

A WHISTLEBLOWING MINT VÉDETT BESZÉD VÉDELME AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK GYAKORLATÁBAN¹

LENDVAI Gergely Ferenc – HUSZÁR Daniella – BÁLINT János
PhD-hallgató (PPKE) – PhD-hallgató (ELTE) – PhD-hallgató (ELTE)

1. Bevezetés

1972-ben Washingtonban tetten értek öt betörőt a Demokrata Párt főhadiszállásán. A betörők az épületben található telefonokba kívántak lehallgató-technológiát szerelni és olyan dokumentumokat kerestek, amelyek potenciálisan használhatóak lehetnek Richard Nixon republikánus jelölt – egyben akkori amerikai elnök – újraválasztási kampányának sikerességéhez. Az eset eltussolására több Nixon-párti politikai szereplő is kísérletet tett – sikertelenül. E sikertelenség oka egy „Deep Throat” névre hallgató „whistleblower” volt, aki Bob Woodwarddal és Carl Bernsteinnel, a *The Washington Post* két munkatársával titkos találkozót szervezett és e találkozók során feltárta előttük az eset részleteit. Deep Throat, akit Woodward úgy ír le mint egy olyan „informátort,” akinek teljeskörű hozzáférése van Nixon elnök újraválasztásáért felállított kampányszervezethez és a Fehér Ház információihoz,² a találkozók során leírta Nixon és a kampánystábjának szerepét a betörés során és rávilágított az ügy eltusolására tett lépésekre is. Woodward és Bernstein ezt követően megírta a Watergate-botrányról szóló cikket, amelyet nem túlzás a XX. század egyik legjelentősebb politikai botrányának hívni; a *whistleblowing* hatására született írás közlését követően Nixon ugyanis lemondott az elnöki pozícióról, amelyre az amerikai történelemben sem előtte, sem e kézirat leadásáig nem volt példa.³ Említhetjük Edward Snowden

¹ Lendvai Gergely Ferenc és Huszár Daniella esetében a tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

² Bob WOODWARD – Carl BERNSTEIN: *All the President's Men*. New York, Simon & Schuster, ²1994. 71.

³ Ehhez ld. Beverly GAGE: Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI. *Journal of Policy History*, vol. 24., no. 2. (2012).



esetét is, aki a Nemzetbiztonsági Hivatal (NSA, National Security Agency) egykori alkalmazottja volt és 2013-ban titkos dokumentumokat szivárogtatott ki, amelyekből kiderült, hogy az amerikai kormány kiterjedt globális megfigyelési programokat működtet. Snowden szivárogtatását követően páratlanul széleskörű adatgyűjtési kihágásokat tártak fel, az amerikai és nemzetközi médiában pedig a mai napig jelentős vitát generáló téma mind az amerikai titkosszolgálati mechanizmusok megítélése, mind Snowden mint „etikus” vagy éppen „hazaáruló” *whistleblower* esete.⁴ Aktuális példa lehet Francesco Zambon, olasz kutató esete is, akit 2021-ben kirúgással fenyegettek meg amiatt, mert nyilvánosságra hozta az olasz pandémiakezelés hiányosságairól és az olaszországi kórházak aggasztó állapotáról szóló információkat.⁵ Megemlíthetnénk Chelsea Manning esetét, aki titkosított hadászati információk tömegét osztotta meg WikiLeaksen⁶ vagy a Football Leakset, minden idők legnagyobb sportbotrányát, amely során feltárták a modern futballvilágot érintő legnagyobb port kavaró korrupció részleteit⁷ – a *whistleblowing* történeti korokon, politikai rezsimeken, ideológiákon és helyzeteken, határokon és eszméken átívelő, velünk élő jelenség.

A *whistleblowing* témája megközelíthető számos aspektusból. A bizalmas információk szivárogtatása fölvet általános, alkotmányjogi kérdéseket,⁸ illetve a munkajog, az adatvédelem vagy éppen a büntetőjog keretei is lehetőséget adnak a jelenség szabályozásának és lehetséges jogkövetkezményeinek vizsgálatára. Jelen tanulmányban viszont egy, a hazai jogirodalomban kevésbé feldolgozott nézőpontból tanulmányozzuk a *whistleblowing* jelenségét – az alapjogok, kiemelten a véleménynyilvánítás szabadságának kontextusában. A tanulmányt szerkezetileg három kiemelt szegmensre bontjuk. Elsőként a *whistleblowing* konceptualizációjára teszünk kísérletet, bemutatva annak sajátosságait és a fogalmi divergenciákat,⁹ ezzel definíciós alapot biztosítva a *whistleblowing* szólásszabadsági megítélésének elemzésére. Ezt követően a *whistleblowing* mint védett szólás értelmezéséről értekezünk, vizsgálva a szólás és a szivárogtatás komplex kapcsolatát, különösen a ’dermesztő hatás’ (*chilling effect*) fényében. Végül az elméleti megállapításokat és azoknak érvényesülését az Emberi Jogok Európai Bíróság (a továbbiakban: EJEB vagy Bíróság) gyakorlatának tükrében értékeljük. E helyütt bemutatjuk az EJEB mérőöldkönek számító eseteit és összefoglaljuk a legfontosabb megállapításokat a Bíróság részéről.

⁴ A Snowden-eset etikai értékelése kapcsán ld. Michael ANDREGG: Ethical Implications of the Snowden Revelations. *The International Journal of Intelligence Security and Public Affairs*, vol. 18., no. 2. (2016) 110–131.

⁵ UN Agencies Are Failing Whistleblowers: The Case Of The Who Whistleblower. *Transparency International Blog*, 2022. június 23. <https://tinyurl.com/mjn95jhb>

⁶ Philip GARNETT – Sarah M. HUGHES: Obfuscated democracy? Chelsea Manning and the politics of knowledge curation. *Political Geography*, vol. 68. (2019) 23.

⁷ FÜRÉSZ Diána Ivett – RAPPAI Gábor: Information leakage in the football transfer market. *European Sport Management Quarterly*, vol. 22, no. 3. (2022).

⁸ KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai*. Budapest, Századvég, 2009. 452–458.

⁹ Vö. Peter B. JUBB: Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics*, vol. 21., no. 1. (1999).

A tanulmány során következetesen a „*whistleblowing*” kifejezést használjuk. Ennek oka, hogy úgy találjuk, hogy a magyar fordítási kísérletek (lásd „visszaélés-jelentés”) nem adják vissza teljeskörűen a jelenség jelentéstartalmát. Ahogy Földes Ádám – aki a „vészharang kongatás”¹⁰ kifejezést tartja a legközelebbi magyar fordításnak – is kiemeli: a *whistleblowing* komplex jelentéstartalommal bír, és úgy lehetne leírni mint „bejelentést tenni egy szervezetnél történt visszaélésről vagy veszélyről, azért, hogy fellépjenek ellene.”¹¹ Bár kétségtelenül jól leírja a Földes-féle jelentés a fogalmat, véleményünk szerint a „vészharang kongatás” jelentéstartalma előfeltételezi a „veszély” jelenlétét, amely a *whistleblowing* jelenségének egyik esetköre csupán, ugyanakkor nem kötelező definíciós eleme. Hasonlóan nem találjuk szerencsésnek a hazai jogirodalomban megjelenő „visszaélés-jelentés” fogalmát sem,¹² hiszen e fogalomban a „jelentés” nem fedi le behatóan a *whistleblowing* mint tevékenység jóval széleskörűbb hatását – a visszaélésekre való nyilvános rámutatást és az addig nem nyilvános információk nyilvánosságra hozatalát. Ennek fényében – és frappáns fordítás hiányában – a *whistleblowing* angol szóformában történő alkalmazását javasoljuk következetesen a tanulmány során.

2. A *whistleblowing* fogalma: általános fogalmi elemek és konceptuális kihívások

Ahogy Ambrus István és Farkas Ádám is kiemelik, a *whistleblowing* nem rendelkezik egyetlen, általánosan elfogadott fogalommal.¹³ Az is egyértelmű, hogy a *whistleblowing* fogalma országonként, ágazatonként, sőt iparáganként vagy szakpolitikai területenként is eltérő lehet, ami a bejelentő személyét, a bejelenthető információk körét, az elvárt bizonyosság szintjét, a címzettek személyét, a bejelentőkre vonatkozó védelem mértékét vagy a konkrét eljárások lefolytatását illeti.¹⁴ Mindezek tudatában kísérletet teszünk a szerteágazó, és sokszor egymásnak is ellentmondó elméleti és gyakorlati definíciók szintetizálására, valamint jelen tanulmány szempontjából egy egységes, irányadó fogalom meghatározására.

Mértékadó tanulmányukban Janet P. Near és Marcia P. Miceli úgy határozták meg a *whistleblowing* fogalmát, mint „a szervezet (volt vagy jelenlegi) tagjai által a munkáltatójuk ellenőrzése alatt álló jogszerűtlen, erkölcstelen vagy illegitim gyakorlatok bejelentése a megfelelő intézkedések megtételére hatáskörrel rendelkező személyek

¹⁰ Mi az a *whistleblowing*? [Interjú Földes Ádámmal]. *K-Monitor*, 2010. február 16.
<https://tinyurl.com/25dx4zye>

¹¹ Uo.

¹² LIBER Ádám: A tisztességes eljárás védelme – a belső visszaélés-jelentés hazai szabályozása. *Gazdaság és Jog*, 2010/4. 3–4.

¹³ AMBRUS István – FARKAS Ádám: Whistleblowing és büntetőjog – szempontok a vállalati visszaélések megítéléséhez. *Magyar Jog*, 2017/7–8. 444.

