



Brüsszel, 2018.4.23.
COM(2018) 214 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK
ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

A visszaélést bejelentő személyek védelmének uniós szintű megerősítéséről

1. Bevezetés

Az utóbbi hónapok és évek legnagyobb botrányai, a LuxLeaks-től kezdve a Panama- és Paradise-iratokon vagy a dízelbotrányon át a Cambridge Analytica-ig, ráirányították a figyelmünket arra, hogy egy szervezeten vagy cégen belüli visszaélés súlyosan károsíthatja a közérdeket mind a köz-, mind a magánszférában. Sok esetben ezekre a botrányokra és az általuk okozott környezetvédelmi, közegészségügyi és biztonsági, továbbá a nemzeti vagy uniós közpénzekben okozott károkra olyan embereknek köszönhetően derült fény, aki felszólaltak, amikor a munkájukkal összefüggésben visszaélésekkel szembesültek. Az ilyen „visszaélést bejelentő személyek” gyakran a karrierjüket és a megélhetésüket kockáztatják, és bizonyos esetekben súlyos és tartós pénzügyi, egészségügyi, a jó hírnevüket érintő és személyes következményeket szenvednek el. A visszaélések megelőzésében és a közérdek védelmében kulcsfontosságú biztosítani azt, hogy akik felemelik szavukat, megfelelő védelemben részesüljenek.

A visszaélést bejelentő személyek az oknyomozó újságírásnak is kiemelt forrásai. A visszaélést bejelentő személyek gyakran az újságírókhoz fordulnak, amikor a visszaélésekkel kapcsolatos aggályaikkal nem foglalkoznak és az egyetlen lehetőségük az, hogy a nyilvánosságához fordulnak. A demokratikus társadalomban a tényfeltáró újságírás által gyakorolt megfigyelő szerep nemcsak a forrásaik titkosságának megvédését követeli meg, hanem azt is, hogy a visszaélést bejelentő személyeket megóvják a megtorlástól, ha a személyazonosságukra fény derül.

Ebben az összefüggésben a Bizottság politikai keretet tervez a visszaélést bejelentő személyek uniós szintű védelmének erősítésére és „az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet” javasol¹. Ennek érdekében emlékeztet az Emberi Jogok Európai Bíróságának a véleménynyilvánítás szabadságához való joggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára és az Európa Tanács 2014-es ajánlására a visszaélést bejelentő személyek védelméről², amely alapelvekkel ad útmutatót az államoknak a közérdekre fenyegetést vagy sérelmet jelentő információt bejelenteni és nyilvánosságra hozni kívánó visszaélést bejelentő személyekre vonatkozó szabályok bevezetése és felülvizsgálata során³. Ezek az elvek nélkülözhetetlen elemeket tartalmaznak olyan hatékony és kiegyensúlyozott szabályokhoz, amelyek megvédik a valódi bejelentőket, miközben biztosítékokat és jogorvoslatokat adnak azoknak, akiknek a pontatlan vagy rosszindulatú bejelentés sérelmet okozott⁴.

Ezeket a normákat számos uniós tagállam a magáévá tette az elmúlt években. Néhány tagállam átfogó jogszabályokkal rendelkezik⁵. Más tagállamok csak ágazati védelmet

¹ COM(2018) 218.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

³ Lásd még: 2170 (2017) PACE határozat: Az integritás előmozdítása a kormányzásban a politikai korrupció kezelésére <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en> és

2060 (2015) határozat: A visszaélést bejelentő személyek védelmének javítása <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>

⁴ A visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó további normákat olyan nemzetközi jogi eszközök tartalmaznak, mint a korrupció elleni 2004-es ENSZ egyezmény, amelyben az EU és valamennyi tagállama részes fél, vagy az Európa Tanács 1999-es, a korrupcióról szóló polgári jogi, illetve büntetőjogi egyezménye.

⁵ Franciaország, Magyarország, Írország, Olaszország, Litvánia, Málta, Hollandia, Svédország, Szlovákia és az Egyesült Királyság.

kínálnak, pl. a korrupció elleni küzdelemben vagy csak az állami szektor részére. Néhány tagállam azt tervezi, hogy új jogszabályokkal bevezeti vagy megerősíti a visszaéléseket bejelentő személyek védelmét.

A visszaéléseket bejelentő személyek védelmének elemeit egyes uniós jogi eszközök már bevezették olyan területeken, mint a pénzügyi szolgáltatások, a közlekedésbiztonság és a környezetvédelem, ahol sürgősen szükséges volt az uniós jog megfelelő végrehajtásának biztosítása. Az üzleti titokról szóló irányelv⁶ a felelősség alóli mentesítéssel védi a közérdek védelmében üzleti titkot nyilvánosságra hozó bejelentőket.

Összességében a visszaélést bejelentő személyek számára az EU-ban jelenleg elérhető védelem nem egységes az egyes tagállamokban, és a különböző szakpolitikai területek között is egyenetlen. A közelmúltban visszaélést bejelentő személyek által feltárt határokon átnyúló botrányok hatása jól mutatja, hogy az egyik országban meglévő elégtelen védelem nemcsak hátrányosan befolyásolja az uniós politikák ottani érvényesülését, hanem azt is, hogy áttérjedhet más országokra és az EU egészére.

A korrupcióról készült 2017-es Eurobarométer tematikus felmérés⁷ szerint az európaiak mintegy egyharmada (29 %) úgy gondolja, hogy az emberek azért nem jelentik be a korrupciót, mert e bejelentést tevők nem kapnak védelmet. A Bizottság 2017-es nyilvános konzultációjában⁸ a jogi és pénzügyi következményektől való félelem volt a legtöbbször említett ok, amiért a dolgozók nem jelentették be a visszaéléseket.

A megtorlástól való félelem gyakran megalapozott. A 13 ország magán-, köz- és nonprofit szférájában több mint 10 000 dolgozó bevonásával készült 2016-os Global Business Ethics Survey⁹ kimutatta, hogy a dolgozók 33 %-a tapasztalt már visszaélést; 59 %-uk jelentett be ilyet, és 36 %-uk szenvedett el megtorlást.

