



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.4.23.
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE

az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről

{SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final} - {SWD(2018) 117 final}

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT HÁTTERE

• A javaslat indokai és céljai

Jogellenes tevékenységek és joggal való visszaélés bármilyen szervezetben előfordulhatnak tekintet nélkül arra, hogy azok köz- vagy magánszervezetek, illetve nagyok vagy kicsik. Az ilyen jogsértéseknek számos formájuk lehet, például korrupció vagy csalás, hivatali visszaélés vagy hanyagság. Amennyiben ezeket nem orvosolják, súlyos károkat okozhatnak a közérdeknek. Ezekről az esetekről gyakran a szervezetek dolgozói vagy munkavégzéssel összefüggő tevékenységük során a szervezetekkel kapcsolatba kerülő személyek értesülnek először, akik ezáltal kiváltságos helyzetben vannak a tekintetben, hogy értesítsék a probléma orvoslására képes személyeket.

A visszaélést bejelentő személyek, azaz azok, akik a munkakörnyezetben tudomásukra jutott visszaélésekről jelentenek (az érintett szervezeten belül vagy valamely külső hatóság számára) vagy tesznek közzé (a nyilvánosság számára) információkat, segítséget jelentenek a kármegelőzésben és a közérdeket fenyegető olyan veszélyek vagy károk felderítése során, amelyek egyébként rejtve maradnának. Ezeket a személyeket ugyanakkor a megtorlástól való félelem gyakran eltántorítja attól, hogy aggódalmaiknak hangot adjanak. Mindezek alapján európai¹ és nemzetközi² szinten is egyre inkább elismert annak fontossága, hogy a közérdek védelme érdekében hatékony védelmet biztosítsanak a visszaélést bejelentő személyek számára.

A visszaélést bejelentő személyek hatékony védelmének hiánya miatt további aggályok merülnek fel az EU Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 11. cikkében rögzített véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadságára gyakorolt negatív hatásokkal kapcsolatban. A Bizottság által 2016 novemberében „A tömegtájékoztatás sokszínűsége és a demokrácia” témában szervezett második Éves Alapjogi Kollokvium alatt elhangzott viták hangsúlyozták, hogy az újságírók számára információforrásként szolgáló visszaélést bejelentő személyek védelme alapvető fontosságú ahhoz, hogy a tényfeltáró újságírás betölthesse „őrszem” szerepét.³

A visszaélést bejelentő személyek hatékony védelmének hiánya akadályozhatja továbbá az uniós jog végrehajtását is. A bizonyítékok gyűjtésének más eszközeivel együtt⁴ a visszaélések bejelentése az uniós jogszabályok megsértése esetén hatékony felderítést, nyomozást és vádemelést eredményező információval láthatja el a nemzeti és uniós végrehajtási rendszereket.

A visszaélést bejelentő személyeket illető, jelenleg elérhető uniós védelem széttagolt⁵. Valamely tagállamban a visszaélést bejelentő személyek védelmének hiánya kedvezőtlen

¹ Lásd: az Európa Tanács 2014. április 30-i CM/Rec(2014)7 ajánlása a visszaélést bejelentő személyek védelméről; az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 2171 (2017) számú állásfoglalása, 2017. június 27.

² A visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó előírásokat nemzetközi eszközök és iránymutatások, így különösen a valamennyi tagállam és az EU részvételével működő ENSZ 2004-es korrupció elleni egyezménye; a G20-ak antikorrupciós akcióterve; az OECD 2016. márciusi, „A visszaélést bejelentő személyek hatékony védelme melletti elköteleződés” című jelentése tartalmazzák.

³ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

⁴ Például a panaszeljárások és könyvvizsgálatok.

⁵ További információ érdekében lásd a „Szubszidiaritás” részt.

hatást gyakorolhat abban a tagállamban az uniós szakpolitikák működésére, ugyanakkor más tagállamokra is továbbgyűrűzhet. Uniós szinten a visszaélést bejelentő személyek védelmének szabályozása csak meghatározott ágazatokban és változó mértékkel valósul meg⁶. Ez a széttagoltság és ezek a hiányosságok azt eredményezik, hogy számos helyzetben nem megfelelő a visszaélést bejelentő személyek megtorlással szembeni védelme. A visszaélést bejelentő személyek nem érzik biztonságosnak, hogy a birtokukba jutott információval előhozakodjanak, ami a bejelentések elmaradását és ezáltal „elmulasztott lehetőségeket” eredményez az uniós jogsértések megelőzése és felderítése során, ez pedig súlyos károkat okozhat a közérdek számára.

A visszaélést bejelentő személyek elmaradt jelentéseinek nagyságrendjére vonatkozó adatokra különböző felmérésekből, így például a korrupcióról szóló 2017-es különleges Eurobarométer felmérésből lehet következtetni⁷: az európaiak 81 %-a jelezte, hogy nem jelentette a korrupciót, amikor az megtörtént, vagy amikor annak tanúja volt. A Bizottság 2017-es nyilvános konzultációja válaszadóinak 85 %-a véli úgy, hogy a jogi és pénzügyi következményektől való félelmük miatt a dolgozók nagyon ritkán vagy ritkán jelentik a közérdeket érintő fenyegetéssel vagy kárral kapcsolatos aggályaikat⁸. Az egységes piac megfelelő működésére gyakorolt kedvezőtlen hatások illusztrálására fontos megjegyezni, hogy a Bizottság⁹ 2017-es tanulmányának becslése szerint a visszaélést bejelentő személyek védelmének hiánya következtében elvesztett lehetséges előnyök egyedül a közbeszerzés területén minden évben 5,8-tól 9,6 milliárd euróig terjedhetnek az EU egészére nézve.

Az Unió szerte széttagolt védelem kezelésére az uniós intézmények és számos érintett uniós szintű fellépést sürget. Az Európai Parlament a vállalatok és állami szervek bizalmas információit közérdekből bejelentő személyek védelmére szolgáló jogszerű intézkedésekről szóló 2017. október 24-i állásfoglalásában, valamint a visszaélést bejelentő személyeknek az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében vállalt szerepéről szóló 2017. január 20-i állásfoglalásában¹⁰ felhívta a Bizottságot, hogy terjesszen elő horizontális jogszabályi javaslatot a köz- és magánszektor, továbbá a nemzeti és uniós intézmények visszaélést bejelentő személyeinek EU-ban megvalósuló magas szintű védelmének biztosítása érdekében. A Tanács az adózási átláthatóságról szóló 2016. október 11-i következtetéseiben ösztönözte a Bizottságot az uniós szintű további lépésekkel kapcsolatos lehetőségek feltárására¹¹. A civil szervezetek és szakszervezetek¹² folyamatosan szorgalmazzák a közérdekből eljáró visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló uniós szintű jogszabály megalkotását.