¹⁴ David LEWIS – A. J. BROWN – Richard MOBERLY: Whistleblowing, its importance and the state of the research. In: A. J. BROWN et al. (ed.): *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham, Edward Elgar, 2014. 3.

vagy szervezetek részére”.¹⁵ Ezzel szemben Ruggero Scaturro olyan jogtudományi álláspontot is azonosított, mely csak a munkáltató szervezetén kívüli, külső címzettek részére tett bejelentéseket részesítené védelemben.¹⁶ A hazai szakirodalomban is találkozhatunk önálló fogalomalkotási kísérletekkel. Konta Éva szerint a „whistleblowerek azok a »bennfentes informátorok«, akik a munkájuk során feltárt visszaélések, szabálytalanságok ellen fellépnek oly módon, hogy jelentést tesznek akár a munkáltató szervezetén belül, akár a munkáltatón kívüli személyhez, szervhez fordulva”.¹⁷ Kun Attila megfogalmazásában a *whistleblowing* „bennfentes információ feltárását jelenti, melynek során egy szervezet tagja, volt tagja, alkalmazottja (volt alkalmazottja) a szervezet működése során általa észlelt, közérdeksértő vagy jogellenes, esetleg másoknak kárt okozó, vagy esetleg pusztán etikátlan tevékenységről szolgáltat bizalmas információt.”¹⁸ Az elméleti megközelítések alapján összességében megállapítható, hogy a *whistleblowing* fogalmi elemei közé tartozik általánosságban:

- (i) a bejelentő és a bejelentéssel érintett szervezet közötti kapcsolatnak,
- (ii) a bejelenthető információk körének, valamint
- (iii) a bejelentés címzettjének (címzetti körének) meghatározása.

A jogtudományi munkákon túl számos nemzetközi szervezet által közzétett dokumentumban találkozhatunk *whistleblowing* fogalommal, melyek részletesebb vizsgálata szintén indokolt e helyen. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (*International Labour Organization*, a továbbiakban: „ILO”) definíciója alapján a *whistleblowing* „a munkavállalók vagy volt munkavállalók által a munkáltatók jogszerűtlen, szabálytalan, veszélyes vagy etikátlan gyakorlatának bejelentése”.¹⁹ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének (*Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, a továbbiakban „PACE”) vonatkozó határozat alapján a tagállamok *whistleblowing* jogszabályainak ki kell terjedniük a különböző jogszerűtlen cselekmények jóhiszemű bejelentőinek védelmére, függetlenül attól, hogy a konkrét bejelentő a köz- vagy a magánszektorban tevékenykedik-e.²⁰ A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, a továbbiakban: „OECD”) fogalom meghatározása szerint a *whistleblowerek* „olyan munkavállalók, akik jóhiszeműen és észszerű indokok alapján felfednek az illetékes hatóságok előtt a

¹⁵ Janet P. NEAR – Marcia P. MICELI: Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, vol. 4., no. 1. (1985) 4.

¹⁶ Ruggero SCATURRO: Defining Whistleblowing. *International Anti-Corruption Academy Research Paper Series*, 2018/5. 2–3.

¹⁷ KONTA ÉVA: A whistleblowerok védelme – különös tekintettel az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló európai uniós irányelvjavaslatra. *Munkajog*, 2018/3. 14.

¹⁸ KUN Attila: A whistleblowerok védelme – különös tekintettel a munkajogi aspektusokra. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, 2011/II. 113.

¹⁹ ILO Thesaurus: “whistleblowing”. <https://metadata.ilo.org/thesaurus/648756062.html>

²⁰ PARLIAMENTARY ASSEMBLY: Protection of “whistle-blowers”. Resolution 1729 (2010) Final version. 1. <https://tinyurl.com/6ny5xn4n>

munkahelyükkel kapcsolatos bármilyen jellegű visszaélést”.²¹ E három fogalomalkotási irány szintén feltűnő különbségeket mutat. Míg az ILO definíciója nem terjed ki a lehetséges címzettek meghatározására, addig a PACE határozata látszólag ezen felül a bejelentéssel érintett szervezettel való kapcsolatot sem követeli meg, az OECD által alkotott fogalom pedig kizárólag „az illetékes hatóságokat” jelöli meg címzettként.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete véleménynyilvánítás szabadságának előmozdításáért és védelméért felelős különmegbízottjának (*UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, a továbbiakban: „különmegbízott”) vonatkozó jelentése alapján a *whistleblower* olyan személy, aki olyan információt hoz nyilvánosságra, amelyről a nyilvánosságra hozatal időpontjában megalapozottan úgy véli, hogy igaz, és meghatározott közérdeket veszélyeztet vagy sért, mint például a nemzeti vagy nemzetközi jog megsértése, hivatali titokkal való visszaélés, csalás, vagy a környezetszennyezés, a közegészség vagy a közbiztonság sérelme.²² A különmegbízott hangsúlyozza, hogy nem indokolt a bejelentés kapcsán védelemben részesített személyek körét azokra korlátozni, akik a munkavégzésük során jutottak a bejelentés tartalmát képező információkhoz. A szemléletes példa szerint a nem munkahelyi *whistleblower*ek közé tarthatnak a betegek, akik kórházi visszaélésekről tesznek bejelentést, a szülők, akik gyermekük iskolájában elkövetett visszaélésekről tesznek bejelentést, valamint maguk a diákok is.²³ A nemzetközi szervezetek közül egyértelműen a különmegbízott által meghatározott definíció a legtágabb, hiszen a gyakorlatban bárki védelemben részesülhet, amennyiben bejelentést tesz. A munkáltató szervezetén kívüli bejelentő *whistleblower*től való elhatárolása, valamint e distinkció jogalkotásban megjelenő következményeinek levonása jelenleg is aktívan foglalkoztatja a jogtudományt.²⁴

Azonban a legátfogóbb, és jelen értekezés szempontjából is kiindulópontként tekintett definíciót az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának vonatkozó ajánlása²⁵ fektette le. Az ajánlás szerint *whistleblower*nek minősül „minden olyan személy, aki a közérdeket fenyegető veszélyről vagy a közérdek sérelméről szóló információt jelent vagy hoz nyilvánosságra foglalkoztatásra irányuló jogviszonya keretében, akár a köz-, akár a magánszektorban”.²⁶ A „közérdek” fogalmát nem definiálja egzakt módon az ajánlás, a tagállamok feladata azt tartalommal megtölteni. E körbe tarthat adott esetben a korrupció és bűnözés, közegészségügyet vagy közbiztonságot veszélyeztető

²¹ Committing to Effective Whistleblower Protection. Paris, OECD, 2016. 18. <https://doi.org/10.1787/9789264252639-en>.

²² Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. Report of the UN Secretary-General, A/70/361, 2015. 13. <https://digitallibrary.un.org/record/3833657?v=pdf>

²³ Uo.

²⁴ Ld. Marcia P. MICELI – Suelette DREYFUS – Janet P. NEAR: Outsider ‘whistleblowers’: Conceptualizing and distinguishing ‘bell-ringing’ behavior. In: BROWN et al. (ed.) i. m. 71–94.

²⁵ Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum. Strasbourg, Council of Europe, October 201. <https://rm.coe.int/16807096c7>

²⁶ Uo. 6.

magatartás, környezetszennyezés vagy a közpénzekkel való visszaélés.²⁷ A „foglalkoztatásra irányuló jogviszonya keretében” kitételt tágan értelmezi az ajánlás, mely a munkaviszonyon túl lefedi a gyakornoki és megbízási szerződés révén betöltött pozíciókat is, valamint kiterjed azokra a személyekre is, akiknek jogviszonya már megszűnt, vagy akik a felvételi eljárás vagy a szerződéskötést megelőző tárgyalási szakasz során tettek bejelentést.²⁸ A bejelentés címzettje pedig lehet maga a munkáltató, a szabályozó vagy felügyeleti szerv, civil szervezet vagy politikus, vagy végső esetben a médián vagy az interneten keresztül a nyilvánosság.²⁹

Szembetűnő, hogy jelen fogalom mind a *whistleblowing* tárgyi, mind a személyi hatályát tágan határozza meg. Egyrészt, a szűken értelmezett „jogszerűtlen cselekmények” helyett az ennél egyértelműen tágabb, „közérdeket fenyegető veszélyről vagy a közérdek sérelméről szóló” bejelentés is védelmet élvez. Másrészt, a különböző atipikus foglalkoztatási formák kifejezett megemlítésével az ajánlás a *whistleblower* fogalmát kiterjeszti mindazon személyekre, akik a munkahelyen vagy a munkájukkal kapcsolatos tevékenységük során a közérdekekkel ellentétes cselekedetekkel találkozhatnak. Megjegyzendő azonban, hogy a különmegbízott jelentésével szemben még ez a tág fogalommeghatározás sem von a védelem hatálya alá általánosságban minden személyt, vagyis továbbra is megköveteli a bejelentő és a mindennapi munkavégzése közötti kapcsolat fennállását.³⁰ Összességében jelen tanulmány keretében az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásával összhangban úgy definiáljuk a *whistleblowing* jelenséget, mint a tágan értelmezett, foglalkoztatásra irányuló jogviszonnyal kapcsolatosan a bejelentő tudomására jutott közérdeksértő információ bejelentése, akár a munkáltató szervezetén belül, akár a munkáltatón kívüli személyhez, szervhez vagy a nyilvánossághoz fordulva.