A bejelentés hasznosságába vetett bizalom hiánya jól látszik az Eurobarométer 470. tematikus felméréseinek megállapításaiból: a két leggyakoribb ok a korrupció bejelentésének elmaradására a következő volt: i. a bizonyíthatóság nehézsége (45 %); és ii. még ha van is bizonyíték, a felelősöket nem büntetik meg (32 %).

Emellett lehet, hogy azok a bejelentők, akik tanúi a jogellenes tevékenységeknek és biztonságban is érzik magukat, egyszerűen azért nem teszik meg a bejelentést, mert nem tudják, hova és kinek kell bejelenteni. Az Eurobarométer korrupcióról szóló 2017-es tematikus felmérése szerint a válaszadók 49 %-a nem tudta, hova kell bejelenteni a korrupciót, ha ilyet tapasztal vagy ha ilyenek a szemtanúja. A Bizottság konzultációjában az összes válaszadónak csak 15 %-a tudta, hogy az országában vannak szabályok a visszaéléseket bejelentő személyek védelmére.

Szocio-kulturális tényezők, különösen a bejelentőkkel szembeni mélyen gyökerező negatív társadalmi megítélés, szintén hozzájárulnak a bejelentések alacsony számához¹⁰. A Bizottság

⁶ Az (EU) 2016/943 irányelv (2016. június 8.) a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemről (HL L 157., 1. o.).

⁷ https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254

⁹ ECI (2016), Global Business Ethic Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity http://www.boeing-suppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. A Global Business Ethic Survey ágazati finanszírozású.

¹⁰ Transparency International (2013): Visszaélések bejelentése Európában: a visszaélést bejelentő személyek védelme az EU-ban.

konzultációja során a rossz hírnevtől való félelmet említették a harmadik legfontosabb okként arra, hogy a dolgozók miért nem jelentik be a visszaéléseket.

Uniósi intézmények és számos érdekelt fél is felszólalt a visszaéléseket bejelentő személyek erősebb uniósi szintű védelme érdekében. Az Európai Parlament¹¹ 2017 januárjában és októberében felhívta a Bizottságot, hogy 2017 végéig terjesszen elő egy horizontális jogalkotási javaslatot, ami garantálja a bejelentők magas szintű védelmét az EU-ban mind a köz-, mind a magánszférában, továbbá a nemzeti és uniósi intézményekben. A Tanács az adóátláthatóságról szóló következtetéseiben (2016. október 11.) arra ösztönözte a Bizottságot, hogy vizsgálja meg a jövőbeli uniósi fellépés lehetőségét¹². A civil szervezetek és a szakszervezetek folyamatosan szorgalmazták egy uniósi szintű jogszabályt a köz érdekében eljáró bejelentők védelmére¹³.

2. A visszaélést bejelentő személyek uniósi szintű védelmének hozzáadott értéke

Összhangban Juncker elnöknek az Unió 2016-os helyzetére vonatkozó beszédét¹⁴ kiegészítő szándéknyilatkozatban foglalt kötelezettségvállalásával, a Bizottság felmérte a bejelentést tevő személyek uniósi szintű védelmét erősítő további intézkedések hatókörét.

Az uniósi jog végrehajtásának erősítése és a véleménynyilvánítás szabadságának védelme

A Bizottság értékelése azt mutatja, hogy a visszaélést bejelentők védelmének meglévő hiányosságai és egyenetlen jellege lerontja az uniósi szabályok érvényesülését. A visszaélést bejelentő személyek különösen fontosak lehetnek az olyan területeken, ahol az uniósi jog megsértése nehezen fedezhető fel. Annak biztosítása, hogy a bejelentők biztonságban érezzék magukat a bejelentés megtételéhez, az uniósi jog megsértésének hatékony észleléséhez, kivizsgálásához és üldözéséhez vezethet, ami máskülönben feltehetően súlyos sérelmet okozna a közérdeknek.

A bejelentők védelmére vonatkozó jelenlegi uniósi szabályok reaktív módon, a botrányok utóhatásaként és azért születtek, hogy reagáljanak az egyes ágazatokban felmerülő jogérvényesítési gyengeségekre. Például az EU az uniósi szabályok érvényesülésének súlyos hiányosságait feltáró pénzügyi válságot követően lépéseket tett a visszaélést bejelentő személyek védelmére a pénzügyi szolgáltatások területén¹⁵. A Bizottság értékelése azt mutatja, hogy itt az ideje a proaktív fellépésnek és annak, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelmét az uniósi jog érvényesítésének rendszerszintű részévé tegyék nemcsak az

¹¹ Az Európai Parlament állásfoglalása (2017. október 24.) a vállalatok és állami szervek bizalmas információit közérdekből bejelentő személyek védelmére szolgáló jogszzerű intézkedésekről (2016/2224(INI)), illetve az Európai Parlament állásfoglalása (2017. január 20.) a visszaélést bejelentő személyek szerepéről az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében (2016/2055(INI)).

¹² <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/10/11-ecofin-conclusions-tax-transparency/>

¹³ Például a Transparency International, az Európai Közszolgálati Unió és az Európai Újságíró Szövetség. Egy Eurocadres petíció során több mint 81 000 aláírást gyűjtöttek össze és több mint 80 érintett szervezet támogatását szereztek meg <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_hu. Ezt a kötelezettségvállalást megerősítették a Bizottsági 2017. és 2018. évi munkaprogramjai https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_en, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_en.pdf

¹⁵ A Bizottság közleménye a pénzügyi szolgáltatások ágazatában a szankciórendszerek megerősítéséről 2010.12.8., COM(2010) 716 final.

olyan területeken, ahol a közérdek súlyos sérelme már bekövetkezett, hanem megelőző jelleggel is.