⁶ További információ érdekében lásd az „Összhang a szabályozási terület jelenlegi rendelkezéseivel” részt.

⁷

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

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

⁹ Milieu (2017) „*Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement*” (Becslés a visszaélést bejelentő személyek védelmének gazdasági előnyeiről a közbeszerzés területén) <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

¹⁰ 2016/2224(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//EN> és (2016/2055(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//EN> .

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

¹² Például a Transparency International, a Eurocadres, az Európai Közszoigálati Unió valamint az Újságírók Európai Szövetsége.

A Bizottság a 2016-os „Unió jog: Jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén”¹³ című közleményében megjegyezte, hogy az uniós jogszabályok érvényesítése változatlanul kihívást jelent, továbbá rögzítette azon elkötelezettségét, hogy „*a jogérvényesítésre fokozott figyelmet fordít a közérdek szolgálata érdekében*”. Hangsúlyozta különösen, hogy „*[A]mikor kétségek merülnek fel – például a személygépkocsikra vonatkozó kibocsátási vizsgálat, a vízszennyezés, az illegális hulladéklerakók vagy a közlekedésbiztonság és -védelem kapcsán –, a probléma forrása sok esetben nem az uniós jogszabályokban keresendő, hanem azok alkalmazásának hiányosságaiban [...]*”.

Ezzel a kötelezettségvállalással összhangban a javaslat a jogérvényesítés megerősítésére tekintettel a visszaélést bejelentő személyek védelmi lehetőségeinek teljes kiaknázását célozza. A javaslat kiegyensúlyozott közös minimumszabályokat határoz meg, amelyek erőteljes védelmet nyújtanak az olyan szakpolitikai területeken előforduló visszaélést bejelentő személyekkel szembeni megtorlások ellen¹⁴, amelyeknél:

- i. szükség van a jogérvényesítés megerősítésére;
- ii. visszaélést bejelentő személyek bejelentésének elmaradása a jogérvényesítésre ható kulcsfontosságú tényező; valamint
- iii. a jogsértés súlyos károkat okozhat a közérdek számára.

• **Összhang a szabályozási terület jelenlegi rendelkezéseivel**

Az uniós jogalkotó már számos szakpolitikai területen és aktusban elismerte a visszaélést bejelentő személyek védelmének mint jogérvényesítési eszköznek a fontosságát. A bejelentési csatornákra és az érintett szabályok megsértését jelentő személyek védelmére vonatkozó változó részletességi szintű szabályok különböző, például a pénzügyi szolgáltatásokkal, közlekedésbiztonsággal és környezetvédelemmel kapcsolatos aktusokban találhatók.

A javaslat megerősíti az ezekben az aktusokban szabályozott védelmet: magas szintű védelemhez igazítva kiegészíti azokat további szabályokkal és garanciákkal, miközben megőrzi azok jellegzetességeit.

Annak érdekében, hogy naprakésszé tegye az irányelv hatályát, a Bizottság kiemelt figyelmet szentel majd annak, hogy esetleg szükséges lehet a mellékletet módosító rendelkezések bármely jövőbeli uniós jogszabályba foglalása, amennyiben a visszaélést bejelentő személyek védelme releváns és az hozzájárulhat a hatékonyabb jogérvényesítéshez. Az irányelv hatályának további területekre vagy uniós aktusokra való lehetséges kiterjesztését a Bizottságnak az irányelv végrehajtásáról szóló jelentésében is értékelni fogják majd.

• **Összhang az Unió egyéb szakpolitikáival**

A javaslat keretébe tartozó területeken az uniós jogérvényesítés erősítésének eszközeként funkcionáló, a visszaélést bejelentő személyekre vonatkozó erős védelem biztosítása hozzájárul a Bizottság jelenlegi prioritásainak érvényesüléséhez, különösen az egységes piac hatékony működésének biztosításához, ami magában foglalja az üzleti környezet javítását, a méltányosabb adózást, illetve a munkajogi jogosultságok előmozdítását.

A visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó erős szabályok bevezetése hozzájárul az Unió költségvetésének védelméhez, valamint biztosítja az azonos versenyfeltételeket a megfelelően működő egységes piac és a méltányosan versenyképes környezetben működő vállalkozások számára. Ezek a szabályok hozzájárulnak a vállalkozások számára

¹³ C/2016/8600, HL C 18., 10. o.

¹⁴ A javaslat 1. cikkében felsoroltak szerint a vonatkozó jogi aktusokat a melléklet tartalmazza.

bizonytalanságot eredményező, az eljárásokat lassító, illetve további költségeket generáló, a gazdasági növekedést megakasztó korrupció megelőzéséhez és felderítéséhez. Erősítik a vállalkozások átláthatóságát, és hozzájárulnak az EU fenntartható finanszírozással kapcsolatos stratégiájához¹⁵. Továbbá támogatják a Bizottság méltányosabb, átláthatóbb és hatékonyabb uniós adózással kapcsolatos tevékenységeit, amelyeket a Panama-iratok botrányára reflektáló közlemény is tartalmaz¹⁶. Különösen a nemzeti költségvetések káros adózási gyakorlatokkal szembeni védelmét célzó közelmúltbeli kezdeményezéseket¹⁷, valamint a pénzmosással és a terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos szabályok javasolt megerősítését egészítik ki¹⁸.

A visszaélést bejelentő személyek fokozott védelme a szociális jogok európai pillérének¹⁹ célkitűzéseivel, különösen az 5. (tisztességes munkafeltételek) és 7b. (védelem elbocsátás esetén) számú alapelveivel összhangban fogja növelni a munkavállalók általános védelmi szintjét. A magas szintű közös védelem kialakítása a legszélesebb körben biztosítja a munkavállalók jogait az olyan személyek számára, akik (tekintet nélkül azok jellegére) munkával kapcsolatos tevékenységeik során jutnak a bejelentett információ birtokába, illetve akikkel szemben munkával kapcsolatos megtorlás kockázata áll fenn. Az ilyen jellegű védelem különösen releváns azok számára, akik bizonytalan viszonyban, illetve határon átnyúló szituációkban vannak.

A visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó szabályok a más uniós szabályozási területen fennálló védelemmel párhuzamosan fognak érvényesülni: i. az egyenlő bánásmód területén, amely az olyan áldozattá válás elleni védelmet szabályozza, amely az egyenlő bánásmód elvének betartását célzó panasz vagy eljárás miatt következik be, illetve²⁰ ii. a munkahelyi zaklatás elleni védelem területén²¹.