3. A *whistleblowing* és a szólásszabadság kapcsolata

A szólásszabadság az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE vagy Egyezmény) 10. cikke által védett véleménynyilvánítás szabadságának részeként a demokratikus társadalom egyik alapvető pillére, a fejlődés és az egyén önmegvalósításának egyik alapfeltétele.³¹ Ennek megfelelően, az Egyezmény 10. cikk (2) bekezdésére is figyelemmel, e szabadság nemcsak a kedvezően fogadott, vagy közömbösnek tekintett információkra, illetve eszmékre vonatkozik, hanem azokra a közlésekre is, amelyek sértőek, megdöbbentőek vagy zavaróak. A 10. cikkben foglaltak szerint a véleménynyilvánítás szabadsága ugyanakkor korlátok közé szorítható, amelyeket azonban szigorúan kell értelmezni, továbbá azok szükségességét meggyőzően kell bi-

²⁷ Uo. 24.

²⁸ Uo. 7.

²⁹ Uo. 11.

³⁰ SCATURRO i. m. 7.

³¹ GOSZTONYI, Gergely: Early regulation of social media liability issues in the United States and the European Union. *Jogtörténeti Szemle*, vol. 19., Special Issue (2021) 21–26.

zonyítani.³² Ennek megfelelően, e korlátozások, beavatkozások jogos céljait az Egyezmény 10. cikkének második bekezdése határozza meg kimerítően, amely magába foglalja többek között a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot, a zavargások vagy bűnözés megelőzését, az erkölcsök védelmét, mások jó hírnevét vagy jogai védelmét, a bizalmas értesülések közlésének megakadályozását, valamint a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.³³

Mindezek alapján elmondható, hogy a *whistleblowing*, illetve maga a bejelentés a véleménynyilvánítás szabadságának és a lelkiismereti szabadságnak az egyik alapvető aspektusa, amely fontos szerepet játszik a korrupció elleni, valamint a köz- és a magánszektorban tapasztalható visszaélések elleni küzdelemben. Ezzel összefüggésben az Európa Tanács is elismeri a bejelentések értékét a visszaélések megelőzésében és megakadályozásában, valamint a demokratikus elszámoltathatóság és átláthatóság erősítésében,³⁴ amely álláspontot az EJEB is oszt döntéseiben: megerősíti a bejelentés fontosságát, mint az érintett személyek figyelemfelkeltését az embertársaikat veszélyeztető visszaélések megakadályozása érdekében, az elszámoltathatóság, valamint mind a köz-, mind a magánszektorban a korrupció elleni küzdelem megerősítésének lehetőségeként.³⁵ A *whistleblowing* szerepének súlyára tekintettel, valamint annak lehetővé tétele és biztosítása érdekében az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is hangsúlyozza annak fontosságát, hogy a tagállamok rendelkezzenek olyan normatív, intézményi és jogi kerettel, amely védi azokat a személyeket, akik munkaviszonyuk keretében közérdekű fenyegetésekről vagy károkról szóló információkat jelentenek vagy tesznek közzé.³⁶ Éppen ezért gyakorlatában az EJEB olyan elvekre hivatkozik, amelyek azt erősítik, hogy a bejelentéseknek és azok nyilvánosságra hozatalának egyértelmű csatornákat kell létrehozni, amellyel párhuzamosan a bejelentők megtorlással szembeni védelmét is biztosítják.³⁷

A megtorlástól való félelem, valamint a bejelentések esetleges következmények nélkülsége ugyanis gyakran elriasztja a potenciális bejelentőket, ami a közügyek és a magánvállalkozások elszámoltathatóságához fűződő közérdek rovására megy.³⁸ A *whistleblowing* így, akárcsak a szólásszabadság gyakorlása, könnyen a „dermesztő hatás” (*chilling effect*) áldozatául esik. A *chilling effect* az EJEB joggyakorlatában jól ismert fogalom, amelyet eleinte túlnyomórészt olyan, a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ügyekben alkalmaztak, amelyek a sajtót megillető forrásvé-

³² Soares v. Portugal no. 79972/12., 2016. június 21-i ítélet, 38. bek.; Pentikäinen v. Finland, no. 11882/10., 2015. október 20-i ítélet, 87. bek.; Bédat v. Switzerland, no. 56925/08., 2016. március 29-i ítélet, 48. bek.; Stoll v. Switzerland, no. 69698/01., 2007. december 10-i ítélet, 101. bek.; Animal Defenders International v. the United Kingdom, no. 48876/08., 2013. április 22-i ítélet, 100. bek.; Morice v. France, no. 29369/10., 2015. április 23-i ítélet, 124. bek.

³³ EJEE 10. cikk (2) bek.

³⁴ Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása a bejelentők védelméről, CM/Rec(2014)7 <https://rm.coe.int/16807096c7>, 2014. 04.30., 11.

³⁵ Heinisch v. Germany, no. 28274/08., 2011. július 21-i ítélet, 37. bek. (a továbbiakban: Heinisch-ítélet).

³⁶ Heinisch-ítélet, 37–40. bek.

³⁷ Gawlik v. Liechtenstein, no. 23922/19., 2021. február 16-i ítélet, 39–40. bek.

³⁸ PARLIAMENTARY ASSEMBLY i. m.

delemmel, valamint az újságírók közérdekű ügyekről történő tájékoztatásával voltak kapcsolatosak,³⁹ ám az utóbbi időben egyre több olyan kérelem érkezett az EJEB-hez, amelyekben az alanyi körtől függetlenül,⁴⁰ az érintett személyekkel szemben alkalmazott fenyegetések és/vagy szankciók visszatartó, dermesztő hatását kifogásolták.⁴¹ A bejelentések kapcsán ez a jelenség fokozottan érvényesülhet a munkavállalók függő (legalábbis anyagi szempontból kiszolgáltatott) helyzetében, illetve lojalitási és diszkreciós kötelezettségük kapcsán, amellyel munkáltatójuknak tartoznak, különösképpen a köztisztviselők esetében már csak a közszolgálat természetére is tekintettel,⁴² szemben az újságírók munkaviszonyuk szempontjából szabadabb, információk és eszmék közvetítése során játszott szerepével.⁴³

Az EJEB a szólásszabadság, valamint a *whistleblowing* jelenség kapcsán különösen megerősíti, hogy az EJEE 10. cikkének védelme kiterjed a munkahelyekre is, mind a magánjogi,⁴⁴ mind a közalkalmazotti jogviszonyokra,⁴⁵ így a munkavállaló által a munkahelyen elkövetett jogellenes magatartás vagy jogsértés bejelentése vonatkozásában is. Ezzel összefüggésben az EJEB ítélkezési gyakorlatában hangsúlyozza, hogy e védelemre akkor lehet különösen szükség, amennyiben az érintett munkavállaló az egyetlen személy, vagy a személyek egy szűk csoportjának tagja, aki tisztában van azal, hogy valójában mi történik a munkahelyén, és következésképpen így ő a legalkalmasabb arra, hogy a köztérdek érdekében a munkáltató vagy a nyilvánosság figyelmét felhívva cselekedjen.⁴⁶

Az Egyezmény 10. cikke azokra a kijelentésekre is vonatkozik, amelyek jogellenes vagy erkölcsileg elítélendő magatartásra kívánják felhívni a figyelmet, így az EJEB ítélkezési gyakorlata külön védelmet biztosít az ilyen kijelentéseknek. Ezzel kapcsolatban két külön kategória azonosítható, amely lehetővé teszi az EJEE 10. cikke szerinti konkrét védelmi kritériumok meghatározását, egyrészt a bejelentők, valamint az általuk tett kijelentések vonatkozásában, másrészt az állami tisztviselők vagy köztisztviselők magatartásában elkövetett szabálytalanságok bejelentése esetében.⁴⁷ A bejelentők esetében a szólás szabadságának korlátozása a bizalmasan kapott informá-

³⁹ Goodwin v. the United Kingdom, no. 17488/90., 1996. március 27-i ítélet, 39. bek.; Financial Times Ltd and Others v. the United Kingdom, no. 821/03., 2009. december 15-i, 70. bek.; Trine BAUMBACH: Chilling Effect as a European Court of Human Rights' Concept in Media Law Cases. *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 6., Iss. 1. (2018) 100.

⁴⁰ Baka v. Hungary, no. 20261/12., 2016. június 23-i ítélet, 167. bek.

⁴¹ Laurent PECH: *The Concept of Chilling Effect*. (Online kiadás.) Open Society Foundations, 2021. 2. <https://tinyurl.com/yc2khwc9>

⁴² De Diego Nafria v. Spain, no. 46833/99.; 2002. március 14-i ítélet, 37. bek.

⁴³ Wojtas-Kaleta v. Poland., no. 20436/02, 2009. július 16-i ítélet, 46. bek.; Matúz v. Magyarország, no. 73571/10., 2014. október 21-i ítélet, 39. bek.

⁴⁴ Herbai v. Hungary, no. 11608/15., 2019. november 5-i ítélet, 37. bek.; Fuentes Bobo v. Spain, no. 39293/98., 2000. február 29-i ítélet 38. bek.

⁴⁵ Soares v. Portugal no. 79972/12., 2016. június 21-i ítélet, 39. bek.

⁴⁶ Guja v. Moldova, no. 14277/04., 2008. február 12-i ítélet (Guja-ítélet), 72. bek.; Heinisch-ítélet, 63. bek.