A bejelentők védelmének erősítése támogatja a Bizottság azon kötelezettségvállalását, hogy a közérdek szolgálata érdekében jobban kell összpontosítani a végrehajtásra, ahogy azt a Bizottság „*Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén*”¹⁶ című 2016-os közleménye is rögzíti. A bejelentést tevő személyek fokozottabb védelme jobbá teszi az összes európai polgár mindennapi életét és jólétét azáltal, hogy segít megelőzni a közérdeket fenyegető súlyos kockázatokat, amik a nemzeti határokon is áttérhetnek. Emellett a Bizottság konzultációja azt mutatta, hogy erős a támogatás az uniós jogban foglalt jogilag kötelező erejű minimális bejelentővédelmi normák iránt, különösen a csalás, korrupció, az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelemben, továbbá a környezetvédelem és a közegészség és a közbiztonság terén.

A visszaéléseket bejelentő személyek erős uniós szintű védelme biztosítja az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikkében kinyilvánított, a véleménynyilvánítás szabadságához és a média szabadságához való jogot. Ez megerősíti a Bizottság által a 2016. novemberben a „*Médiapluralizmus és demokrácia*” témában tartott második Éves Alapjogi Kollokviumot követően tett kötelezettségvállalásokat¹⁷. A visszaéléseket bejelentő személyek hajlandóbban lesznek oknyomozó újságírókkal beszélni, ha védelmet kapnak a megtorlással szemben és megkapják a tájékozott döntéshez szükséges jogi bizonyosságot úgy, hogy teljes mértékben tisztában vannak a jogaikkal és kötelességeikkel.

Az EU pénzügyi érdekeinek jobb védelme

Az EU személyzete számára már eddig is biztosított bejelentővédelmen túlmutató erős bejelentővédelem megkönnyítheti az EU pénzügyi érdekeit érintő csalás, korrupció, törvénysértések és egyéb törvénytelen tevékenységek felderítését, megelőzését és megakadályozását, így erősítve a vonatkozó végrehajtási rendszert. Jelenleg ez a rendszer a nemzeti hatóságok és az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) munkája köré épül. A jövőben jelentős lökést ad neki az uniós költségvetést érintő bűncselekményeket nyomozó és az elkövetőket büntetőeljárás alá vonó Európai Ügyészség felállítása.

Ami az EU intézményeit és szerveit illeti, az EU személyzete az Európai Unió egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeit rögzítő Személyzeti szabályzat alapján részesül védelemben. 2004 óta a Tanács 723/2004/EK, Euratom rendelete¹⁸ módosította a Személyzeti szabályzatot többek között a bármilyen csalás, korrupció vagy súlyos szabálytalanság bejelentésére vonatkozó eljárás bevezetésével és azzal, hogy a jogsértést bejelentő uniós személyzetnek védelmet biztosít a hátrányos következményekkel szemben.

Hozzájárulás a tisztességes és jól működő egységes piachoz

Az erős bejelentővédelem számos módon hozzájárulhat az egységes piac működéséhez.

¹⁶ 2017/C 18/02.

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

¹⁸ A Tanács 723/2004/EK, Euratom rendelete (2004. március 22.) az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatának, valamint az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeinek módosításáról (HL L 124., 2004.4.27., 1. o.) (lásd: a 22. cikk *b*), *c*) és *d*) pontja).

A bejelentést tevő személyek segíthetnek kezelni a közbeszerzési szabályok nemzeti hatóságok és közüzemi szolgáltatók általi elégtelen végrehajtását¹⁹. Ez viszont növeli a szervezeti integritást és az elszámoltathatóságot az állami és a magánszektorban, és segít a korrupció és egyéb törvénysértések megelőzésében és feltárásában. A feltáratlan korrupció megcsapolja a bevételeket és a költségvetéseket, ami elégtelen közszolgáltatásokhoz vezet, torzítja az állami beruházásokat és hátráltatja a gazdasági növekedést, mivel üzleti bizonytalanságot okoz, lassítja a folyamatokat és többletköltségeket okoz²⁰.

A visszaéléseket bejelentő személyek megvédése hozzájárul az egyenlő feltételek biztosításához, ami szükséges az egységes piac megfelelő működéséhez és ahhoz, hogy a vállalkozások egészséges versenykörnyezetben működjenek. Az erős bejelentővédelmi szabályok bevezetése javíthatja a vállalkozások lehetőségeit a szabálytalanságok korai felderítésére és megszüntetésére és a további gazdasági és megítélésbeli kár megelőzésére.

A bennfentes információ nélkülözhetetlen az uniós versenyjogi jogsértések feltárásához, ideértve az állami támogatásra vonatkozó szabályokat. Célja az uniós piacok hatékony működésének megvédése, egyenlő feltételek megteremtése a vállalkozások számára és előnyök biztosítása a fogyasztók számára. Ami a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályokat illeti, a bejelentők védelme hozzájárul az EU engedékenységi politikájához, amely a kartellben részt vevő, saját magukkal szemben bejelentést tevő és bizonyítékot szolgáltató cégeknek teljes mentességet vagy a bírság csökkentését kínálja. Ez a politika 2017-ben tovább erősödött a következők révén: i. egy irányelvre vonatkozó javaslat, amely feljogosítja a nemzeti versenyhatóságokat a hatékonyabb végrehajtásra, ami bizonyos fajta védelmet vetít előre a vizsgálatban elsőként közreműködő cég munkavállalói számára²¹; és ii. egy online eszköz, amellyel névtelen bejelentést lehet tenni a Bizottságnak a versenyjogi szabályok megsértéséről²². Az állami támogatásra vonatkozó szabályok megsértésének bejelentése csökkenti a támogatások versenytorzító hatásának kockázatát az egységes piacon. A visszaélést bejelentő személyek különösen jelentős szerepet játszhatnak a jogellenesen nyújtott támogatások bejelentésében és abban, hogy beszámolnak a támogatással való visszaélésről akár nemzeti, akár regionális vagy helyi szinten.

