, ám megfontolandó ellenérvek a következők: e „feljelentési” célra létesíthetők önálló munkakörök inkább (pl.: belső ellenőr, könyvelő), illetve a kötelező bejelentési rendszer akár az állandó megfigyeltség atmoszféráját is képes kialakítani, megidézve a diktatúrák besúgó-rendszereinek közösségre káros atmoszféráját. Általános szinten megemlíthető, hogy a kötelező belső whistleblowing népszerűsége alááshatja a közhatalmi jogérvényesítő fórumok tekintélyét, primátusát.

Természetesen hozhatók fel érvek a kötelező jelleg mellett is: csökkenti a stigmatizációt, marginalizációt, ha valaki kötelességből jelent; a kötelező jelleg minden bizonnyal növeli a bejelentések – és az ezáltal leleplezett visszaélések – számát is; általában alapos(abb) kivizsgálást garantál, intézményesítettebb struktúrákat követel; megbízhatóbb és gyorsabb is lehet; fokozza a szervezet rezponzivitását. Mindezen ésszerű érvek ellenére a fentebb tárgyalt jogi tónusú aggályok aligha ignorálhatók. Ugyanakkor az angolszász jogirodalom,⁷⁴ illetve joggyakorlat a némethez képest sokkal megengedőbb a kötelező rendszerek irányában. Az Egyesült Királyság joggyakorlata szerint például a munkavállalóknak a munkaszerződésben eleve „bennefoglalt” kontraktuális kötelezettsége (ún. implied term) lehet a belső visszaélések jelentésére vonatkozólag (ld. *Bell v Lever Brothers*), ezt a kötelezettséget pedig konkretizálhatja, formába öntheti egy, a munkáltatói prerogatíván (managerial prerogative) alapuló etikai kódex is. Mindez más munkavállalóról való jelentés tekintetében egyértelműen megálló érv, a bírói gyakorlat csupán a saját visszaélések jelentése kapcsán kérdőjelezi meg e kötelezettség „bennefoglalt” természetét (ld. *Item Software Limited v Fassihi*).⁷⁵

A magyar munkajogban nincs a fenti dilemmára vonatkozólag kikristályosodott álláspont. Mindazonáltal a német jogban felhozott, fentebb tárgyalt érvek – pl. a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadsága, a munkáltató utasítási jogának korlátai⁷⁶ stb. – a hazai jog tekintetében is relevánsak, és aggályossá teszik az etikai kódexeknek a munkavállalókat whistleblowingra általános érvénnyel, feltétlenül kötelező klauzuláit.⁷⁷ Tovább gyengíti ezen egyoldalú munkáltatói kötelezések hazai jogrendszerbeli legitimitációját az a tény, hogy a magyar munkajogban a munkáltatói szabályzatok – pl. etikai kódex – tekintetében közel sem érvényesül olyan erőteljes, kötelező érdekképviseleti kont-

⁷² Vö.: Berthold, Annemarie (2010) i. m. 113.; Tippett, Elizabeth (2006) i. m. 40.

⁷³ A jogirodalom erre a „low cost form of law enforcement” kifejezést használja, ami tulajdonképpen valamiféle „fapados jogérvényesítésnek nevezhető”. Tippett, Elizabeth (2006) i. m. 18.

⁷⁴ Ld. ehhez pl.: Tippett, Elizabeth (2006) i. m.

⁷⁵ Bővebben: Bowers, John, Fodder, Martin, Lewis, Jeremy, Mitchell, Jack (2007): *Whistleblowing – Law and Practice*, Oxford University Press, 2007. 366.

⁷⁶ Utóbbihoz ld. még: Radnay József (2009) i. m. 22.