Az irányelv nem érinti az uniós munkajoggal és szociális joggal kapcsolatos visszaéléseket jelentő munkavállalókat megillető védelmet. A visszaélést bejelentő személyek munkakörnyezetben megvalósuló védelme párhuzamosan él a munkavállalókat és a munkavállalói képviselőket a meglévő uniós munkajogi szabályozás alapján megillető

¹⁵ A zöldebb és tisztább gazdaságért akciótervben vázoltak szerint https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf

¹⁶ A 2016. július 5-i közlemény az adózási átláthatóság, valamint az adókijátszás és az adókikerülés elleni küzdelem fokozása érdekében hozott további intézkedésekről, COM(2016) 451.

¹⁷ A 2011/16/EU irányelv (2011.február 15) az adózás területén történő közizgatási együttműködésről; Az (EU) 2016/1164 irányelv (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról; Javaslat a Tanács irányelve a közös összevont társaságiadó-alapról (KÖTA), COM/2016/0683 final — 2016/0336; Javaslat a Tanács irányelve a közös társaságiadó-alapról, COM/2016/0685 final — 2016/0337.

¹⁸ Javaslat az Európai parlament és a Tanács irányelve a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv és a 2009/101/EK irányelv módosításáról, COM(2016) 450 final 2016/0208 (COD).

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu

²⁰ 2006/54/EK irányelv (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról (átdolgozott szöveg); 2004/113/EK irányelv (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; 2000/78/EK irányelv (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.

²¹ 89/391/EK irányelv (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 aláírt, munkahelyi zaklatásról és erőszakról, valamint a 2004. október 8-án aláírt, munkával kapcsolatos stresszről szóló önálló keretszerződések.

védelem mellett abban az esetben, amikor problémák merülnek fel a munkáltatóval való megfelelést illetően. A munkahelyi egészségvédelemről és biztonságról szóló szabályok alapján a 89/391/EGK keretirányelv előírásai szerint a munkavállalókat és a munkavállalók képviselőit semmilyen hátrány nem érheti azért, mert egyeztetést folytatnak a munkáltatóval vagy pedig kérdéseket intéznek hozzá a fenyegető veszélyek mérséklését, illetve a veszélyforrások eltávolítását célzó intézkedésekkel kapcsolatban. A munkavállalók, illetve képviselőik a munkahelyi biztonság- és egészségvédelemért felelős hatóságokhoz folyamodhatnak, ha úgy vélik, hogy a munkáltató által megtett intézkedések és alkalmazott eszközök nem megfelelőek a munkahelyi biztonság és egészségvédelem biztosításához²². A Bizottság támogatja a hatékonyabb jogérvényesítést, valamint a munkahelyi egészségvédelem és biztonság területén meglévő uniós szabályozási keretrendszernek való megfelelést²³.

Ami az EU intézményeit és szerveit illeti, az uniós személyzetet a személyzeti szabályzatnak valamint az Európai Unió egyéb alkalmazottjainak alkalmazási feltételeinek megfelelően illeti meg a visszaélést bejelentő személyek védelme. 2004 óta a személyzeti szabályzatot módosító 723/2004/EK, Euratom tanácsi rendelet²⁴ többek között a csalás, korrupció, súlyos szabálytalanság bejelentésére vonatkozó eljárásokat, valamint a jogsértést jelentő uniós személyzet hátrányos következményektől való védelmét megvalósító szabályozást vezetett be.

A szociális partnereknek alapvető és sokrétű szerepük van a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó szabályok végrehajtásában. A független munkavállalói képviselők létfontosságúak a jó kormányzás mechanizmusaként működő visszaélések bejelentésének elősegítésénél. A szociális párbeszéd biztosíthatja, hogy Európa munkahelyi realitásait, a dolgozók és a vállalkozások szükségleteit figyelembe vevő hatékony bejelentési és védelmi megállapodásokat fogadjanak el. A munkavállalókkal és szakszervezeteikkel teljes körű egyeztetést kell folytatni a visszaélések bejelentését megkönnyítő tervezett belső eljárásokról; az ilyen eljárásokat a kollektív szerződések keretein belül lehet tárgyalni. Ezen túlmenően a szakszervezetek a visszaélést bejelentő személyek jelentéseinek és közzétett információinak címzettjeiként is eljárhatnak, valamint kulcsfontosságú funkciójuk lehet a (potenciális) visszaélést bejelentő személyeknek nyújtandó tanácsadás és támogatás terén.

Végezetül a javaslat hozzá fog járulni egy sor, az egységes piac megvalósításához közvetlenül kapcsolódó – a termékbiztonságra, a közlekedésbiztonságra, a környezetvédelemre, a nukleáris biztonságra, az élelmiszer- és takarmánybiztonságra, állategészségügyre és állatjólétre, a közegészségügyre, a fogyasztóvédelemre, versenyre, a magánéletre és a személyes adatok védelmére, valamint a hálózati és információs rendszerek biztonságára vonatkozó – alapvető uniós szakpolitika hatékony végrehajtásának megerősítéséhez.

2. JOGALAP, SZUBSZIDIARITÁS ÉS ARÁNYOSSÁG

• Jogalap

A javaslat jogalapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 16., 33., 43., 50., 53. cikkének (1) bekezdése, 62., 91., 100., 103., 109., 114., 168., 169., 192., 207. és 325.

²² 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. (11. cikk).

²³ A Bizottság közleménye: Biztonságosabb és egészségesebb munkahely mindenkinek – az Európai Unió munkahelyi egészségvédelemre és biztonságra irányuló jogszabályainak és politikájának modernizálása (COM(2017)12 final).

²⁴ 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 22a., 22b., és 22c. cikket).

cikke, valamint az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euroatom-Szerződés) 31. cikke képezi. Ezek a szerződések képezik a jogalapját az uniós jogérvényesítés javításának:

- i. az egységes piac megfelelő működésének, valamint a termékek biztonságára, a közlekedésbiztonságra, a környezetvédelemre, a nukleáris biztonságra, az élelmiszer- és takarmánybiztonságra, az állategészségügyre és állatjólétre, a közegészségügyre, a környezetvédelemre, a fogyasztóvédelemre, a magánélet és a személyes adatok védelmére, valamint a hálózati és információs rendszerek biztonságára, a versenyre és az Unió pénzügyi érdekeire vonatkozó uniós szakpolitikák megfelelő végrehajtásának megerősítését célzó, visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó új rendelkezések bevezetésével;
- ii. annak érdekében, hogy uniós ágazati aktusokban biztosítsák a visszaélést bejelentő személyek következetesen magas szintű védelmét, amennyiben a releváns szabályok már léteznek.

- **Szubszidiaritás**

Az uniós jogérvényesítés visszaélést bejelentő személyek védelméen keresztül történő megerősítésének célkitűzését a tagállamok önállóan vagy összehangolatlan módon eljárva nem tudják kielégítő módon megvalósítani. A védelem nemzeti szintű széttagozottsága várhatóan fennmarad. Ez azt is jelenti, hogy az ilyen széttagozottságnak az egyes tagállamokon belüli különféle uniós szakpolitikák működésére gyakorolt negatív hatásai, valamint a más tagállamokba továbbgyűrűző hatásai is fennmaradnak.