A vállalati átláthatóság, a társadalmi felelősség és a pénzügyi és nem pénzügyi teljesítmény erősítése révén a visszaélést bejelentők védelme kiegészítheti a társadalmi és környezetvédelmi ügyekkel kapcsolatos üzleti átláthatóság növelését célzó intézkedéseket²³ és hozzájárul a Bizottság azon céljához, hogy egy átfogó és mindenre kiterjedő uniós

¹⁹ Egy, a Bizottság számára készített 2017-es tanulmány úgy becsülte, hogy a bejelentővédelem hiánya miatt elveszített potenciális előny évi 5,8-9,6 milliárd EUR az EU egészét tekintve: Milieu (2017) „Becslés a bejelentővédelem gazdasági előnyeiről a közbeszerzésben” <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf

²¹ Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogalkalmazás és a belső piac megfelelő működésének biztosítása céljából történő megerősítéséről (2017. március 22.) COM(2017)142 final - 2017/0063 (COD).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_hu.htm

²³ 2013/34/EU irányelv (2013. június 26.) a meghatározott típusú vállalkozások éves pénzügyi kimutatásairól, összevont (konszolidált) éves pénzügyi kimutatásairól és a kapcsolódó beszámolókról (HL L 182, 19. o.), és Közlemény – Iránymutatás a nem-pénzügyi beszámolókhöz (2017/C 215/01).

fenntartható finanszírozási stratégiát dolgozzon ki, ahogy azt a zöldebb és tisztább gazdaságról szóló cselekvési tervében felvázolta²⁴.

A visszaélést bejelentő személyek hatékony védelme támogathatja a Bizottság menetrendjét az EU-n belüli igazságosabb adózás biztosítására, amit a Panama-iratok botrányra reagáló közleményében vázolt fel²⁵. A bejelentők létfontosságú szerepet játszhatnak abban, hogy segítséget nyújtanak a hatóságoknak a tisztességtelen adóversenyt lehetővé tevő, adócsalást vagy adókikerülést megvalósító adózási rendszerek azonosításához, amelyek oda vezetnek, hogy a tagállamok és az egész EU költségvetése adóbevételektől esik el. Ez kiegészíti a különböző szakpolitikai területeken az átláthatóságot, illetve az adózási információ cseréjét javító legújabb uniós kezdeményezéseket, például a következőket: i. a feltételes adómegállapításra vonatkozó új szabályok²⁶, ii. arra vonatkozó javaslat, hogy az adózási közvetítők, például az adótanácsadók, könyvelők, bankok és ügyvédek benyújtsák az adótervezési konstrukciókat az adóhatóságoknak²⁷, és iii. az új szabályok megkövetelik, hogy a nagy multinacionális vállalatok bejelentésük az adóhatóságoknak, hogy hol termelnek nyereséget és hol fizetik meg az adójukat²⁸. Emellett kiegészíti: i. a pénzmosás elleni szabályok javasolt megerősítését, amelyek azt biztosítják, hogy az adóhatóságok hozzáférjenek alapvető információkhoz, amik lehetővé teszik számukra az offshore alapok útján történő adókijátszás és adókikerülés megfékezését²⁹ és ii. az EU-n belüli igazságosabb társaságiadó-környezet létrehozására irányuló szélesebb körű erőfeszítéseket³⁰.

Az olyan területeken, mint a termékbiztonság, a közegészség és a fogyasztóvédelem, a közlekedésbiztonság, a környezetvédelem, a nukleáris biztonság, az élelmiszer- és takarmánybiztonság, az állategészségügy és -jólét, a magánélet és a személyes adatok védelme, továbbá a hálózatok és informatikai rendszerek biztonsága, a visszaélést bejelentők erős védelme hozzájárul egy sor további olyan szakpolitika hatékony végrehajtásához, amik közvetlen hatást gyakorolnak az egységes piac hatékony érvényesítésére és közvetlenül befolyásolják minden európai ember mindennapi életét és jólétét.

Az olyan személyek egységesen magas szintű védelme, akik a munkájuk keretében jelentik be az EU-s szabályok megsértését, a Bizottságnak különösen a Szociális Jogok Európai

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

²⁵ Közlemény az adózási átláthatóság, valamint az adókijátszás és az adókikerülés elleni küzdelem fokozása érdekében hozott további intézkedésekről (2016. július 5.) COM(2016) 451.

²⁶ A Tanács (EU) 2015/2376 irányelve (2015. december 8.) a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról (HL L 332., 2015.12.18., 1. o.).

²⁷ Javaslat a 2011/16/EU irányelvnek az adatszolgáltatási kötelezettség alá tartozó, határokon átnyúló konstrukciókkal kapcsolatosan az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról szóló irányelvre COM(2017) 335 final 2017/0138 (CNS), amelyről a politikai megállapodás 2018. március 13-án született meg.

²⁸ Javaslat a 2013/34/EU irányelvnek a társaságiadó-információk egyes vállalkozások és fióktelepek általi közzététele tekintetében történő módosításáról szóló irányelvre (2016. április 12.) COM/2016/0198 final - 2016/0107 (COD).

²⁹ Javaslat a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv és a 2009/101/EK irányelv módosításáról szóló irányelvre, COM(2016) 450 final 2016/0208 (COD).

³⁰ A Tanács (EU) 2016/1164 irányelve (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról (módosításokkal együtt); Javaslat a közös összevont társaságiadó-alapról szóló irányelvre, COM/2016/0683 final — 2016/0336; Javaslat a közös társaságiadó-alapról szóló irányelvre, COM/2016/0685 final — 2016/0337.

Pillérében³¹ kitűzött céljaival összhangban növeli a dolgozók védelmét, beleértve a dolgozók egészségét és biztonságát. A védelem kiterjed mindazokra, akik, ha felszólalnak, ki vannak téve a munkájukkal kapcsolatos megtorlás kockázatának; ide tartoznak a munkavállalók, az önálló vállalkozók, a szabadúszók, a vállalkozók és szolgáltatók, valamint az önkéntesek és a nem fizetett gyakornokok. A védelmet a határokon átnyúló helyzetekben is biztosítani kell a visszaélést bejelentők számára, akik – a nemzeti szabályozások közötti jelenlegi eltérések miatt – azt kockáztatják, hogy nem vesznek róluk tudomást, illetve megtorlást szenvednek el, mert a közérdeket próbálják védeni.