⁷⁷ Hasonló véleményen van Sente is: Sente Zoltán (2009) i. m. 32.

roll, mint a német üzemi tanácsok tárgybani együttdöntési joga.⁷⁸ Megjegyzendő, hogy az adatvédelmi biztos állásfoglalása is elveti a belső visszaélés-jelző rendszerek kötelező alkalmazását.⁷⁹

További kérdésként merül fel az ilyen jellegű kötelezés kihatása a munkáltató felmondási jogára, azaz, hogy az így egyoldalúan felállított bejelentési kötelezettség esetleges munkavállalói elmulasztása, megszegése lehet-e alapja munkajogi szankcióknak, végső soron a munkaviszony megszüntetésének (pl. rendkívüli felmondás). Ha magának a kötelezésnek a jogalapját elfogadjuk – ám mint láttuk, ez közel sem egyértelmű –, akkor a válasz minden bizonnyal igen kell, hogy legyen. Ugyanakkor a helyzet még biztosabb, ha – a magyar munkajog rendszerét tekintve –, élve az Mt. 96. § (3) bek. adta lehetőséggel, a kollektív szerződés, illetve munkaszerződés – a törvény keretei [Mt. 96. § (1) bek.] között – meghatározza azokat az eseteket (így például ezt is), amikor rendkívüli felmondásnak van helye.

Ha viszont a munkáltatói szabályzatban, etikai kódexben foglalt kötelezésnek eleget téve tesz a munkavállaló bejelentést, természetesen védelem alá esik. Ezt a legtöbb etikai kódex le is szögezi (ld. fentebb), de az általános munkajogi dogmatika alapján is levezethető. Ez a tulajdonképpeni „whistleblowers’ protection”, azaz a bejelentők munkajogi védelme (értsd: nem érheti hátrány, megtorlás bejelentése miatt). A főszabály alóli kivételként jelentkezhet az az eset, amikor a bejelentő mégis elesik a védelemtől, munkajogi szankcióra számíthat, és vele szemben akár a munkaviszony megszüntetése is jogszerű lehet (akár rendkívüli felmondással is, a feltételek fennállta esetén). Ilyen eset például, ha a bejelentő kifejezetten rosszhiszemű, vagy a belsőleg rendszeresített rendszer helyett közvetlenül külső fórumhoz fordul⁸⁰ (utóbbi esetben az együttműködési kötelezettség megszegése merülhet fel).

⁷⁸ Kapcsolódó hazai előírások: A munkáltató köteles döntése előtt az üzemi tanáccsal véleményeztetni a munkavállalók lényeges érdekeit érintő belső szabályzatainak tervezetét. [Mt. 65. § (3) bek. g.) pont] A munkáltató köteles döntése előtt a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezettel véleményeztetni a munkavállalók nagyobb csoportját érintő, egyes munkáltatói intézkedések tervezetét (átszervezés, privatizálás stb.). [Mt. 21. § (2) bek.] A bírói gyakorlat szerint a munkáltató köteles a szakszervezettel véleményeztetni a munkavállalók nagyobb csoportját érintő, új szabályozást magában foglaló magatartási kódexet is (EBH 2009/2065).

⁷⁹ „A rendszer alkalmazása nem tehető kötelezővé”. Ügyszám: 271/K/2007-3.

⁸⁰ Ld. ehhez kissé más aspektusból: A BH 2000.267. megerősíti, hogy ha a munkáltató belső eljárást dolgoz ki panasztételre, akkor ennek igénybe nem vétele súlyos munkavállalói mulasztásként értékelhető. A döntés értelmében a közalkalmazottnak a jogviszonyán kívüli magatartása, amennyiben az közvetlenül és valószínűleg hat a jogviszonyára, és az alkalmazója érdekszféráját hátrányosan befolyásolja, az alkalmatlanságra alapított felmentés jogszerű indoka lehet. A törvényen alapuló gyakorlat ugyanis a felektől a jogviszony fennállása alatt jóhiszemű és tisztességes eljárást kíván meg, és ha a közalkalmazott magatartása ezeknek a kívánalmaknak hosszabb időn keresztül nem felel meg, és emiatt lehetetlen a vele való együttműködés, a jogviszony alkalmatlanság címén megszüntethető, mert az alkalmasság kérdése nem szűkíthető a szűken vett munkavégzésre. A konkrét tényállásban arról volt szó, hogy egy egyetemi adjunktus könyvet jelentett meg az egyetem építkezéseiről, kritikáival együtt. A rektor felszólította őt rágalmazó állításainak visszavonására, de a felperes ettől elzárkózott, ezért megszüntették közalkalmazotti jogviszonyát, arra hivatkozva, hogy jogviszonyán kívül tanúsított magatartásával alkalmatlanná vált munkaköre ellátására.