Az uniós közbeszerzési és versenyszabályok megsértése torzítja a versenyt az egységes piacon, növeli az üzleti tevékenység végzésének költségeit, továbbá kevésbé vonzóvá teszi a befektetési környezetet. Az agresszív adótervezési rendszerek tisztességtelen adóversenyt és adóbevétel-vesztést okoznak a tagállamoknak és az uniós költségvetésnek. A termékbiztonság, a közlekedésbiztonság, a környezetvédelem, a nukleáris biztonság, az élelmiszer- és takarmánybiztonság, az állategészségügy és állatjólét, a közegészségügy, a fogyasztóvédelem, a magánélet és a személyes adatok védelme, valamint a hálózat és információs rendszerek biztonsága területén megvalósuló jogsértések nemzeti határokon túlmutató súlyos kockázatokat eredményezhetnek. Az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatban a jogellenes tevékenységekkel szembeni védelmük érdekében az EUMSZ 310. cikkének (6) bekezdésében és 325. cikkének (1) és (4) bekezdésében rendelkezik az azonos mértékű védelmet biztosító és elrettentő hatású intézkedések létrehozására irányuló uniós jogalkotási intézkedések szükségességéről.

Ezáltal egyértelmű, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó minimumkövetelmények összehangolásának biztosításával csak uniós szintű jogalkotási intézkedés javíthatja az uniós jogérvényesítést. Ezen kívül kizárólag uniós cselekvés tudja biztosítani a koherenciát, illetve tudja összehangolni a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó meglévő uniós ágazati szabályokat.

- **Arányosság**

A jelen javaslat arányban áll az uniós jogérvényesítés erősítésének célkitűzésével, valamint nem lépi túl a célkitűzése eléréséhez szükséges mértéket.

Egyrészt csak olyan területeken állapít meg közös minimumszabályokat a jogsértéseket jelentő személyek védelmére, ahol: i. szükség van a jogérvényesítés megerősítésére; ii. visszaélést bejelentő személyek jelentésének elmaradása a jogérvényesítést illetően kulcsfontosságú, és iii. a jogsértés súlyos károkat okozhat a közérdek számára.

Ezért azokra a területekre összpontosít, amelyek egyértelműen uniós dimenzióval rendelkeznek, és ahol a jogérvényesítésre gyakorolt hatás a legerősebb.

Másrészt a javaslat csupán a védelem minimumszabályait állapítja meg, és a tagállamokra hagyja a visszaélést bejelentő személyek jogaira nézve kedvezőbb rendelkezések bevezetésének vagy elhagyásának lehetőségét.

Harmadrészt a végrehajtás költségei (pl. a belső csatornák létrehozására) a közép vállalkozásokra nézve nem tekinthetők jelentősnek, a növekvő üzleti teljesítményre és a verseny torzításainak csökkentésére vonatkozó előnyök viszont számottevőnek tűnnek. A pénzügyi szolgáltatások területén meglévő különleges kivételekre tekintettel a kis- és mikrovállalkozások általában mentesülnek a jelentéstételre és a jelentések nyomon követésére vonatkozó belső eljárások létrehozásának kötelezettsége alól. A tagállamok végrehajtási költségei szintén korlátozottnak tekinthetők, mivel a tagállamok az új kötelezettséget átültethetik a jelenlegi ágazati jogi keret alapján bevezetett meglévő struktúrákra.

- **A jogi aktus típusának megválasztása**

Az arányosság alapelvével összhangban a minimális harmonizációra irányuló irányelv megfelelő eszköz lehet a visszaélést bejelentő személyekben rejlő potenciál kiaknázására, amely az uniós jogérvényesítés eleme.

3. AZ UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSEK²⁵, AZ ÉRDEKELT FELEKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓK ÉS A HATÁSVIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI

- **Az érdekelt felekkel folytatott konzultációk**

A javaslat annak az átfogó konzultációnak az eredményein alapul, amelyet a Bizottság a fent említett 12 hetes nyitott, nyilvános konzultáció keretében folytatott le 2017 során, valamint az érdekelt felekkel folytatott három célzott online konzultáció, két tagállami szakértői műhelytalálkozó, és tudományos és érdekképviselői szakértőkkel folytatott műhelytalálkozó eredményein²⁶.

A Bizottság 5 707 választ kapott a nyilvános konzultációra. Ezek közül 97 % (5 516) származott magánszemélyként részt vevő válaszadótól. A maradék 3 % szervezetek nevében eljáró válaszadótól származott (191 válasz²⁷). Valamennyi (magánszemély és szervezeti) válaszadó kétharmada Németországból és Franciaországból származott (43 % valamint 23 %), Spanyolországból érkezett az összes válasz 7 %-a, Olaszországból és Belgiumból egyaránt 5 %, Ausztriából pedig 6 %. A fennmaradó válasz megoszlott a többi tagállam között.

Majdnem valamennyi válaszadó (99,4 %) egyetértett azzal, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelmét biztosítani kellene, és 96 %-uk erős támogatását fejezte ki a visszaélések bejelentésének védelmére vonatkozó jogilag kötelező minimumszabályok uniós jogi létrehozásával kapcsolatban. A legfőbb négy terület, ahol a válaszadók szerint szükség lenne visszaélések bejelentésének védelmére: i. a csalás és korrupció elleni küzdelem (a válaszadók 95 %-a); ii. az adókijátszás és adóelkerülés (a válaszadók 93 %-a); iii. környezetvédelem (a válaszadók 93 %-a); valamint iv. a közegészségügy és biztonság védelme (a válaszadók 92 %-a).

²⁵ Tárgyaltan.

²⁶ Részletesebb ismertetés a hatásvizsgálat 2. mellékletében olvasható.

²⁷ A részt vevő 191 szervezet több mint negyede (26 %) nem kormányzati szervezet volt, 22 % pedig gazdasági társaság; 19 %-a szakszervezet; 13 %-a vállalkozás és 7 %-a hatóság.

A Bizottság által rendezett műhelytalálkozókra valamint a nyilvános konzultációra adott válaszában néhány tagállam kiemelte, hogy uniós jogalkotási kezdeményezésre lenne szükség a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása érdekében.

- **Szakértői vélemények beszerzése és felhasználása**

Sor került egy külsős tanulmány²⁸ elkészítésére, amely az uniós és nemzeti jog különböző területeit felölelő visszaélésjelentés-védelem végrehajtásával járó mennyiségi és minőségi hatásokat és előnyöket értékeli. A tanulmány elemzést, és bizonyítékokat szolgáltatott a probléma meghatározására, valamint a Bizottság által megvizsgált lehetőségek értékelésére vonatkozóan.