⁴⁷ Medžlis Islamske Zajednice Brčko and others v. Bosnia and Herzegovina, no. 17224/11.; 2017. június, 27-i ítélet, 80–84. bek.

ciók nyilvánosságra hozatalának megakadályozása és/vagy mások jogainak védelme vonatkozásában valósulhat meg, mint elérni kívánt jogos cél, míg az állami és közszféra esetében inkább a jó hírnév és mások jogainak védelme játszik domináns szerepet a beavatkozások megindokolása kapcsán, mint a korlátozás alapjául szolgáló jogos cél. A bejelentő-státusz ugyanakkor az EJEB gyakorlatában szükségszerűen feltételez egy munkaviszonyt, amely kapcsán felveti a munkavállalók által a munkáltatójukkal szemben fennálló lojalitási és diszkréciós kötelezettség kérdését, különös tekintettel arra, hogy a bejelentés tárgya többnyire a munkáltatóval való kapcsolatra, munkaviszonyra vonatkozik.⁴⁸ Ez a fajta kapcsolat nem szükséges feltétele a szabálytalanságok bejelentésének a második esetkörben, és a bejelentés is többnyire állami/köztisztviselőre vonatkozik.⁴⁹ Az EJEB e két kategória kapcsán ugyanakkor hasonlóképpen elismerte, hogy a bejelentők védelme mind a magán-, mind a közszféra alkalmazottai számára biztosítandó.⁵⁰

4. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata

Az EJEB *whistleblowing*gal kapcsolatos esetjoga évtizedes múltra tekint vissza. E fejezetben az EJEB *whistleblowing*nak dedikált esetjogi összefoglalójának⁵¹ kiemelten fontos eseteit bemutatva ismertetjük az EJEB gyakorlatát a szivárogtatások és az EJE 10. cikkének kapcsolata tekintetében, aláhúзва a legfontosabb megállapításokat és irányadó alapelveket.

4.1. Guja v. Moldova⁵² – az információ-szivárogtatás tesztjének megalkotása

Az első mérföldkőként számontartott *whistleblowing*-döntés 2008-ra datálható, a Guja v. Moldova ügyben. Iacob Guja a moldáv Legfőbb Ügyészség sajtóosztályának vezetője volt, akit elbocsátottak azt követően, hogy egy akkor éppen folyamatban lévő büntetőeljárás kapcsán dokumentumokat hozott nyilvánosságra. Az érintett büntetőeljárás alapja egy választásokkal kapcsolatos bűncselekmény volt, amelynek során a moldáv rendőrség tíz gyanúsítottat őrizetbe vett, akik szerint az ügyben érintett rendőrök bántalmazták őket fogvatartásuk alatt. A gyanúsítottak eljárást indítottak az érintett rendőrök ellen. A rendőrök az ellenük induló eljárást követően közös levelet küldtek magasrangú moldáv politikai vezetőknek, így különböző vezető kormánytagoknak, köztük Vasile Petru Tarlev akkori miniszterelnöknek, Vlagyimir Voronyin akkori elnöknek és Vadim Mişinnek, a moldáv parlament korábbi alelnökének. Mişin a levelet

⁴⁸ Guja-ítélet 70. bek.

⁴⁹ Medžlis Islamske Zajednice Brčko and others v. Bosnia and Herzegovina, no. 17224/11., 2017. június, 27-i ítélet, 80. bek.; Zakharov v. Russia, no. 14881/03., 2006. október 5-i ítélet, 26. bek.; Siryk v. Ukraine, no. 6428/07., 2011. március 31-i ítélet 42. bek.

⁵⁰ Guja-ítélet 8. bek., Bucur and Toma v. Romania, no. 40238/02., 2013. január 8-i ítélet, 7. bek.; Langner v. Germany, no. 14464/11., 2015. szeptember 17-i ítélet, 6. bek.

⁵¹ Whistleblowers and freedom to impart and to receive information. *ECtHR Factsheet*, February 2023. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Whistleblowers_ENG

⁵² Ld. Guja-ítélet.

egy hivatalos parlamenti fejléccel ellátott, nem bizalmasnak jelölt jegyzettel együtt továbbította a Legfőbb Ügyészségnek. Levelében Mišin a főügyészt kérdőre vonta az eljárás miatt, illetve személyes beavatkozást kért, hogy az ügy „megoldódjon”.⁵³ A rendőrök ellen ezt követően tisztázatlan időpontban és körülmények között megszüntették az eljárást.⁵⁴ Pár hónappal később, Voronyin elnök egy beszédét követően, amelyben egyebek mellett aláhúzta a korrupció elleni harc fontosságát és specifikusan kiemelte, hogy megálljt kell parancsolni annak, hogy tisztviselők nyomást gyakoroljanak a bűnüldözésre, Guja elküldte a rendőrök levelét, Mišin jegyzetét, illetve egy A. Urszacsittól, a Belügyminisztérium akkori miniszterhelyettesétől kapott levelet, amelyben az egyik rendőr felmentéséről írt⁵⁵ a Jurnal de Chişinău népszerű lapnak. Az újság „Vadim Mišin megfélemlíti az ügyészeket” szalagcímmel közölte az esetet, melékelve a levelek tartalmának kivonatát, illetve képeket a levelekről. A cikk közlését követően Guját elbocsátották, arra hivatkozva, hogy bizalmas leveleket hozott nyilvánosságra.⁵⁶ Guja bíróság előtt kezdeményezte visszahelyezését a Legfőbb Ügyészséghez, amely eljárás sikertelenségét követően az EJEB-hez fordult, amelyben az EJEE 10. cikk szerinti véleménynyilvánítás szabadságának megsértését kifogásolta.

Az EJEB premisszaként lefektette, hogy a 10. cikk közalkalmazottakra és a munkahelyi környezetre is kiterjed,⁵⁷ illetve megállapította a szólásszabadságba való beavatkozást is.⁵⁸ A Bíróság a beavatkozás jogszerűségének vizsgálatát elsősorban a demokratikus társadalomban való szükségesség részletes elemzésére alapozta. A Bíróság kihangsúlyozta a kontextus fontosságát; Gujának ugyanis nem volt más hatékony módszere rávilágítani Voronyin korrupcióellenes állításai és a rendőrök elleni eljárás megszüntetése közti elvi és gyakorlati ellentétre, mint kiszivároztatni a leveleket. A Bíróság kihangsúlyozta, hogy a köztisztviselők feladata, hogy segítsék a kormányt a feladatok ellátásában, amely szigorúbb titoktartási kötelezettséggel jár,⁵⁹ ugyanakkor egy „köztisztviselő vagy a közszférában dolgozó munkavállaló által a munkahelyen elkövetett jogellenes magatartás vagy szabálysértés jelzése bizonyos körülmények között védelmet kell, hogy élvezzen.”⁶⁰ Ez a védelem különösen fontos, ha az érintett köztisztviselő az egyetlen, vagy egy kisebb csoport egyik tagja, aki tud a munkahelyi jogsértésről. A Bíróság ilyen esetben egy kétlépcsős jelentéstételi mechanizmust javasol. Elsőként a felettesnek vagy illetékes hatóságnak kell jeleznie az érintett személynek. Ha ez nyilvánvalóan kivitelezhetetlen, második lépésként az érintett személy

⁵³ Uo. 10. bek.

⁵⁴ Uo. 11. bek.

⁵⁵ Uo. 14. bek.

⁵⁶ Uo. 7–21. bek.

⁵⁷ Uo. 51., 70. bekezdések. Ehhez ld. még: Vogt v. Germany, no. 17851/91., 1995. szeptember 26-i ítélet; Ahmed and Others v. the United Kingdom, no. 22954/9., 1998. szeptember 2-i ítélet.

⁵⁸ Guja-ítélet 55–56. bek.

⁵⁹ Uo. 71. bek.

⁶⁰ Uo. 72. bek.

kvázi mint „ultima ratio” közölheti a nyilvánossággal.⁶¹ A „szivárogtató” személy státuszán túl a szivárogtatott információk kapcsán is tett elvi megállapításokat az EJEB. A szivárogtatott információnál elsődleges figyelemmel kell lenni, hogy az adott információ közérdeket szolgáljon és alkalmas legyen arra, hogy a kormány tevékenységét és mulasztásait a média és a közvélemény is ellenőrizhesse és értékelhesse.⁶² Kiemelt relevanciával bír az információk hitelessége is: a szivárogtató személy köteles meggyőződni arról, hogy az az információ, amelyet nyilvánosságra kíván hozni pontos és megbízható legyen, amennyire az adott körülmények ezt lehetővé teszik.⁶³ A fentiekén túl pedig ilyen esetekben a Bíróságnak értékelnie kell a szivárogtatás mögötti szándékot is; bizalmas információk nyilvánosságra hozatala csak akkor élvezhet ugyanis fokozott védelmet, ha az érintett személy „jóhiszeműen és abban a meggyőződésben cselekedett, hogy az információ igaz, hogy a nyilvánosságra hozatal közérdekű volt, és hogy nem állt rendelkezésére más, diszkrétebb eszköz a jogsértés orvoslására.”⁶⁴ Az EJEB a fenti elveket Guja esetére alkalmazva megállapította a 10. cikk megsértését⁶⁵ és aláhúzta, hogy az elbocsátás különösen aránytalan beavatkozás volt és alkalmas volt arra, hogy dermesztő hatást⁶⁶ váltson ki más köztisztviselők körében.⁶⁷

A Guja-ítélet talán a *whistleblowing* uniós jogi recepciójának és megítélésének legnagyobb hatást kiváltó döntése. A fenti elméleti alapokat összegezve ugyanis az EJEB elsőként itt szögezte le a „Guja-tesztet”, egy hatelemű kritériumrendszert, amely az összes későbbi eset során közvetve vagy közvetlenül iránytűként szolgált a Bíróság számára.