2. Nem túl tág-e minden, bármilyen etikai vétségre kiterjeszteni a bejelentendő / bejelenthető információk körét?

A kérdésre a válasz minden bizonnyal az igen, tehát hogy nem feltétlenül indokolt a bejelenthető visszaélések körét parttalanul, minden etikai visszaélésre kiterjesztve meghatározni. A főbb indokok az alábbiak:

- E rendszer nem feltétlenül fog megfelelni a célhoz kötött adatkezelés alapelveinek (illetve aggályos, hogy mi lehet egy minden apró visszaállásra is kiterjedő bejelentő-rendszer legitim célja).
- Kialakíthatja a rosszindulatú, jogalap nélküli, apró, lényegtelen, megalapozatlan „feljelentgetések” kultúráját. Indokolatlan mérvűre duzzaszthatja a panaszok számát.
- Adott esetben aránytalanul nagyobb ráfordítást (pl. szervezet, adminisztráció, munkateher stb.) követel, mint amekkora haszonnal járhat.
- Ha ráadásul kötelező is a bejelentés, akkor ismételten leszögezhető, hogy egy ez túl nagy, a munkaviszony dogmatikájából nehezen levezethető elvárás lehet a munkavállaló irányában. A munkaviszonyban nem a munkavállaló, hanem alapvetően a munkáltató felel a jogszerű működés biztosításáért, ennek terhe nem hárítható teljességgel a munkavállalókra.
- Az adatvédelmi biztos szerint is „aggályos, ha az intézményesített „besúgás” alacsonyabb szintű normák (pl. nehezen megfogható etikai szabályok) érvényesítését szolgálják.”⁸¹ A WP117-es állásfoglalás (ld. fentebb) pedig a célhoz kötött adatkezelés elvéből fakadóan vezette le azt, hogy a belső visszaélés-jelentési rendszerek alkalmazása során – tekintettel arra, hogy annak célja, a vállalat működését jelentősen befolyásoló események feltárásának elősegítése – a bejelenthető szabálysértések körét korlátozni kell, a kisebb súlyú szabálysértések felderítését, szankcionálását a helyi vezetőkre kell bízni. Korlátozni érdemes továbbá azoknak a személyek-

A tanár keresetében azzal érvelt, hogy könyvében az egyetem, az egyetemi tanács működéséről alkotott véleményét, ami viszont nem tette őt alkalmatlanná arra, hogy oktatói, tudományos valamint orvosi munkáját ellássa, véleménynyilvánítása nem befolyásolta hátrányosan ezen tevékenységek végzését. Az első- és másodfokú bíróság is elutasította érvelését és megállapította, hogy a felperes megszegte a jóhiszeműség és tisztesség, a kölcsönös együttműködés követelményét, valamint tájékoztatási kötelezettségét, továbbá a munkatársaival való együttműködés és a munkavégzés során tanúsítandó helyes magatartás követelményét. A Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítélet hatályban tartását arra alapozta, hogy a felperes azon magatartása, hogy a kellően alá nem támasztott kritikáira kapott válaszok után is fenntartotta véleményét, és azt könyv formájában is megjelentette, ráadásul a belső szabályzat által lehetővé tett panaszemelés ellenére a nyilvánosságához fordult, az együttműködés, a jóhiszeműség és tisztesség követelményének hosszabb időn keresztül történő megszegését jelenti, amely megfelelő indokul szolgál a jogviszony megszüntetéséhez. A döntés számos aspektusból kritika alá vethető, de kiemelendő, hogy a felperes felhívás ellenére sem vette igénybe a belső szabályzat által lehetővé tett panaszjelentést, hanem rögtön a sajtóhoz fordult, ez pedig súlyos mulasztás.