- **Hatásvizsgálat**

A javaslatához hatásvizsgálat készült. A Fokozott Szabályozási Testület (a továbbiakban: Testület) először részletes megjegyzésekkel ellátott negatív véleményt bocsátott ki 2018. január 26-án. Március 5-én a Testület pozitív véleményt²⁹ bocsátott ki a február 15-én előterjesztett hatásvizsgálat felülvizsgált változatára tett néhány megjegyzéssel együtt, amelyet a végső hatásvizsgálati jelentésben is figyelembe vettek³⁰.

A fő forgatókönyv (azaz a *status quo* fenntartása) mellett négy szakpolitikai alternatívát értékelték, és két alternatívát elvetettek:

A két elvetett alternatíva az alábbi volt: i. az EUMSZ 50. cikke (2) bekezdésének (g) pontján alapuló jogalkotási kezdeményezés a magánszektor integritásának javítása érdekében, amely bejelentési csatornák létrehozása céljából vezet be minimumszabályokat, valamint az ii. EUMSZ 153. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontján alapuló jogalkotási kezdeményezés a dolgozók egészségének és védelmének biztonsága érdekében a munkakörnyezet javításáról és a munkafeltételekről.

Az első esetben a jogalap nem fedte volna le az állami szektort, illetve a külső bejelentési csatornák elérhetősége és megtervezése (a illetékes hatóságok felé), a visszaélést bejelentő személyek megtorlással szembeni védelmének hozzáférhetősége és formái pedig a tagállamok jogszabályban lefektetett mérlegelési szabadságba lettek volna utalva.

A második esetben az irányelv személyi hatálya a munkavállalókra korlátozódott volna, és védelem nélkül hagyta volna a potenciális visszaélést bejelentő személyek más csoportjait, így az önálló vállalkozókat, a polgári jogi szerződés keretében foglalkoztatottakat stb., akik a rendelkezésre álló bizonyítékok és nemzetközi követelmények alapján kulcsfontosságúak lehetnek a közérdek fenyegetéseinek és sérelmeinek feltárásában, továbbá szintén védelemre van szükségük a megtorlással szemben. A korlátozott hatály továbbra is jelentős hiányt okozna a visszaélést bejelentő személyek uniós szintű védelme terén, míg a potenciális visszaélés bejelentő személyek fő kategóriáinak védelemből való kizárása esetén az ilyen kezdeményezés szintén csak korlátozottan javítaná az uniós jogérvényesítés hatékonyságát. A korlátozott személyi hatályt nem kompenzálná a szélesebb körű védelem sem tekintettel arra, hogy a jogalap nem nyújt többletvédelmet a megmaradt szakpolitikai alternatívákhoz képest. Emellett túlzottan messzemenő — és ezáltal meglehetősen költséges — uniós szabályozási beavatkozást igényelne a védelem olyan hasonló helyzetekre történő kiterjesztése,

²⁸ Lásd a tanulmány jelentéséhez tartozó hatásvizsgálat 13. mellékletét. A 14. mellékletben található a hatásvizsgálat módszerei, feltevései, forrásai és minősítési, valamint országokénti adatok az alternatívaértékeléshez.

²⁹ SEC(2018) 198.

³⁰ SWD(2018) 116.

amelyeknek nincsen határon átnyúló jellege vagy egyéb továbbgyűrűzési hatása, illetve ahol nem áll fenn uniós jogi vagy az EU pénzügyi érdekeivel kapcsolat.

A megvizsgált szakpolitikai alternatívák az alábbiak voltak: i. bizottsági ajánlás, amely a nemzeti hatóságokat támogató kiegészítő intézkedésekkel kiegészítve iránymutatást nyújtana a visszaélést bejelentő személyek védelmének kulcsfontosságú elemeiről, ii. irányelv, amely bevezeti a visszaélést bejelentő személyeket az Unió pénzügyi érdekeivel kapcsolatban megillető védelmet, és amelyet egy nemzeti hatóságokat támogató intézkedéseket is tartalmazó, uniós szintű szakpolitikai keretrendszer létrehozó közlemény egészítene ki; iii. irányelv, amely a visszaélést bejelentő személyeket megillető védelmet olyan meghatározott területeken – ideértve az Unió pénzügyi érdekeit – vezeti be, ahol az uniós jogérvényesítés javítása céljából van szükség a visszaélést bejelentő személyek elmaradt jelentéstételének orvoslására, tekintettel arra, hogy a jogsértések súlyos kárt okoznak a közérdeknek; iv. a iii. alpontban meghatározott irányelv kiegészítve egy ii. alpontban meghatározott közleménnyel.

A jelen javaslatnak az utóbbi alternatívát választották. Egy ilyen kiterjedt hatályú jogalkotási kezdeményezés különösen alkalmas a jelenlegi szétzúrt állapot áthidalására, valamint a jogbiztonság javítására annak érdekében, hogy valamennyi olyan megjelölt területen orvosolják jelentéstétel elmaradását és javítsák az uniós jogérvényesítést, ahol a jogsértések súlyos károkat okozhatnak a közérdeknek. A kezdeményezést kísérő, Bizottság által előírt további intézkedéseket és tagállami szinten meghozható jó gyakorlatokat előírányzó közlemény pedig hozzájárul majd a visszaélést bejelentő személyek hatékony védelmének biztosításához.

Az előnyben részesített alternatívának gazdasági, társadalmi és környezeti előnyei is lesznek. Támogatja a nemzeti hatóságok azon törekvéseit, hogy felderítsék vagy megakadályozzák az uniós költségvetésnek okozott csalást és korrupciót (a jelenlegi bevételkiesés kockázata évi 179 milliárd euró és 256 milliárd euró közötti összegre becsülhető). Az egységes piac más területein – így például a közbeszerzés területén – az előnyök minden évben 5,8 és 9,6 milliárd euró közé eshetnek az EU egészére nézve. Az előnyben részesített alternatíva továbbá hatékonyan hozzájárul a tagállamok és az EU profitáthelyezéséből eredő, évi 50–70 milliárd EUR-ra becsült adóbevétel-kiesését eredményező adóelkerülés elleni küzdelemhez is. Egy erőteljes visszaélést bejelentő személyeket megillető védelem növelni fogja annak az uniós munkaerő 40 %-ának a munkafeltételeit, amelyek jelenleg nem részesülnek védelemben a megtorlással szemben, valamint növelni fogja az uniós munkaerő közel 20 %-ának védelmi szintjét. Javítani fogja továbbá a magán- és a közszektor integritását és átláthatóságát, hozzájárul majd a tisztességes versenyhez, valamint az egyenlő versenyfeltételek megteremtéséhez az egységes piacon.