1. ábra: A hatelemű Guja-teszt

1. lépés	2. lépés	3. lépés	4. lépés	5. lépés	6. lépés
Volt alternatív lehetősége a közlőnek arra, hogy megossza az információkat?	Szolgál-e közérdeket az információk nyilvánosságra hozatala?	Hitelesek/valóságosak az információk?	Okozott-e kárt az információk megosztása?	Jóhiszeműen járt el a közlő?	Arányos volt az alkalmazott szankció?

⁶¹ E helyütt érdemes összehasonlításként említeni a Marchenko v. Ukraine, no. 4063/04., 2009. február 19-i ítélet, 45–47. bek.

⁶² Guja-ítélet 74. bek.

⁶³ Vö. Morissens v. Belgium, no. 11389/85., 1988. május 3-i ítélet; Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway, no. 21980/93, 1999. május 20-i ítélet, 65. bek.

⁶⁴ Guja-ítélet 77. bek.

⁶⁵ Érdekes, hogy Guját az EJEB ítélete után visszahelyezték beosztásába, ugyanakkor tíz nap múlva ismét elbocsátották, arra hivatkozva, hogy új Legfőbb Ügyészti neveztek ki. Guja ismételen az EJEB felé fordult panasszal és újra nyert az állam ellen (Guja v. the Republic of Moldova (no. 2), no. 1085/10., 2018. február 27-i ítélet).

⁶⁶ PECH i. m. 4–6.

⁶⁷ Guja-ítélet 95. bek.

4.2. Kudeshkina v. Russia⁶⁸ – a *whistleblowing* kifejezésbeli határainak körvonalazása

Az eset tényállása szerint Kudeshkina orosz bírónőt 2003-ban egy ún. „*high-profile*” (nagy horderejű) ügyben jelölték ki bírónak. Az ügyben érintett Zajcev rendőrségi nyomozó volt, akit hatáskörrel való visszaéléssel vádoltak, a nyomozó ugyanis többször is jogellenes házkutatásokat végzett moszkvai bevásárlóközpontokban egy bűtorcsempészettel kapcsolatos nyomozás során. Kudeshkinát tisztázatlan körülmények között kivonták az ügyből és helyére egy másik bírót helyeztek.⁶⁹

Kudeshkina 2003 októberében jelöltként indult az az Orosz Föderáció Állami Dumájába való általános választásokon. Kudeshkina egyik kampányígérete az igazságszolgáltatási rendszer megreformálása volt, e témában több orosz médiaorgánumnak is nyilatkozott. Egy decemberi interjúban egy újságírói kérdésre a Zajcev-eset kapcsán kijelentette, hogy a Moszkvai Városi Bíróság (MVB) elnöke minden ok nélkül vonta el az ügyet tőle és hogy többször is előfordult tudomása szerint, hogy „a bíróságokat kereskedelmi, politikai vagy személyes manipuláció eszközeként használják.”⁷⁰ Hasonló megjegyzésekkel élt egy későbbi, Novaja Gazetának adott interjúban, amelyben kifejtette, hogy a moszkvai bíróságokon „brutális” manipuláció és korrupció van.⁷¹ Később ismételtén a Zajcev-ügy kapcsán az ügyész is kritizálta egy másik interjúban, azzal vádolva, hogy nyomást gyakorolt rá az eljárás során.⁷² A nyilatkozatok mellett Kudeshkina panaszt nyújtott be a Legfelső Igazságügyi Képesítési Testülethez az MVB elnöke ellen, arra hivatkozva, hogy az elnök folyamatosan nyomást gyakorolt rá az eljárás során és beavatkozott a bíráskodásba.⁷³ Kudeshkina nem nyert mandátumot a választáson, sőt, az Igazságügyi Képesítési Testületnél a MVB elnöke kérvényezte Kudeshkina bírói tisztségének megszüntetését, arra hivatkozva, hogy Kudeshkina nyíltan hamis és rosszhiszemű állításai társadalmi kárt okoztak, csökkentették a bizalmat a bíróság intézményében és azt a benyomást keltették, hogy az orosz bírók elvtelesen, elfogult és bosszúálló „zsoldosok”. Kudeshkinát megfosztották bírói tisztségétől és többszöri sikertelen fellebbezést követően az EJEB-hez fordult.

Az eset fontos kiegészítése volt a Guja-ítéletben megállapítottaknak a „szivárogtatások” kifejezésbeli sajátosságainak elemzése kapcsán. A Bíróság kiemelte, hogy bár a megjegyzések természete erősen kritikus, általánosító és túlzó volt, mivel a kérdéses kijelentések a politikai vita részét képezték egy, a közvélemény számára fontos ügyben, az EJEB vonatkozó gyakorlata alapján nagyobb védelmet élveztek.⁷⁴ A kontextuális jelleg relevanciája tekintetében tehát a *whistleblowing* értékelésekor különösen nagy

⁶⁸ Kudeshkina v. Russia, no. 29492/05., 2009. február 26-i ítélet. (A továbbiakban: Kudeshkina-ítélet)

⁶⁹ Uo. 8–15. bek.

⁷⁰ Uo. 19. bek.

⁷¹ Uo. 20. bek. Az interjúban a bírónő a fentiek mellett állította, hogy „Senki sem lehet biztos abban, hogy ügyét – legyen az polgári, büntetőjogi vagy közigazgatási – a törvényeknek megfelelően oldják meg, és nem csak azért, hogy valakinek a kedvében járjanak.”

⁷² Uo. 21. bek.

⁷³ Uo. 24. bek.

⁷⁴ Uo. 95. bek.

figyelmet kell szentelni a politikai szólásokra vonatkozó alapelvek érvényesülésére is. A közérdeklődést érintő ügyekben ugyanakkor a megalapozatlan, semmilyen ténybeli alapon nem nyugvó állítások nem élvezik az EJEE 10. cikkének védelmét.⁷⁵

4.3. Bucur and Toma v. Romania⁷⁶ – a „kétlépcsős” teszt finomhangolása

A nemzetközi szaksajtótól is visszhangot kapó ügy⁷⁷ tényállása alapján a román hírszerzés egyik munkatársa, Constantin Bucur szabálytalanságokra lett figyelmes a hírvások nyomon követése tekintetében. Bucur felfigyelt arra, hogy több megfigyelés is indult politikusok, újságírók és üzletemberek ellen nagyobb horderejű események után, és a megfigyelések adminisztrációja szabálytalan módon valósult meg (a feljegyzéseket ceruzával írták, több esetben adatbeli különbségek voltak). Bucur több ízben is jelezte a szabálytalanságokat mind kollégáinak, mind feletteseinek. Utóbbi esetben a felettesektől figyelmeztetést kapott, hogy ne terjesszen a szabálytalanságokról információkat. A román Parlament egyik tagjával való egyeztetést követően Bucur sajtótájékoztatót tartott az általa észlelt kihágások vonatkozásában. A sajtótájékoztatón Bucur részleteiben beszámolt az általa feltárt szabálytalanságokról és bemutatott tizenegy kazettát, amelyeken befolyásos politikusok és újságírók megfigyelései voltak. Az eset rendkívüli figyelmet kapott a román és nemzetközi sajtóban is. Bucurt elbocsátották a román hírszerzéstől és büntetőeljárást indítottak ellene, amelynek a végén két év felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték.

A Guja-ítéletben foglalt elvek egy sajátos alkalmazását proponálta az EJEB. Ahogy fentebb említettük, a Guja-ítéletben megállapították, hogy bizonyos esetekben, megfelelően körültekintő eljárás mellett jogszerűen lehet információkat nyilvánosságra hozni, ugyanakkor jelen eset szigorúan bizalmas információkat érint (ellentétben a Guja-ítéletben foglalt levelekkel és jegyzetekkel). Az EJEB egy úgynevezett „öt lépéses” tesztet alkalmazott. A teszt első eleme azt vizsgálta, hogy a nyilvánosságnak van-e érdeke az információk megismerése kapcsán. E kérdés vonatkozásában a Bíróság megállapította, hogy – többek között a romániai történelmi múltra is tekintettel – a nyilvánosságnak különösen nagy érdeke fűződik ahhoz, hogy az állam a megfigyelések során jogszerűen járjon el. A második eleme a tesztnek a Guja-ítéletben már lefektetett „ultima ratio” vizsgálata. E körben az EJEB megállapította, hogy Bucur többször is jelezte kollégái és vezetői felé a szabálytalanságokat, teljesen eredménytelenül, így a sajtótájékoztató értelmezhető végső megoldásként arra nézve, hogy az információk napvilágot lássanak. A harmadik lépés az információk valóságtartalmának elemzése; e helyütt a Bíróság nem bocsátkozott – hatáskör hiányában – lényegi vizsgálatba, ugyan-

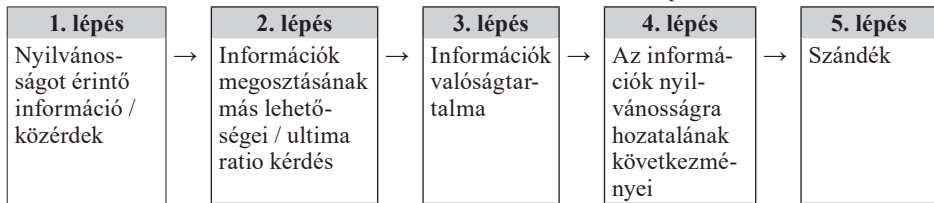
⁷⁵ Vö. Balenović v. Croatia, no. 28369/07., 2010. szeptember 30-i ítélet; Bathellier v. France, no. 49001/07., 2010. október 12-i ítélet.

⁷⁶ Bucur and Toma v. Romania, no. 40238/02., 2013. január 8-i ítélet.