⁸¹ Ügyszám: 295/K/2007-3.

nek a körét is, akik a jelentésekben érintettek lehetnek, az ellenőrzésnek elsősorban a vezetők ellenőrzésére kell irányulnia.⁸²

Az önszabályozás útján kialakított belső visszaélés-jelző rendszerek tekintetében az állam (jogalkotó) szerepe marginális, de nem jelentéktelen. Széles skálán mozoghat az állam viszonyulása: ösztönözheti e rendszereket (ld. PIDA, Egyesült Királyság), módszertani ajánlásokkal segítheti megfelelő kidolgozásukat, esetleg kötelezővé teheti kialakításukat (ez az ún. „szabályozott önszabályozás” koncepciója, ld. SOX), jogi védelmet kapcsolhat hozzá (tulajdonképpen a magyar szabályozás is ezt teszi bizonyos körben) stb.

Amellett, hogy természetesen elmondható, hogy talán éppen az a legjobb belső visszaélés jelző rendszer, amit soha sem kell használni, számos szempont van, melyre érdemes figyelni egy ilyen belső rendszer kialakításánál (tekintettel a „good governance”, a „jó” vállalatirányítás szempontjaira is). A cél: elérni, hogy előbb a belső jelentés kerüljön alkalmazásra, külső csak kivételesen (a szervezet „önjavító” kapacitásának – „self-correcting capacity” – kiaknázása). Kutatások igazolják ugyanis, hogy a külső whistleblowing preferálása sokszor éppen a szervezet etikai kultúrájának gyengeségeit jelzi. Az egészséges, nyitott szervezeti kultúra a kulcsa tehát minden jól működő belső whistleblowing rendszernek.⁸³ Cinikusan akár azt is mondhatjuk, hogy e rendszer igazán jól csak eleve etikus, jogkövető munkáltatónál működik.⁸⁴ Másfelől a jó whistleblowing politika a vállalat társadalmi felelősségi (CSR) stratégiájának is alkotóeleme, ilyenformán pedig a brand-management része is (pl. a befektetői bizalom erősítésének egy eszköze lehet). Abban pedig már csak bízni lehet, hogy mégsem pusztán „kirkatpolitikából” kerülnek kiépítésre e rendszerek.

Mindamellett, hogy fentebb taglalt adatvédelmi és egyéb szabályokra természetesen tekintettel kell lennie e rendszereknek, az alábbiakban „best practice” jelleggel említünk néhány további (ön)szabályozási szempontot vázlatosan:

- Legyen egyszerű, olcsó.
- Nyilvánvalóvá kell tenni, hogy a bejelentés biztonságos és jogszerű.
- Átláthatóvá kell tenni (hozzáférhető, világos eljárások legyenek).
- Csak meghatározott információ-típusokra célszerű alkalmazni a célhoz kötöttség elve jegyében (nem parttalanul, minden apró vétségre).
- Bejelentés: jó, ha tartalmazza, hogy az információ közvetlen vagy közvetett ismereteken alapul-e.
- Anonimitás – csak „ultima ratio” jelleggel legyen lehetséges.
- Folyamatos tájékoztatás működjön a rendszerben (a bejelentés következményeiről, az adatok „útjáról” stb.).
- A vizsgálat eredményei kerüljenek belső kommunikálásra (legyen világos, hogy van értelme, következménye a bejelentésnek).

⁸² Ügyszám: 652/K/2007-3.

⁸³ Vö. Kaptein, Muel (2009) i. m. 32.

⁸⁴ Vö. Sente Zoltán (2009) i. m. 27.