Általában a munkahelyi kultúra javára szolgál, ha hatékony bejelentési csatornák állnak rendelkezésre a visszaélések bejelentésére és ha a lehetséges bejelentőket biztosítják arról, hogy biztonságos és elfogadható az, ha felszólalnak. A bejelentőket védő szabályok párhuzamosan működnek a következő meglévő uniós szabályokkal: i. egyenlő bánásmód, ami véd az áldozattá válással szemben egy panasz benyújtása miatt vagy az ezen elvnek való megfelelés érvényesítését célzó eljárásokban³² és ii. munkahelyi zaklatással szembeni védelem és munkahelyi biztonság és egészség³³, ahol a dolgozók jogosultak az illetékes nemzeti hatóságokhoz fordulni, ha úgy vélik, hogy a megtett intézkedések nem alkalmasak a biztonság és az egészség biztosítására, és őket emiatt nem érheti hátrány.

3. A visszaélést bejelentők hatékony védelmének kerete az EU-ban

A Bizottság irányelvre vonatkozó javaslata minimumkövetelményeket határoz meg a visszaélést bejelentő személyek védelmére az egyértelműen uniós dimenziókkal rendelkező és az olyan területeken, ahol a végrehajtásra gyakorolt hatás a legerősebb. Hatékony bejelentővédelem szükséges az uniós jog érvényesítésének javításához az olyan területeken, ahol:

- az uniós jog megsértése súlyos kárt okozhat a közérdekben;
- azonosították a végrehajtás megerősítésének szükségességét; valamint
- a visszaélést bejelentők kiváltságos helyzetben vannak a jogsértések felfedésére.

A javaslat ezért a jogellenes cselekményeket vagy az uniós jog megsértését bejelentő személyekre összpontosít a következő területeken: i. közbeszerzés; ii. pénzügyi szolgáltatások, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzése; iii. termékbiztonság; iv. közlekedésbiztonság; v. környezetvédelem; vi. nukleáris biztonság; vii. élelmiszer- és takarmány-biztonság, állategészségügy és -jólét; viii. közegészségügy; ix.

³¹ Különösen az 5. (Méltányos munkafeltételek) és a 7b. (Védelem elbocsátás esetén) alapelvek tartoznak ide https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu.

³² Az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról (átdolgozott szöveg); a Tanács 2004/113/EK irányelve (2004. december 13.) a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról; a Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról; a Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

³³ A Tanács 89/391/EGK irányelve (1989. június 12.) a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről (HL L 183., 1989.6.29., 1. o.); Az európai szociális partnerek által 2007. április 26-án a munkahelyi zaklatásról és erőszakról, és 2004. október 8-án a munkával kapcsolatos stresszről aláírt autonóm keretmegállapodások.

fogyasztóvédelem; x. a magánélet és a személyes adatok védelme, továbbá a hálózatok és informatikai rendszerek biztonsága. Kiterjed továbbá az uniós versenyszabályok megsértésére, az EU pénzügyi érdekeit sértő cselekményekre és – tekintettel a belső piac megfelelő működésére gyakorolt negatív hatására – a társasági adózási szabályok vagy rendelkezések olyan megsértésére, amelyek célja az alkalmazandó társasági adó törvény tárgyával vagy céljával ellentétes adózási előny elérése.

Annak érdekében, hogy az irányelv hatálya naprakész maradjon, a Bizottság különleges figyelmet fordít arra, hogy szükség esetén a hatályát kiterjessze további területekre vagy uniós aktusokra, amennyiben bármilyen jövőbeli uniós aktusban a visszaéléseket bejelentő személyek védelme releváns és hozzájárulhat a hatékonyabb végrehajtáshoz. Erre tekintettel lesznek akkor is, amikor a Bizottság beszámol az irányelv végrehajtásáról.

A javasolt irányelvbe foglalt minimumszabályok következetesen magas szintű bejelentővédelmet irányoznak elő az egész EU-ban. Azt kívánják biztosítani, hogy:

- a lehetséges bejelentők számára egyértelmű bejelentési csatornák álljanak rendelkezésre a bejelentések megtételére mind belsőleg (a szervezetben belül), mind külsőleg (külső hatóságok);
- ha ilyen csatornák nem állnak rendelkezésre, vagy valószínűsíthetően nem működnek megfelelően, a lehetséges bejelentők a nyilvánossághoz fordulhatnak;
- az illetékes hatóságok kötelesek legyenek gondosan nyomon követni a kapott bejelentéseket és visszajelzést adni a bejelentőknek;
- a megtorlás különböző formáit tiltsák és büntessék;
- ha a bejelentők megtorlást szenvednek el, könnyen elérhető és ingyenes tanácsadás, valamint megfelelő jogorvoslat álljon a rendelkezésükre, pl. ideiglenes jogorvoslat a folyamatban levő megtorlás (pl. munkahelyi zaklatás) leállítására vagy a valószínűsíthetően elhúzódó jogi eljárás eredményétől függő elbocsátás megelőzésére; a bizonyítási teher megfordítása úgy, hogy a bejelentővel szemben intézkedést tevő személyt terhelje annak bizonyítása, hogy nem a visszaélés bejelentése miatti megtorlásról van szó;

E minimális előírásoknak biztosítékot nyújtanak arra is, hogy:

- megvédjék a közérdek valódi védelmezését célzó felelős bejelentéseket;
- proaktívan visszaszorítsák a rosszindulatú bejelentéseket és megelőzzék a jó hírnév alaptalan sérelmét;
- teljes mértékben tiszteletben tartásuk a bejelentések által érintett személyek védelemhez való jogát.

Különösen:

- a visszaélést bejelentő személyek akkor jogosultak védelemre, ha alapos okuk volt azt feltételezni, hogy a bejelentett információ a bejelentés idején valós volt;
- a bejelentőknek általában a belső csatornákat kell elsőként használniuk; ha ezek a csatornák nem működnek vagy ha észszerű várakozás szerint nem fognak működni, például, ha a belső csatornák igénybe vétele veszélyeztethetné az illetékes hatóságok vizsgálati cselekményeinek hatékonyságát, a visszaéléseket bejelenthetik e hatóságoknak, majd a nyilvánosságnak/médiának, ha nem tettek megfelelő intézkedéseket vagy különleges körülmények között, például a közérdeket fenyegető azonnali vagy nyilvánvaló veszély esetén;

- a tagállamoknak arányos szankciókat kell biztosítaniuk a rosszindulatú vagy visszaélészerű bejelentések vagy nyilvánosságra hozatalok megakadályozására;
- a bejelentésekkel érintett személyeket teljes mértékben megilleti az ártatlanság védelme, a hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a védelemhez való jog.