⁷⁷ How the ECHR defended the freedom of speech of a whistleblower who warned of illegitimate wiretapping by a secret service. *pdpEcho*, 2014. február 2. <https://tinyurl.com/mufk3wzn>; és ECHR decided against Romania for violation of its obligation to cooperate with the European Court and for breach of Articles 6, 8, 10 and 13 in the Bucur and Toma case. *Apador-CH*, 2013. január 8., <https://tinyurl.com/2s3v87r3>

akkor leszögezte, hogy Bucurnak megalapozott volt a gyanúja a szabálytalanságok tekintetében. A negyedik eleme a tesztnek a „szivárogtatás” káros következményeinek megállapítása. Az EJEB kiemelte, hogy a román hírszerzést nem érte közvetlen kár a sajtótájékoztatót követően, mivel a román közvélemény általánosságban negatívan vélekedett a felügyeleti szervről. Végül a teszt ötödik pontjában Bucur jóhiszeműségét vizsgálták, megállapítva, hogy Bucurnak a szándéka arra terjedt ki, hogy egy közintézményt a román törvények, különösen az alkotmány betartására kötelezzék. A fentiek fényében a Bíróság megállapította, hogy Románia megsértette az EJEB 10. cikkét.

2. ábra: A Bucur and Toma v. Romania szerinti ötlépeses-teszt



4.4. Langner v. Germany⁷⁸ – az információmegosztás lehetőségének kontextualizálása

Az eset tényállása szerint Langner, a drezdai önkormányzat lakásügyi hivatal munkatársa, 1998-ban egy nyilvános ülésen megvádolta a gazdaságért és a lakhatásért felelős főpolgármester-helyettest azzal, hogy a főpolgármester-helyettes „elferdíti az igazságszolgáltatást”,⁷⁹ mivel Langner szerint jogszerűtlenül adott ki bontási engedélyt egy konkrét esetben. Langner az ülést követően hat nap múlva írásban erősítette meg a vádat, kiemelve, hogy a főpolgármester-helyettes „kíméletlen módon gazdasági és politikai érdekeket” követett az engedély kiadása során. Langnert 1999-ben elbocsátották, ugyanakkor a volt alkalmazott továbbra is hangoztatta, hogy a váddal érintett tisztviselő alkalmatlan a pozíciójával járó feladatok ellátására.⁸⁰ Langner 2011-ben nyújtott be keresetet az EJEB felé az EJEE 10. cikk megsértésére hivatkozva.

Az EJEB ítéletében megerősítette a Guja-ítéletben foglaltak, azaz, hogy Langnert, a közszolgálat sajátos jellegéből fakadóan, diszkréciós kötelezettség terheli,⁸¹ így csak kivételes esetekben megengedett a *whistleblowing*, ha és amennyiben a fentebbi ítéletekben említett kritériumok teljesülnek. Jelen esetben ugyanakkor a Bíróság nem talált olyan okot, amiért kivételes helyzet fennállásából eredően a szólásszabadság védelmét nyújthatta volna. Egyrészt, Langnernek személyes ellentéte volt az érintett vezetővel, mivel feloszlatták az a részleget az önkormányzatnál, amelyért Langner volt a felelős.

⁷⁸ Langner v. Germany, no. 14464/11., 2015. szeptember 17-i ítélet. (A továbbiakban: Langner-ítélet)

⁷⁹ Uo. 7–9. bek.

⁸⁰ Langner az elbocsátását követően egy szerkesztői levélben kérdőjelezte meg a vezető kompetenciáját a lakásügyek kapcsán, ld. Langner-ítélet, 11. bek.

⁸¹ Uo. 43. bek.

Másrészt, Langner nem kereste meg felettesét a vélt szabálytalanság tekintetében, első ízben a nyilvános ülésen nyilatkozott az általa jogszerűtlennek vélt engedélyek kiadása kapcsán, azaz a Bucur and Toma-ítéletben második elemként szereplő „*ultima ratio*” feltétel nem teljesült. Harmadrészt, Langner bejelentése az ülésen ad hoc jellegű volt, a bontási engedélyek jogszerűségének kérdése ugyanis nem volt napirendi pont a nyilvános ülésen. A Bíróság tehát – ismételten – megállapította, hogy Langner tevékenysége nem vonható analógiába más *whistleblowing* esetekkel, mivel sem a feltételeknek, sem a vonatkozó kontextuális elemeknek való megfelelés nem teljesült.⁸²

4.5. Görmüş v. Turkey⁸³ – az újságírók *whistleblowing*hoz való jogának részletes kifejtése

A Görmüş-ítélet az EJEB *whistleblowing*gal kapcsolatos gyakorlatának egyik legkiemelkedőbb döntése, különösen amiatt, mert Görmüş-ítélet elsősorban az újságírók mint *whistleblowerek* helyzetét vizsgálta. Az eset tényállása szerint a Nokta nevű török hetilap, amelynek Görmüş volt a kiadásért felelős igazgatója, 2007-ben megjelentetett egy oknyomozó riportot, amely bizalmas katonai dokumentumokon alapult. A cikk egy „minősítési” rendszer bemutatásáról szólt, amely alapján kiadói vállalkozásokat és újságírókat kategorizáltak aszerint, hogy „kedvező” vagy „ellenséges” attitűdöt gyakorolt a fegyveres erők felé. A hadsereg vezérkari parancsnokának panaszát követően a török Katonai Bíróság elrendelte az összes lap helyiségének átkutatását, beleértve a másolatok készítését a lapoknál fellelhető aktákról és elektronikus eszközökről. Az esetben a Nokta is érintett volt, Görmüş pedig panaszt tett, amelyet elutasított a Katonai Bíróság. Görmüş ezt követően az EJEB-hez fordult.

A Guja-ítéletben és a Bucur and Toma-ítéletben alkalmazott tesztek és feltételeket az EJEB az újságírói minőség kontextusában alkalmazta. Első lépésként a Bíróság azt vizsgálta, hogy a cikk témája érint-e közérdeket. E kérdésre a válasz egyértelműen pozitív volt, ahogy az ítélet is fejtegeti: az újságírók „osztályozása” a nyilvános vita része volt Törökországban. A Bíróság ezt követően az újságírók forrásainak védelmét kívánta rendezni. E körben az EJEB kihangsúlyozta, hogy a teljes átkutatás és az adatok lefoglalása túlzó lépés volt az állam részéről, különösen azért is, mert a *whistleblowerek* valójában nem az újságírók, hanem a hozzájuk az érintett dokumentumokat elküldő állami tisztviselők, az újságíróknak pedig nem feladatuk, hogy nyomon kövessék, hogy a *whistleblowerek* miként jártak el a fenti – akár a Bucur and Toma-ítéletben foglalt – jogszerű *whistleblowing*ot érintő feltételrendszer(ek) tekintetében. Az újságírói státusz tekintetében a Bíróság kihangsúlyozta, hogy bár a nyilvánosságra hozott információk valóban bizalmas természetűek voltak, a fegyveres erők tevékenységéről való tájékoztatás a média kiemelt feladata, és nem jogszerű annak megtiltása, hogy ne lehessen nyilvános vitát folytatni ilyen kérdésekről. Az elvi megállapítások fényében a Bíróság megállapította az EJE 10. cikkének megsértését, emellett különösen aránytalan beavatkozásnak minősült a szerkesztői iroda átkutatása és az adatok lefoglalása.

⁸² Uo.47. bek.

⁸³ Görmüş v. Turkey, no. 49085/07., 2016. január 19-i ítélet.

4.6. Herbai v. Hungary⁸⁴ – beszélhetünk-e jogszerű *whistleblowing*ról, ha az információk nyilvánosságra hozatala nem kapcsolódik szorosan közéleti kérdésekhez?

A vonatkozó szakirodalom⁸⁵ és emberi jogi tematikájú sajtótermékek⁸⁶ által részletesen elemzett EJEB-kulcsetemben a *whistleblowing* egy specifikus esetét vizsgálta a Bíróság. Az eset tényállása szerint Herbai Csaba, egy Magyarországon működő bank HR szakértője – akinek elsődleges feladatai közé tartoztak a bérek elemzése és kiszámítása – a saját blogjára – egy társával – két cikket írt a bank HR-stratégiájával kapcsolatban. A bank felmondott Herbainak, hivatkozva a bank etikai kódexének és a gazdasági érdekek megsértésére. Herbai megtámadta a felmondást. Herbai kérelmét elsőfokon elutasították, másodfokon helyt adtak a keresetnek, végül a Kúria – egyetértve az elsőfokú bírósággal – elutasította Herbai keresetét, arra hivatkozva, hogy a blog tematikája és Herbai munkaköre között átfedés van és arra lehet következtetni, hogy Herbai lényegében a saját munkahelyi tapasztalatait akarja megosztani a blogon. Az eset az EJEB elé került.