- A rendszert célszerű elkülöníteni a vállalat más részlegeitől (pl. HR).
- A bejelentés lehetséges címzettjeit célszerű lépcsőzetes rendszerben felépíteni (pl. elsőként: közvetlen munkahelyi vezető, végső esetben felső-vezetés, majd az etikai / compliance fórum). Kivételesen: hotline, „zöldszám”.
- „Elrettentés” az alaptalan bejelentésektől.
- Független tanácsadás kérésének lehetősége biztosított legyen.
- Folyamatos képzés a rendszerről (kezelőinek is, például az adatvédelemi szabályok tárgyában).
- Erősítse, ne pedig bomlassza a szervezeti lojalitást.
- Nyújtson segítséget az akaratukon kívül korrupcióba keveredett kollégáknak
- Fontos, hogy bevezetése strukturált, konzultáción alapuljon (ld. érdekképviseltek, üzemi tanács).
- Ne zárjon el a külső fórumokhoz való fordulás lehetőségétől.
- Stb.

Összességében elmondható, hogy a jó belső whistleblowing rendszer egyensúlyt teremt: azaz kikövezi az arany középutat a „ne szólj szám, nem fáj fejem” / „homokba dugom a fejem” attitűd, illetve a csapatszellemet bomlasztó, áskálódó, folyamatos megfigyeltség érzetet keltő belső „besúgósdí” attitűd közötti vékony mezsgyén.

IX. Zárszó

A whistleblowing intézményének utóbbi években való globális előtérbe kerülése jogelméleti szempontból önmagán túlmutató jelentőséggel is bír: rámutat az állam közhatalmi, jogot kikényszerítő, a jognak érvényt szerző erejének a fokozatos csökkenésére azáltal, hogy a jog kikényszerítésében – lásd: visszaélések feltárása – mind nagyobb szerepet ad a whistleblowingnak, azaz a magánfelek, állampolgárok – különösen munkavállalók – aktivitásának.⁸⁵ Bizonyos értelemben a whistleblowing tehát nem más, mint a jogérvényesítés állam általi „kiszervezése, „privatizálása”.

Zárszóként elmondható, hogy a whistleblowerok jogi védelme mindig csak „szimbolikus”,⁸⁶ szinte mindig nagy pszichológiai, szociális, szakmai stb. árat fizetnek tetükért. Sőt, egyesek szerint önmagában paradox azt kijelenteni, hogy létezhet olyan, hogy „sérelmet nem szenvedő whistleblower”. Ugyanakkor e sérelmek jelentős része – pl. pszichológiai, szociális, közösségi – messze nem éri el a munkajog számára releváns küszöböt. Éppen ezért, legalább a jogi védelem pontos kontúrjainak kimunkálása alapvető elvárás.

⁸⁵ Vö.: Tippett, Elizabeth (2006) i. m. 18.

⁸⁶ Latimer Paul & Brown A. J. (2008) i. m. 2.

Kun Attila: Protection of whistleblowers – with special regard to labour law aspects

This article examines an important and complex new area of employment law: whistleblowing. Recent history shows many examples of corporate wrongdoing which could have been avoided if some insider had spoken up or, having spoken up, had been taken seriously. However, when employees have the courage to disclose such wrongdoings, they may be victimized. It is crucial that employees feel safe that they can raise their concerns with their employer without suffering any harm. Labour law comes into the picture in this sense. The focus of this study is how labour law protects an employee if he/she raises publicly his/her concerns on his/her employer's activity.

Whistleblowing is both an instrument in support of good governance and a manifestation of an open organizational culture. Effective whistleblowing is also a key component in any public strategy devoted to the fight against corruption.

The paper especially discusses the impact these whistleblowing systems and the disclosure of wrongdoings will have on the rights and duties of employees. The analysis is set in international context and illustrated by case law. There is full examination of the issues regarding the concept and meaning of whistleblowing and public interest disclosure, international and Hungarian regulatory background, data-protection concerns, labour law-related aspects, private whistleblowing procedures etc. The study also assesses the provisions and shortcomings of the related new Hungarian regulation. Further, consideration is given to the role of private corporate self-regulation and the eventual obligation of employees to blow the whistle.