Támogatás és egyéb uniós szintű intézkedések

A javasolt irányelvben szereplő minimumszabályokon felül a Bizottság egyéb intézkedésekkel is támogatja a hatékony bejelentővédelmet.

Az újságírók és a média szabadsága megvédésének részeként és az Európai Parlament kezdeményezésére a Bizottság jelenleg társfinanszírozója az Európai Sajtó- és Médiaszabadság Központ által működtetett projekteknek. A projektek gyakorlati és jogi segítséget nyújtanak a fenyegetett újságíróknak, továbbá digitális önvédelmi képzést kínálnak az újságírók számára. 2018 február óta tartalmaznak egy finanszírozási programot a határokon átnyúló oknyomozást végző újságírók számára³⁴. A Bizottság emellett finanszírozza a Médiapluralizmus Monitor, az EU-ban levő médiapluralizmust fenyegető kockázatokat mérő projektet is, ami olyan indikátorokat alkalmaz, mint a véleménynyilvánítás szabadsága, az újságírói normák és az újságírók védelme³⁵.

A Bizottság a korrupció-ellenes tapasztalatcsere-programján keresztül³⁶ szintén segítette a legjobb gyakorlatok cseréjét EU-szerte, és támogatott olyan finanszírozási projekteket, amik lehetővé teszik a visszaélést bejelentő személyek számára, hogy kihasználják a jogaikra és kötelezettségeikre vonatkozó jobb információt, hozzáférjenek a visszaélések bejelentését lehetővé tevő biztonságos és megbízható csatornákhöz, és megfelelő szervezeti támogatást kapjanak. Például: a korrupció megelőzését célzó „Belső Biztonsági Alap – Rendőrség” keretében a jelenlegi pályázati felhívás egyik prioritása a civil felügyelet és az oknyomozó újságírás eszközeinek támogatása, továbbá a bejelentők technikai és jogi eszközökkel való segítése³⁷. A Bizottság az Európai Szemeszter részeként továbbra is figyelemmel kíséri a tagállamok erőfeszítéseit a korrupció elleni küzdelemben, beleértve a visszaélést bejelentők védelmét.

A Bizottság úgy véli, hogy az ombudsmanok európai hálózata fontos szerepet tölt be az uniós szabályok hatékony érvényesítését célzó stratégiájában³⁸. Ez az európai ombudsman által koordinált hálózatot egyesíti a nemzeti és regionális ombudsmanokat, hogy elősegítse a gondos ügyintézkedést az uniós jog nemzeti alkalmazása során. A hálózat tagjai a hatáskörük szerint tudják kezelni a hivatali visszasságokkal kapcsolatos panaszügyeket, ahol a visszaélés bejelentése alapján nem történik intézkedés, azaz olyan helyzetekben, ahol a visszaélést bejelentő személy bejelentése alapján nem indult megfelelő vizsgálat, és ezt nemzeti szinten

³⁴ A Parlament határokon átnyúló tényfeltáró újságírást érintő előkészítő fellépése keretében 1 millió eurót juttattak az Európai Sajtó- és Médiaszabadság Központnak ezen tevékenységek végzésére. A projekt 2018. február 1-jén indult.

³⁵ <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>

³⁸ A Bizottság közleménye: „Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén”, id. fent.

figyelemmel kíséri. Az európai ombudsman jelentést készíthet az ezen hálózat tagjai által a tevékenységükkel és a bejelentővédelmi vizsgálatokkal kapcsolatban átadott információ alapján, amely jelentést megküldheti a Bizottságnak és a Parlamentnek.

A Bizottság támogatni fogja a tagállamokat az irányelv átültetése során, hogy biztosítsa a lehető legmagasabb szintű következetességet. A Bizottság kétoldalú találkozót fog tartani a tagállami hatóságokkal a nemzeti szinten felmerülő kérdések megvitatására, és hogy platformot biztosítson, ahol kicserélhetik egymással az átültetéssel kapcsolatos információkat és megoszthatják a tapasztalataikat és a szakértelmüket.

4. A tagállamok intézkedései

Lépések az átfogó bejelentővédelem felé a tagállamokban

A visszaélést bejelentők védelmének akkor van hozzáadott értéke, ha bizonyos területeken az uniós jog jobban végrehajtható, de a közérdek védelmében megnyilvánuló előnye szélesebb körű és túlnyúlik az uniós jog hatályán. Éppen ezért sok tagállam nemzeti keretrendszert vezetett be a bejelentők védelmére. A bejelentők védelmének hatékony és átfogó megközelítése megköveteli a jogbiztonságot és a következetes megközelítést például az állami költségvetéseket, beleértve a nemzeti forrásokat, érintő csalások, korrupció és egyéb jogellenes tevékenységek tekintetében. A javasolt irányelv elfogadásának felvezetéseként a Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy alkalmazzák az Európa Tanács fent idézett ajánlásában foglalt elveket és az Emberi Jogok Európai Bíróságának a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. Ezek, továbbá a javasolt irányelvben meghatározott alapelvek közös keretként szolgálhatnak azok tagállamok számára, amelyek nagymértékben következetes módon kívánják biztosítani a visszaéléseket bejelentő személyek védelmét a javaslat által lefedett területeken kívül is.

Az átfogó és következetes nemzeti szabályozások több előnnyel is járnak a bejelentővédelem terén:

- Fokozzák az elszámoltathatóságot, az átláthatóságot és a felelősségteljes kormányzást és segítik a korrupció elleni küzdelmet.
- Kedvezően hatnak a befektetési környezetre és növelik a közintézmények iránti bizalmat.
- Megadják a polgároknak az elérhető védelemmel kapcsolatos egyértelműséget és a jogbiztonságot, és bátorítják a lehetséges bejelentőket és ösztönzik őket a fellépésre.