A közszektorra nézve a végrehajtási költségeit 204,9 millió euró egyszeri költségre, valamint 319,9 millió euró éves működési költségre becsülik. A magánszektor (közép- és nagyvállalatok) esetében a tervezett összes költséget illetően várhatóan 542,9 millió euró egyszeri költségre, és 1 016,6 millió euró éves működési költségre számítanak. A teljes költség a köz- és magánszektorra nézve 747,8 millió euró egyszeri költség, valamint 1 336,6 millió euró éves működési költség.

- **Célravezető szabályozás és egyszerűsítés**

A magánvállalkozások méretének figyelembevétele érdekében általános elvként a javaslat mentesíti a mikro- és kisvállalkozásokat a belső bejelentési csatornák létrehozásának kötelezettsége alól. Az ilyen vállalkozásoknál dolgozó személyek közvetlenül kifelé, az illetékes nemzeti hatóságoknak jelenthetnek. Az általános mentesség nem alkalmazandó a

pénzügyi szolgáltatások területén működő kis- és középvállalkozásokra. Valamennyi ilyen vállalkozás köteles belső bejelentési csatornák létrehozására az Unió pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos jogszabályaiban meghatározott jelenlegi kötelezettségeknek megfelelően. A költségek minimálisak (meg nem térülő költségek) az ilyen vállalkozásokra nézve, tekintettel arra, hogy azok a már meglévő uniós szabályok alapján kötelesek belső bejelentési csatornák létrehozására. A tagállamok megfelelő kockázatelemzést követően előírhatják, hogy – amennyiben szükséges – meghatározott ágazatokban működő kisvállalkozások a saját elemzéseik és nemzeti szükségleteik alapján hozzanak létre belső bejelentési csatornákat. A kockázatelemzésnek figyelembe kell vennie az ágazat sajátos jellegét, továbbá értékelnie kell a kockázatokat és a belső csatornák létrehozására irányuló kötelezettség megteremtésének szükségességét. A középvállalkozások belső bejelentési csatornák létrehozatalára irányuló kötelezettségével járó költségek nem jelentősek. Egy középvállalkozásra nézve az átlagköltség: az átlagos egyszeri végrehajtási költséget 1 374 euróra, az általános éves működési költséget pedig 1 054,6 euróra becsülték évente. A kis- és középvállalkozások mentessége nem alkalmazandó a pénzügyi szolgáltatási területen működő, vagy pedig olyan vállalkozásokra, amelyek sebezhetőek a pénzmosással vagy terrorizmusfinanszírozással kapcsolatban.

• Alapjogok

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

- i. A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága (a Charta 11. cikke): A visszaélést bejelentő személyek megtorlásokkal szembeni elégtelen védelme kihat az egyének véleménynyilvánítási szabadságára, továbbá nyilvánosság információhoz való hozzáféréseinek jogára és a média szabadságára. A visszaélést bejelentő személyek védelmének erősítésével, valamint azzal, hogy az információ nyilvános közzététele során a védelemre vonatkozó feltételeket egyértelművé teszik, a visszaélések bejelentése a média területén is ösztönzötté és lehetővé válik.
- ii. A tisztességes és igazságos munkafeltételek (a Charta 30. és 31. cikke): A visszaélést bejelentő személyek magasabb szintű védelmét bejelentési csatornák létrehozásával, valamint a munkakörnyezeti megtorlás elleni védelem növelésével biztosítják.
- iii. A javaslat – figyelemmel arra, hogy javítani fogja a jogsértések felderítését és megelőzését –, pozitívan hat a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogra, a személyes adatok védelmére, az egészségvédelemre, a környezetvédelemre, a fogyasztóvédelemre (a Charta 7., 8., 35., 37., valamint 38. cikke), és a megfelelő ügyintézéshez való jogra (41. cikk).

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

A javaslat kiegyensúlyozott megközelítéssel igyekszik biztosítani azon jogok teljes tiszteletben tartását, amelyeknek az érintettsége felmerülhet, így különösen a visszaélést bejelentő személyek és a bejelentéssel érintett személyek magán- és a családi életének tiszteletben tartásához való, valamint a személyes adatok védelmére vonatkozó jogát (a Charta 7. és 8. cikke), továbbá az ártatlanság védelmét és a védelemhez való jogot (a Charta 47. és 48. cikke). A vállalkozás szabadságára (a Charter 16. cikke) gyakorolt hatások hasonlóképpen összhangban állnak a Charta 52. cikkének (1) bekezdésével.

4. KÖLTSÉGVETÉSI VONZATOK

Ennek a kezdeményezésnek nincsenek az Unió költségvetését érintő vonzatai.

5. EGYÉB ELEMEK

- **Végrehajtási tervek, valamint a nyomon követés, az értékelés és a jelentéstétel szabályai**

A Bizottság jelentést nyújt majd be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról az átültetésre megadott határidő lejártát követő 2 illetve 6 év elteltével. Ez biztosítja majd a megfelelő időt annak értékelésére, hogy az irányelv megfelelően betöltötte-e szerepét, szükség van-e további intézkedésre, ideértve a visszaélést bejelentő személyek védelmének további területekre történő kiterjesztését.

A Bizottság továbbá jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyben az átültetésre megadott határidő lejártát követő 6 év elteltével fogja értékelni a javasolt irányelvet átültető nemzeti jog hatását. Ebből a célból referenciaértékeket határoztak meg annak érdekében, hogy azok tükrözzék a jövőbeli irányelv átültetésének és végrehajtásának fejlődését (lásd a hatásvizsgálat 8. szakaszát). A jövőbeli végrehajtási jelentés létrehozása és célzott referenciaértékek értékelése érdekében a javaslat kötelezi a tagállamokat, hogy gyűjtsenek adatot az érintett jogterületeken a visszaélést bejelentő személyektől kapott jelentések számáról, a visszaélést bejelentő személyek bejelentései folytán indult eljárások számáról, továbbá az eljárások eredményeiről és azoknak a csalások helyrehozására vonatkozó gazdasági hatásairól, valamint a megtorlás jelentett eseteiről. Ez az adatkészlet cserébe alapul szolgál majd az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) jelenlegi jelentéseihez, továbbá kiegészülhet az Európai Ügyészség Hivatala (EPPO) és az uniós ombudsman éves jelentéseivel.

Másrészt a fent említett adatkészlet kiegészülhet más releváns adatforrásokkal is, ilyen a Bizottság korrupcióról szóló Eurobarométer felmérése, valamint a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó meglévő uniós ágazati jogszabályok végrehajtási jelentései.

- **A javaslat egyes rendelkezéseinek részletes magyarázata**

A javaslat az Emberi Jogok Európai Bíróságának az emberi jogok európai egyezménye 10. cikkében rögzített véleménynyilvánítás szabadságára alapított esetjogán, az Európa Tanács 2014-es visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó ajánlásából kialakult alapelveken, a fent említett nemzetközi szabványokon és jó gyakorlatokon, valamint az Unió alapvető jogain és szabályain alapul.