A Bíróság elsősorban a fenti tesztek kontextusában a jóhiszeműség kérdését taglalta a szükségesség kritériumának elemzésekor. A tényállás ugyanakkor jelentősen eltér a fenti esetektől, mivel itt egy munkaszerződésből eredő etikai követelmény esetleges megsértése és a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadsága „verseng” egymással. Az EJEB ezt követően egy négyelemű tesztet alkalmazott, amely arra hivatott, hogy meg lehessen vizsgálni a szólásszabadság kereteit egy munkaviszonyban. A teszt négy kérdést tárgyal: (1) a szólás jellege, (2) a szerző szándéka, (3) okozott károk és (4) kiszabott szankció/beavatkozás arányossága. A szólás jellege kapcsán a Bíróság kiemelte, hogy a szakmai jellegű szólások is élvezik a 10. cikk védelmét, függetlenül attól, hogy a nyilvános vita részét képezik vagy sem. Az EJEB úgy találta, hogy Herbai blogja nem csak és kizárólag a személyes tapasztalatok és a munkaélményének megosztásáról szólt, hanem ismerterjesztő honlapként is funkcionált HR-t érintő kérdéskörökben. E körben megjegyzendő – egyben kapcsolódva is a (3) feltételként említett, az okozott károk kérdésköréhez –, hogy bár az érintett cikkek tartalma szorosan kapcsolódtak a Herbai munkakörébe tartozó feladatokhoz, a Bíróság nem tárt fel olyan közlést, illetve a nemzeti eljárások sem bizonyították, hogy a közlések és bármely esetleges kár között összefüggés lenne. A beavatkozás mértéke kapcsán a Bíróság az első három pont fényében következetesen érvelt azzal, hogy Herbai elbocsátása túlzott szankciónak minősült és következésképpen megállapította a 10. cikk megsértését.

⁸⁴ Herbai v. Hungary, no. 11608/15., 2019. november 5-i ítélet.

⁸⁵ David MANGAN: Does an online professional profile violate an employer's confidentiality? *European Labour Law Journal*, vol. 12. (2021).

⁸⁶ GÖNCZI Gergely: A szakmai vélemény is védett, akár a munkáltató érdekével szemben is. *Átlátszó*, 2019. november 19. <https://tinyurl.com/bdtnsw33>

3. ábra: A Bíróság által alkalmazott négyelemű teszt, amely a munkaviszonnyal kapcsolatos információk nyilvánosságra hozásánál szolgál zsinórmértékként

I. kérdés	II. kérdés	III. kérdés	IV. kérdés
A szólás jellege	Szerző szándéka a közlés megosztásával	A szerző közléséből következő károk, illetve a kauzalitás megállapítása	A közlésre reakcióként alkalmazott szankció szükségessége és arányossága

4.7. Matúz v. Hungary⁸⁷ – cenzúra kontra *whistleblowing*?

A Matúz v. Hungary (Matúz-ítélet) különösen jelentős döntés a Guja-tesztben alkalmazott „ultima ratio” kérdésköre kapcsán. Az eset szerint Matúz Gábor, aki 2001 februárjától a Magyar Televízió Zrt.-nél (MTV) szerkesztő-műsorvezető pozíciót töltött be, az „Éjjeli menedék” című kulturális műsor felelőse volt. A televíziónál új kulturális igazgatót neveztek ki, aki Matúz szerint „cenzúrázta” az Éjjeli menedék anyagát (így különösen egyes interjúk közlését). Matúz panaszt tett az MTV igazgatója felé, amelyre sohasem kapott választ. 2003-ban az Éjjeli menedék főszerkesztője levelet írt az MTV vezetésének, amelyben – Matúz aggályaihoz csatlakozva – jelezte, hogy az új kulturális igazgató több részletet is töröl az adások tartalmából és cenzúrázza a műsort. A levél pár nappal később a *Magyar Nemzet* online kiadványában is megjelent, amelyhez a Magyar Elektronikus Újságírók Szövetségének cenzúra eltörlését célzó felszólítását is csatolták. Matúz ezt követően, 2003-ban kiadott egy könyvet „*Az antifasiszta és a hungarista – Titkok a Magyar Televízióból*” címen, amely olyan interjúk kivonatait tartalmazta (lényegében kompilálta), amelyeket a kulturális igazgató nem engedett megjelenni a műsorban. A könyvben a kivonatokon túl Matúz személyes gondolatait is ismertette (így azt is, hogy szerinte a könyve a közmédia cenzúrázási tevékenységének bizonyítéka), illetve több belsős, az MTV igazgatója és a kulturális igazgató között zajló levelezést is csatolt az interjúk mellé. Az MTV a könyv megjelenése után Matúz jogviszonyát a munkaszerződésében foglalt titoktartási kötelezettség megszegésére hivatkozva azonnali hatállyal felmondta. Matúz először a Fővárosi Munkaügyi Bíróság, majd a Fővárosi Bíróság és az Alkotmánybíróság előtt is keresetet nyújtott be elbocsátásának felülvizsgálata kapcsán, a magyarországi bíróságok következetesen elutasították kérelmét, ezzel kimerítve a hazai jogorvoslati lehetőségeket. Matúz 2010 nyújtotta be keresetét az EJEB-hez.

Az EJEB az EJEE 10. cikkének kontextusában vizsgálta az esetet, különös figyelemmel arra, hogy fennálltak-e a 10. cikk (2) bekezdése szerinti körülmények arra nézve, hogy Matúz véleménynyilvánítási szabadságát jogszerűen korlátozták. Az ügyben az EJEB a fentebb ismertetett Guja-tesztet alkalmazta. A közérdek tekintetében a Bíróság megállapította, hogy azok az információk, amelyeket Matúz a könyv publikálásával nyilvánosságra hozott az érintett műsor kapcsán felmerülő cenzúra kapcsán, közügynek tekinthetők, mivel a műsor a közmédia programjának része. Az „ultima

⁸⁷ Matúz v. Hungary, no. 73571/10., 2014. október 21-i ítélet.

ratio” doktrína vizsgálatakor, azaz annak felmérésekor, hogy az érintett fél megtett-e minden tőle telhetőt, hogy az információkat és az általa vélt aggályokat ne egyből a nyilvánosság elé tárja, hanem jelezze felettesének vagy más módon, a Bíróság kiemelte, hogy a tényállás szerint Matúz írt az MTV igazgatójának, aki a panaszokra nem válaszolt, így a könyv megírása és megjelentetése tekinthető egyfajta „utolsó megoldásnak” arra nézve, hogy a cenzúrával kapcsolatos döntések napvilágra kerüljenek. A Bíróság értékelése szerint Matúz jóhiszeműen járt el, így nem került megállapításra, hogy a könyv megírását nem személyes ellentét vagy lehetséges szakmai előrelépés motiválta. A Bíróság nem vizsgálta külön az információk hitelességét, illetve azok valóságtartalmát, mivel az ügyben és a megelőző eljárásban e kérdések nem kerültek megvitatásra, illetve nem találta úgy, hogy az MTV-nek kárt eredményezett volna a könyv megjelenése. Összességében tehát az EJEB úgy ítélte, hogy Matúz jogviszonyának azonnali hatállyal való felmondása aránytalanul súlyos döntés volt és a kérelmező 10. cikkben foglalt véleménynyilvánítási szabadságát jogszerűtlenül korlátozták. A Matúz-ítélet két szempontból is kiemelkedő jelentőséggel bír. Egyrészt, az EJEB megerősítette a Guja-teszt alkalmazását a *whistleblowing* ügyekben, másrészt pedig az ítélet mérföldkőnek tekinthető a cenzúra elleni fellépés vonatkozásában azzal, hogy lehetőséget teremt újságíróknak, hogy belső információkat hozhassanak nyilvánosságra az őket ért vagy másutt tapasztalt jogsértések kapcsán.⁸⁸

4.8. Halet v. Luxembourg⁸⁹ – a Guja-ítélet aktualizációja és a *whistleblowing* kérdésének új tesztje

A Halet v. Luxembourg (Halet-ítélet) jelen tanulmány írásakor a legfrissebb, és a *whistleblowing* mint szólásszabadság szempontjából névumként szolgáló eset. A 2023. február 14-i ítélet alapja a 2014-es, LuxLeaks néven elhíresült *whistleblowing*-botrány volt. A szivárogtatások tárgya elsősorban olyan dokumentumok voltak, amelyek bizonyították, hogy a luxembourgi adóhatóságok és nagyvállalkozások között milyen, a cégekre nézve páratlanul előnyös adójogi megállapodások születtek.⁹⁰ A LuxLeaks alapjául szolgáló dokumentumokat Antoine Deltour és Raphaël Halet, a PricewaterhouseCoopers (PwC) „Big4” cég (volt) munkatársai szivárogtatta ki. Halet ellen a cég büntetőeljárást indított és elbocsátotta, aki a nemzeti jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően az EJEB Harmadik Kamarája előtt próbálta érvényesíteni kérelmét, ugyanakkor a Harmadik Kamara nem állapította meg a 10. cikk megsértését.⁹¹ Az eset így Halet kérelmét követően a Nagykamarához került.

⁸⁸ Ld. Dirk VOORHOOF: European Court of Human Rights: Matúz v. Hungary. *IRIS*, vol. 2015., no. 1. (2015).

⁸⁹ Halet v. Luxembourg (GC), no. 21884/18, 2023. február 14-i ítélet.

⁹⁰ Johannes MANTHEY – Dirk KIESEWETTER: Tax Transparency – an analysis of the LuxLeaks Firms. In: Jaan ALVER (ed.): *Proceedings 5th International Conference on Accounting, Auditing, and Taxation (ICAAAT 2016)*. (Tallinn, Észtország, 2016. December 8–9.) Atlantis Press, 2016. 327–328. <https://doi.org/10.2991/icaat-16.2016.33>

⁹¹ Halet v. Luxembourg, no. 21884/18., 2021. május 11-i ítélet.