A tudatosság növelése

A nemzeti szinten szerzett tapasztalat és a rendelkezésre álló bizonyíték azt mutatja, hogy a bejelentővédelmi szabályoknak hatékonyan kell növelniük a tudatosságot is. A javasolt irányelv elfogadása mellett a Bizottság arra is ösztönzi a tagállamokat, hogy további, köztük gyakorlati intézkedéseket is vegyenek fontolóra, például a tudatosság növelését és a nagy nyilvánosság tájékoztatását. A cél az, hogy:

- elősegítsék a bejelentők kedvező megítélését olyan személyekként, akik a közjó érdekében és a saját szervezetük és a társadalom iránti hűségből cselekszenek; valamint

- általános tájékoztatást nyújtsanak az elérhető bejelentési csatornákról és védelemről³⁹.

Az elérhető hatékony bejelentővédelmet szolgálhatják célzottabb és testre szabott intézkedések is. Ösztönzést lehet meríteni a már meglévő nemzetközi szabványokból és ajánlásokból⁴⁰, továbbá a különböző nemzeti kontextusokban hozott intézkedésekből.

Útmutató a munkahelyi környezethez

A köz- és a magánszférában dolgozó alkalmazottaknak és minden más fajta embernek, aki a munkája során ilyen szervezetekkel kapcsolatba kerül, felhasználóbarát tájékoztatásra van szüksége a szabályokról, hogy megértsék a jelentésüket és gyakorlati következményeiket⁴¹. Szintén növelheti a lehetséges bejelentők jogbiztonságát egy nyilvános és könnyen hozzáférhető lista azon hatóságokról, amely feltünteti, hogy a szerepe és hatásköre alapján az adott ügyet melyik hatóság tudja a legjobban kezelni⁴².

A mind a köz-, mind a magánszféra szervezeteiben dolgozóknak szóló útmutató segítséget nyújthat nekik a jogaik és kötelezettségeik megértéséhez, amikor bejelentési eljárást indítanak és folytatnak le, bejelentéseket kezelnek és vizsgálják ki és megelőzik és kezelik a megtorlásokat⁴³.

Még ott is, ahol jogszabályok, politikák és iránymutatások léteznek, a lehetséges bejelentőknek lehetnek kérdései arról, hogy ezek hogyan alkalmazhatók az adott esetre. A bejelentőknek tanácsadói és támogató szolgáltatásokat nyújthatnak független hatóságok⁴⁴ vagy a civil társadalom⁴⁵ és a szakszervezetek, esetleg ingyen vagy állami támogatással.

⁴⁰ Például: az Európa Tanács közérdekű bejelentést tevők védelméről szóló ajánlásán (2016) kívül az OECD „Elkötelezett fellépés a visszaélést bejelentő személyek hatékony védelme mellett” című jelentése (2016) <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>, az ENSZ Erőforrásokra vonatkozó útmutatója a legjobb gyakorlatokról a visszaélést bejelentő személyek védelmére https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf; a G20-ak kézikönyve a legjobb gyakorlatokról és irányadó elvekről a bejelentők védelmére vonatkozó jogszabályok tekintetében <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>; Transparency International: „Nemzetközi elvek a bejelentővédelmi jogalkotáshoz” (2013), OECD ajánlás az összeférhetetlenség kezelésére vonatkozó iránymutatásokról a közszolgálatban (2003) <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> és „Legjobb gyakorlatokra vonatkozó útmutató a bejelentővédelmi jogalkotásban” (2018) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

⁴¹ Pl. a brit kormány által kiadott, a visszaélések bejelentésére vonatkozó „Íránymutatás munkavállalók számára” <https://www.gov.uk/whistleblowing>; Írország 1990. évi törvénye az ipari kapcsolatokról (védett nyilvánosságra hozatalok gyakorlati kódexéről szóló törvény, 2014) a munkáltatók, munkavállalók és képviselőik számára <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>.

⁴² Például az Egyesült Királyságban: „Visszaélések bejelentése: előírt személyek és szervek listája” <https://www.gov.uk/whistleblowing>

⁴³ Például a fent idézett, a védett nyilvánosságra hozatalok gyakorlati kódexéről szóló törvény Írországban (2014) és az a brit kormány által kiadott, a visszaélések bejelentésére vonatkozó „Íránymutatás és gyakorlati kódex munkáltatók számára” <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴⁴ Például a Défenseur des Droits Franciaországban vagy a bejelentővédelmi hatóság Hollandiában.

⁴⁵ Példa erre a bejelentésekkel foglalkozó jótékonyági szervezet, a Public Concern at Work az Egyesült Királyságban és a Transparency International, amely szerte a világon Érdekképviseleti és Jogi Tanácsadó Központokat működtet.

A vállalkozások, különösen a kis- és középvállalkozások támogatása

A vállalkozások és az ipar számára készített útmutató lehet az alapja a visszaélések bejelentésének a hírnevet és a teljesítményt fenyegető kár megelőzése és kezelése tekintetében. A legjobb gyakorlatokat tartalmazó kódexek segíthetnek kialakítani a legjobb gyakorlatok állandó szintjét a szervezeteknél és segíthetnek a vállalkozásoknak a szervezet méretéhez igazított bejelentési szabályzatok elkészítésében⁴⁶. Ilyen kódexeket magánszektorbeli⁴⁷ és az állami szereplők⁴⁸ egyaránt kidolgoztak nemzetközi szinten⁴⁹ és nemzeti kontextusokban is.

A bejelentési csatornákat kialakító és/vagy működtető kkv-knak pénzügyi, technikai és egyéb gyakorlati támogatásra lehet szükségük. A tagállamok például megbízhatnak egy szervezetet, hogy bejelentési csatornákat működtessen az ilyen vállalkozások számára⁵⁰. A kkv-kat arra is lehet ösztönözni, hogy egyesítsék az erőforrásaikat és közösen bízzanak meg (külső) bizalmas tanácsadókat és vizsgálati kapacitásokat. A munkáltatói szervezetek és szakszervezetek, az ágazati egyesületek, az esernyő- és szakmai szervezetek is ösztönözhetők arra, hogy támogatást nyújtsanak oly módon, hogy felvállalják és összpontosítják ezt a szerepet olyan megbízható személyek/jogi tanácsadók biztosításával, akik tanácsot adnak, fogadják a bejelentéseket és akár vizsgálatokat is lefolytatnak.