Az **I. fejezet (1-3. cikk)** rendelkezik az irányelv hatályáról és meghatározza a fogalmakat.

Az 1. cikk sorolja fel azokat a területeket, ahol a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján szükség van a visszaélést bejelentő személyek védelmére az olyan uniós szabályok érvényesítésének erősítése érdekében, amelyeknek megszegése súlyos károkat okozhat a közérdeknek.

A 2. cikk rendelkezik az irányelv személyi hatályáról. A visszaélést bejelentő személyek védelmének javításáról szóló európai tanácsi ajánlás alapján a javaslat olyan személyek lehető legszélesebb kategóriáját öleli fel, akik munkával kapcsolatos tevékenységeik alapján (tekintet nélkül ezen tevékenységek jellegére, illetve arra, hogy jár-e értük díjazás vagy sem) kiemelt helyzetük folytán hozzáférhetnek olyan jogsértésekkel kapcsolatos információhoz, amelyek súlyos károkat okozhatnak a közérdeknek, valamint akiknek bejelentés esetén megtorlástól kell tartaniuk. Az irányelv továbbá személyek más olyan kategóriáira is kiterjed,

akik az irányelv céljai alapján az előbb említett személyekhez hasonlíthatnak, mint például a cégtulajdonosok, önkéntesek, nem fizetett gyakornokok és álláskereső.

A 3. cikk fogalmai a visszaélést bejelentő személyek védelmének javításáról szóló európai tanácsi ajánlás alapelvein alapulnak. Különösen a „bejelentő személyek” és a „megtorlás” fogalma került a lehető legszélesebb körben meghatározásra annak érdekében, hogy biztosítsák az uniós jogérvényesítés javításának eszközeként szolgáló visszaélést bejelentő személyek védelmét.

A II. fejezet (4-5. cikk) rendelkezik a tagállamok arra vonatkozó kötelezettségéről, hogy a magán- és közszféra jogalanyai biztosítsák a megfelelő belső bejelentési csatornák, valamint a jelentések átvételére és nyomon követésére meghatározott eljárások létrehozását. Ennek a kötelezettségnek a célja annak biztosítása, hogy az uniós jog tényleges vagy potenciális megsértéseiről szóló információ gyorsan eljusson a probléma forrásához legközelebb állókhoz, akik a leginkább képesek azt kivizsgálni és hatáskörrel rendelkeznek annak orvoslására, ha az lehetséges.

A 4. cikkben jelenik meg az alapelv, miszerint a belső bejelentési csatornák megvalósítására irányuló kötelezettségnek arányban kell állnia a szervezetek méretével, valamint magánjogi jogalanyok esetében figyelembe kell venni a tevékenységeik közérdekre gyakorolt kockázati szintjét. Az uniós jogszabályoknak megfelelően a pénzügyi szolgáltatások területén működő vállalkozások kivételével, a mikro- és kisvállalkozások mentesülnek belső bejelentési csatornák létrehozásának kötelezettsége alól.

Az 5. cikk rendelkezik azokról a minimumszabványokról, amelyeknek a belső bejelentési csatornáknak valamint a jelentések nyomon követésére meghatározott eljárásoknak meg kell felelniük. Különösen azt írja elő, hogy a bejelentési csatornáknak garantálniuk kell a jelentést tévő személy személyazonosságának titkosságát, amely a visszaélést bejelentő személyek védelmének alapköve. Megköveteli továbbá, hogy a jelentés kézhezvételére hatáskörrel rendelkező személy vagy részleg gondosan kövesse azt nyomon, továbbá észszerű időn belül tájékoztassa a bejelentő személyt erről a nyomon követésről. Ezen kívül a belső bejelentési eljárásokat létrehozó szervezetek kötelesek könnyen érthető és széles körben elérhető információt nyújtani ezekről az eljárásokról, valamint a releváns illetékes hatóságoknak címzett külső jelentésre meghatározott eljárásokról.

A III. fejezet (6-12. cikk) kötelezi a tagállamokat annak biztosítására, hogy az illetékes hatóságok külső bejelentési csatornákat, valamint a jelentések kézhezvételére és nyomon követésére meghatározott eljárásokat hozzanak létre, továbbá meghatározza az ilyen csatornákra és eljárásokra alkalmazandó minimumszabványokat.

A 6. cikk értelmében a tagállamok által kijelölt, hatáskörrel rendelkező hatóságoknak különösen független és autonóm külső bejelentési csatornákat kellene létrehozniuk, amelyek egyszerre biztonságosak és biztosítják a titkosságot, nyomon követik a jelentéseket és észszerű időn belül visszacsatolást nyújtanak a bejelentő személynek. A 7. cikk rendelkezik a külső bejelentési csatornák létrehozásának minimumkövetelményeiről. A 8. cikk előírja, hogy az illetékes hatóságoknak a jelentések feldolgozására kijelölt és megfelelően képzett személyzettel kell rendelkezniük, továbbá részletezi a funkciókat, amelyeket az ilyen személyzetnek el kell látnia.

A 9. cikk rendelkezik azokról a követelményekről, amelyeknek a külső jelentéstételre alkalmazandó eljárásoknak meg kell felelniük, pl. a bejelentő személlyel folytatott további kommunikációról, a bejelentő személynek nyújtott visszacsatolás időkeretéről, valamint az alkalmazandó titoktartási rendszerről. Ezeknek az eljárásoknak különösen a bejelentő és a bejelentéssel érintett személyek személyes adatainak védelméről kell gondoskodniuk. A 10.

cikk rendelkezik arról, hogy az illetékes hatóságoknak az elérhető bejelentési csatornákra, valamint a jelentések kézhezvételére és nyomon követésére alkalmazandó eljárásokra vonatkozó információt nyilvánosságra kell hozniuk, valamint azokat könnyen hozzáférhetővé és felhasználóbaráttá kell tenniük. A 11. cikk írja elő az összes jelentés megfelelő nyilvántartását. A 12. cikk írja elő az illetékes nemzeti hatóságok rendszeres felülvizsgálatát a jelentések kézhezvételére és nyomon követésére meghatározott eljárásokkal kapcsolatban.

A **IV. fejezet (13-18. cikk)** rendelkezik a bejelentő személyek, valamint a bejelentéssel érintett személyek védelmének minimumszabványairól.

A 13. cikk írja elő azokat a feltételeket, amelyek alapján a bejelentő személy az irányelv szerint védelemre jogosult.

Konkrétan azt írja elő, hogy a bejelentő személy alapos okkal feltételezze, hogy a bejelentett információk a bejelentés időpontjában igazak voltak. Mindez alapvető biztosíték a rosszindulatú vagy visszaélészerű bejelentések ellen, ami biztosítja, hogy ne élvezzenek védelmet azok, akik ismert módon jelentenek rossz információt. Ugyanakkor gondoskodik arról, hogy a védelem ne vesszen el, ha a bejelentő személy jóhiszeműen tett pontatlan bejelentést. A bejelentő személyeknek ugyanakkor joguk van az irányelv szerinti védelemre, amennyiben alapos okkal feltételezik, hogy a jelentett információ az irányelv hatálya alá esik.