Az EJEB a Halet-ítéletben a fentebb említett Guja-tesztet alkalmazta, azaz a hat-
elemű „kérdéssort,” amely alkalmas arra, hogy a *whistleblowing*ot a szólásszabadság
tükrében vizsgálja, ugyanakkor több helyen rekontextualizálta a kritériumokat, hogy
azok jobban alkalmazkodjanak a jelenlegi uniós jogi környezethez. Az alternatív le-
hetőségek tekintetében az EJEB kimondta, hogy bár elsődlegesen javasolt az észlelt
szabálytalanságok vagy kihágások szervezeten belüli bejelentése, ez a feltétel nem kor-
látozhatatlan (abszolút), azaz, az eset körülményei implikálhatják, hogy a szivárogtató
közvetlenül külső, szervezeten kívüli forráson keresztül ossza meg az információkat.
A Bíróság lényegesen relativizálta a Guja-teszt első elemét azzal, hogy aláhúzta: az
egyedi esetek sajátos körülményeit figyelembe véve kell értékelni az alternatív le-
hetőségek kérdését. Az információk hitelessége és valósága tekintetében a Bíróság
ismételten változtatott a Guja-tesztben foglaltakon azzal, hogy kijelentette, hogy a
whistleblower személynek nem kötelessége az általa intézett közlés időpontjában meg-
győződni a nyilvánosságra hozott információ hitelességéről. Ennek értelmében tehát a
szivárogtató személynek továbbra is az adott helyzetben elvárható módon ellenőriznie
kell az információ hitelességét, ugyanakkor a 10. cikk védelme ki fog rá terjedni, ha
utólag bebizonyosodik, hogy a kiszivárogtatott információ nem volt hiteles. A jóhi-
szeműség kapcsán az EJEB nem hozott érdemi változás a Guja-teszthez képest, azaz
a közlő szándékának túl kell terjednie személyes motivációkon és a közlő tevékeny-
ségéből ki kell derülnie, hogy körültekintően járt el (akár az információk hitelességé-
nek ellenőrzése vonatkozásában). A közérdek kérdése kapcsán a Bíróság megjegyezte,
közérdeket érintő információk köre a *whistleblowing* eseteknél tágan értelmezendő,
azaz – mint példák – közérdeket szolgáló információk a politikai vita körébe tartozó
kérdések, nemzetbiztonsági és titkosszolgálati kérdések, demokratikus folyamatokkal
kapcsolatos események, illetve a „vitatható” magatartások és gyakorlatok is – legyen
szó munkahelyi, állami vagy hatósági tevékenységről. A közérdek tekintetében ugyan-
akkor az elsődleges kérdés annak vizsgálata kell, hogy legyen, hogy egy információ,
amelyet titoktartási kötelezettségek megszegésével hoztak nyilvánosságra, olyan köz-
érdeket szolgál-e vagy sem, amely miatt az Egyezmény 10. cikke alapján a bejelentőket
megillető különleges védelemre lehet jogosult. A Bíróság e kérdést minden eset egyedi
értékelésekor vizsgálja, azaz nem állít fel absztrakt szabályrendszert a közérdek meglé-
tének megítélésére. A *whistleblowing*gal okozott károk vonatkozásában összességében
megismétli a Guja-tesztben foglaltakat azzal, hogy

„a Bíróság úgy véli, hogy finomítani kell az egymással versengő érdekek kö-
zötti mérlegelés feltételeit: a munkáltatót ért egyedüli hátrányon túlmenően a
szóban forgó nyilvánosságra hozatal által várhatóan okozott hátrányos hatások
összességét kell figyelembe venni az Egyezmény 10. cikke által védett beje-
lentők véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozás arányosságának
értékelése során.”⁹²

⁹² Halet v. Luxembourg, no. 21884/18., 2023. február 14-i ítélet, 148. bek.

Végül, az alkalmazott szankciók arányossága tekintetében az EJEB aláhúzta, hogy a szankciónál vizsgálni kell a dermesztő hatást is az egyéni hátrányokon túl, illetve számításba kell venni a szankciók értékelésekor az alkalmazott szankciók kumulatív hatását is.

A fenti – módosított – hatelemű teszt alapján a Bíróság – arra tekintettel, hogy az információk különösen szorosan kapcsolódtak a közérdekhez és Halet nem személyes érdekekből osztotta meg az információkat, hanem mert fel akarta hívni a figyelmet a cégek számára aránytalanul kedvező adókörnyezetre – megállapította, hogy Luxembourg megsértette Halet 10. cikkből eredő jogait.

5. Következtetések és gondolatok a szabályozási irányokról

A *whistleblowing* mint szólásszabadság-jogi kérdés, ahogy a fenti esetjogi ismertetésből is kilátszik, nem újkeletű az emberi jogok és az uniós jog területén. Általános következtetésként megfogalmazható, hogy az EJEB gyakorlata „*whistleblower*-barát,” ennek értelmében az esetek nagytöbbségében alkalmazott Guja-teszt megfelelő és széleskörű lehetőséget teremt arra nézve, hogy egy joghátrányt ért *whistleblower* igazolhassa, hogy jogszerűen járt el. Dimitrios Kagiarios ugyanakkor aláhúzza azt is, hogy az EJEB gyakorlatát lehet – különösen a *whistleblowing*gel érintett szervek szemszögéből – túlságosan is megengedőnek tekinteni.⁹³ A szerző kihangsúlyozza, hogy az érintett szervek bizonyítási mozgásterét a Guja-teszt értelmében erősen korlátozott, így adott esetben a köztisztviselő *whistleblowerek* indítékait (szándékát) nem tudják felmérni, az információk által okozott károk felmérése – ahogy a fentebbi gyakorlat is rámutatott – nem kap ugyanakkora hangsúlyt, mint más tesztelemekek értékelése.⁹⁴ Ehhez kapcsolódva aláhúzzuk az *ultima ratio* tesztelemelet sajátos, a gyakorlatban igen „fluid” megítélését is. Kérdéses ugyanis, például a Matúz-ítéletben, hogy egy megírt, szerkesztett, majd kiadott és eladásra kínált könyv valóban értelmezhető-e „utolsó megoldásként” arra nézve, hogy az ügyben érintett kérelmezőnek semmilyen más eszköze nem volt arra, hogy az általa feltárt jogsértésekről tájékoztassa a nyilvánosságot. E kritériumon túl talán a legellentmondásosabb – és e körben a Herbai-ítélet és a Halet-ítélet mérvadónak számít – tesztelemelet a közérdek kérdésköre. Nem egyértelmű ugyanis, hogy mennyiben érint közérdeket egy szakblogon közölt, belső információkra építő vélemény vagy akár egy óriásvállalat sajátos üzletvezetési politikájának nyilvánosságra hozatala. Tételezzük föl, hogy a Herbai-ítélet és a Matúz-ítélet egyesített analógiájaként, egy *whistleblower* a közösségi médiafelületeken nyilvánosságra hozza, hogy a 41 fő lakónépességet számláló Zalaköveskúton, a helyi amatőr focicsapat mezbeszerzése során korrupció gyanúja merült föl. Közérdek-e egy mikrotelepülés sportszervezetének kérdéses beszerzése? Ha az EJEB ítéleteit követjük, nem kizárt, hogy a válasz pozitív,

⁹³ Dimitrios KAGIARIOS: Reassessing the framework for the protection of civil servant whistleblowers in the European Court of Human Rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 39., no. 3. (2021) 238.

⁹⁴ Uo.

mivel a *whistleblower* közösségi média fiókja/fala értelmezhető lehet „mezbeszerzéssel kapcsolatos információterjesztő” felületként is.

Az esetjogi változásokon túl mind az EU területén, mind nemzeti szinten alakulnak irányvonalak a *whistleblowing* kapcsán. Uniós szinten megemlítendő a 2019-ben kihirdetett az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló irányelv,⁹⁵ amely széleskörű garanciákhoz köti a visszaélések bejelentőinek védelmét és átfogó keretszabályozást hozott létre a bejelentési csatornák, a titoktartási kötelezettség értelmezése és a bejelentőkkel szembeni megtorlások tekintetében. Az uniós kezdeményezésen túl érdemes említés szintjén kitérni az irányelvet átültetni hivatott „*whistleblowing*törvényre” vagy „panasztörvényre.”⁹⁶ A törvény talán legfontosabb szabálya, hogy azoknak a cégeknek, amelyek legalább ötven munkavállalóval rendelkeznek, szükséges kialakítaniuk egy ún. *whistleblowing*-rendszert, ahol a bejelentők az uniós irányelv védelmi garanciáit élvezve tudják bejelenteni az általuk tapasztalt visszaéléseket. Az irányelv átültetése, így többek között a tagállami *whistleblowing*-rendszerek törvényi kereteinek kialakítása, 2023 decemberére két tagállam (Észtország és Lengyelország) kivételével minden EU-tagállamban megvalósult.⁹⁷

Ahogy Gregor Thüsing és Gerrit Forst is felhívja rá ugyanakkor a figyelmet, még a legfejlettebb jogrendszerekben is van lehetőség a *whistleblowing* jogi megítélésének javítására; legyen szó civil és szakértői szervezetek bevonásáról a jogalkotásba és jogalkalmazásba, vagy éppen a *whistleblowing* jogi védelmével való visszaéléssel okozott, főleg gazdasági károk hatékony orvoslására.⁹⁸

⁹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve (2019. október 23.) az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, PE/78/2019/REV/1, OJ L 305, 26.11.2019, p. 17–56.; és Gergely GOSZTONYI: *Censorship from Plato to Social Media*. Cham, Springer, 2023. 91.

⁹⁶ 2023. évi XXV. törvény a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról.

⁹⁷ EU Whistleblowing Monitor – Status of transposition. *EU Whistleblowing Monitor*, 2023. <https://www.whistleblowingmonitor.eu/>

⁹⁸ Gregor THÜSING – Gerrit FORST: Whistleblowing Around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries. In: Gregor THÜSING – Gerrit FORST (eds.): *Whistleblowing – A Comparative Study*. Cham, Springer, 2016. 29.