Útmutató a nemzeti hatóságok személyzete számára

Útmutató segítheti a nemzeti hatóságok személyzetét is a visszaélésekre vonatkozó bejelentések fogadásában és kezelésében. Az ilyen hatóságok lehetnek adóhatóságok és a környezetvédelmi és élelmiszer-biztonsági szabályozó ügynökségek is. Útmutatás segíthet nekik megérteni a szerepüket és a felelősségüket a saját speciális területükön, és megismerhetik a jogszabályokon túlmutató helyes gyakorlatot⁵¹.

Képzés

⁴⁶ Pl. a MEDEF Francia Üzleti Szövetség gyakorlati útmutatója kkv-k számára arról, hogyan teljesítsék a bejelentővédelemre vonatkozó francia jogszabályok szerinti kötelezettségeiket, beleértve a belső bejelentési csatornák kialakítását <http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>.

⁴⁷ Például: a Public Concern at Work által a British Standards Institution-nel együttműködésben kidolgozott Visszaélések bejelentése. Gyakorlati kódex (2008) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1).

⁴⁸ Például: a holland bejelentővédelmi hatóság által az Integritás a gyakorlatban-hoz kapcsolódóan kiadott gyakorlati útmutatók, különösen „A bejelentési eljárás” és az „Egy etikai kultúra felé” <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-Authority-Huis-voor-klokkenluiders-English/>; és az Egyesült Királyságban a fent idézett [Whistleblowing „Guidance and code of practice for employers”](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284849/Whistleblowing_Guidance_and_code_of_practice_for_employers.pdf).

⁴⁹ Például: Az OECD, az UNODC és a Világbank Korrupció-ellenes etikai és megfelelési kézikönyve vállalkozások számára (2013) <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf> Nemzetközi Kereskedelmi Kamara útmutatója a visszaélések bejelentésére. (2008) <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/> és az OECD Irányelvek multinacionális vállalkozásoknak (2011) <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁵⁰ Az Európa Tanács fent idézett, a közérdekű bejelentést tevők védelméről szóló 2014-es ajánlásának 62. bekezdése.

⁵¹ Például: Egyesült Királyság: [Prescribed Persons guidance](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284849/Whistleblowing_Guidance_and_code_of_practice_for_employers.pdf) és Írország: [Guidance for the purpose of assisting public bodies in the performance of their functions](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284849/Whistleblowing_Guidance_and_code_of_practice_for_employers.pdf).

A bejelentéseket fogadó és kezelő illetékes hatóságok kijelölt személyzetének egyértelműen megfelelő képzésre van szüksége⁵². Általánosabb körben a köztisztviselők is tanulhatnak a bevezető képzés részét képező és az integritási szabályokra vonatkozó munkahelyi képzésekből⁵³. A magánszektor számára készített útmutató minimális képzési normákat is tartalmazhat a szervezetek számára, és a munkáltatókra helyezné a felelősséget, hogy megfelelően ismertessék a politikát az alkalmazottak körében⁵⁴. A bírák és jogászok képzése különösen fontos lehet a jogszabályok hatékony végrehajtásának biztosításához.

5. Következtetés

Az erős bejelentővédelem gazdagítja az uniós jog helyes alkalmazásának és az átláthatóság, a helyes kormányzás, az elszámoltathatóság és a véleménynyilvánítás szabadságának – amelyek az EU alapjául szolgáló értékek és jogok – erősítését célzó uniós eszköztárat.

A Bizottság **kiegyensúlyozott intézkedéseket javasol uniós szinten** olyan konkrét területeken, amelyeknek egyértelmű uniós dimenziója van és ahol a végrehajtásra gyakorolt hatás a legerősebb, ahol a visszaélésre vonatkozó bejelentések nem gyakoriak és ahol az uniós jog fel nem tárt megsértései súlyosan sérthetik a közérdeket. A kiegyensúlyozott megközelítést biztosítja a nemzeti hatóságok és vállalkozások, különösen a kis- és középvállalkozások terheinek enyhítése. Végezetül: a javasolt irányelv a visszaélések elkerülése érdekében egyensúlyt teremt a bejelentők, illetve a bejelentések által érintett személyek védelmére vonatkozó igény között.

A visszaéléseket bejelentő személyek védelmére vonatkozó szabályok bevezetése uniós szinten hozzájárulna az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez, valamint az egységes piac megfelelő működéséhez és a vállalkozások tisztességes versenykörnyezetben való működéséhez szükséges egyenlő feltételek biztosításához.

Míg az EU szintjén, a szubszidiaritás elvével összhangban, a javasolt irányelv célja olyan bejelentővédelmi intézkedések felállítása, amelyek az uniós jog bizonyos területen való végrehajtására összpontosítanak, a Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy az irányelv átültetése során fontolják meg az alkalmazási köre kiterjesztését más területekre és – még általánosabban – egy nemzeti szintű átfogó és koherens keret biztosítását.

Az átfogó megközelítés elengedhetetlen ahhoz, hogy felismerjék a visszaélést bejelentő személyek jelentős mértékű hozzájárulását a közérdeket sértő jogellenes magatartások megelőzésében és kezelésében, továbbá annak biztosításához, hogy e személyek megfelelő védelemben részesüljenek az Európai Unióban. A visszaélést bejelentő személyek védelme valamennyi uniós intézmény, tagállam és az érdekelt felek teljes elkötelezettségét és közös erőfeszítéseit érdemli.

⁵² Írország lehetővé tette az állami szervek számára, hogy a védett nyilvánosságra hozatallal kapcsolatos képzéshez jussanak: <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>

⁵³ Lásd: OECD Ajánlás a közintegritásról (2017) <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>

⁵⁴ Lásd a Transparency International ajánlását a fent idézett 2018-as „Legjobb gyakorlatok útmutatója a bejelentővédelmi jogalkotáshoz”-ban.