Ezen kívül a bejelentő személyek általában kötelesek először belső csatornákat használni; amennyiben ezek a csatornák nem működnek, vagy a működésük észszerűen nem várható el, a bejelentő személyeknek az illetékes hatóságoknak, valamint – végső megoldásként – a nyilvánosságnak/médiának tehetnek bejelentést. Ez a követelmény szükséges annak érdekében, hogy az információ eljusson ahhoz a személyhez, aki hozzájárulhat a közérdek kockázatainak korai és hatékony megoldásához, valamint hogy megelőzze a nyilvános közzétételből eredő hírnévben okozott alaptalan károkat. Ugyanakkor azáltal, hogy az irányelv e szabály alól kivételeket fogalmaz meg olyan esetekre nézve, ahol a belső és/vagy külső csatornák nem működnek, vagy észszerűen nem várható el, hogy megfelelően működjenek, a 13. cikk rendelkezik a bejelentő személy szükséges rugalmasságáról annak érdekében, hogy az az ügy egyedi körülményeitől függően válassza meg a legmegfelelőbb csatornát. Ez a cikk lehetővé teszi emellett a nyilvános közzététel védelmét az demokratikus alapelvek – például az átláthatóság és az elszámoltathatóság –, valamint az alapvető jogok – például a vélemény szabadság és a média szabadsága – figyelembevételével.

A 14. cikk rendelkezik a megtorlás különböző lehetséges formáinak nem kimerítő felsorolásáról.

A 15. cikk írja elő, hogy tiltani kell a megtorlás minden formáját, valamint megfogalmazza azokat az intézkedéseket, amelyeket a tagállamoknak a bejelentő személy védelmének biztosítása érdekében meg kellene tenniük, ami magában foglalja:

- A megtorlással szembeni védelemmel kapcsolatban elérhető eljárásokra és jogorvoslatokra vonatkozó független információ és tanácsadás nyilvánosság számára könnyen hozzáférhetővé és díjmentessé tételét;
- A bejelentő személyek mentesülését a szerződés vagy törvény által előírt, információ közzétételével kapcsolatos korlátozások megszegéséből fakadó felelősség alól;
- A bizonyítási teher megfordítását a bírósági eljárásokban annak érdekében, hogy a megtorlás *prima facie* eseteiben a visszaélést bejelentő személlyel szemben eljárást indító személyre terhelje annak bizonyítása, hogy nem a visszaélés jelentése ellen alkalmaz megtorlást;

- Megfelelő jogorvoslati intézkedések bejelentő személyek részére történő rendelkezésre bocsátását a megtorlásokkal szemben, ami magában foglalja ideiglenes intézkedés alkalmazását a bírósági eljárás lezárásáig a nemzeti szabályozási kerettel összhangban;
- Annak biztosítását, hogy a visszaélést bejelentő személyek a velük szemben nem munkakörnyezetben, hanem például becsületsértéssel, szerzői jogsértéssel vagy titoktartási kötelezettség megsértésével kapcsolatban indított eljárások során jogaik védelme során hivatkozhatnak arra, hogy az irányelvnek megfelelően bejelentést vagy közzétételt tettek.

A 16. cikk egyértelművé teszi, hogy az érintettek teljeskörűen gyakorolhatják az Európai Unió Alapjogi Chartájában lefektetett jogaikat, ami magában foglalja az ártatlanság védelmét, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a védelemhez való jogot.

A 17. cikk hatékony, arányos és elrettentő hatású büntetésekről rendelkezik, amelyek szükségesegek annak érdekében, hogy:

- egyrészt biztosítsák a bejelentő személyek védelmére vonatkozó szabályok hatékonyságát olyan módon, hogy büntessék és proaktívan térítsék el a jelentéstételt akadályozó tevékenységeket, a megtorló intézkedéseket, a bejelentő személyek elleni rosszhiszemű eljárásokat, valamint a személyazonosságuk titkosságának megtartását célzó kötelezettségek megsértését, és
- másrészt térítsék el a rosszindulatú és visszaélésszerű bejelentést, amely kihat a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó rendszer egészének hatékonyságára és megbízhatóságára, illetve előzzék meg a bejelentéssel érintett személyek hírnevében okozott alaptalan károkat.

A 18. cikk előírja, hogy az irányelv alapján folytatott valamennyi személyesadat-kezelésre az EU személyes adatok védelmére vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Ebben a tekintetben valamennyi személyesadat-kezelésnek – ami magában foglalja az ilyen adatok cseréjét és továbbítását – meg kell felelnie az (EU) 2016/679 rendeletben, az (EU) 2016/680 irányelvben valamint a 45/2001/EK rendeletben rögzített szabályoknak.

Az **V. fejezet (19-22. cikk)** szabályozza a záró rendelkezéseket.

A 19. cikk rendelkezik arról annak a lehetőségről, hogy a tagállamok a bejelentést tevő személyre kedvezőbb rendelkezéseket vezessenek be vagy tartsanak fenn, feltéve, hogy ezek a rendelkezések nem akadályozzák a bejelentéssel érintett személyek védelmére vonatkozó intézkedéseket. A 20. cikk rendelkezik az irányelv nemzeti jogba való átültetésére vonatkozó intézkedésekről.

A 21. cikk arra kötelezi a tagállamokat, hogy bocsássanak az irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról információt a Bizottság rendelkezésére, ami alapján a Bizottság jelentést nyújt majd be a Parlamentnek és a Tanácsnak az átültetést követő 2 év elteltével. Ez a rendelkezés továbbá arra kötelezi a tagállamokat, hogy – amennyiben az az érintett tagállamban központi szinten elérhető – terjesszenek elő éves statisztikát a Bizottságnak többek között az illetékes hatóságok által kézhez vett bejelentések számára vonatkozóan; a jelentések alapján kezdeményezett eljárások számára, valamint az ilyen eljárások eredményére vonatkozóan. A 21. cikk továbbá előírja, hogy a Bizottság az átültetést követő 6 év elteltével nyújtson be a Parlamentnek és a Tanácsnak az irányelvet átültető nemzeti jog hatásának értékeléséről szóló jelentést, valamint vegye figyelembe a további intézkedések szükségességét, ami adott

esetben magában foglalja az visszaélést bejelentő személyek védelmének további területekre vagy uniós aktusokra való kiterjesztését célzó módosításokat.

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE**az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről**

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 16., 33., 43., 50., 53. (1), 62., 91., 100., 103., 109., 114., 168., 169., 192., 207. és 325 (4) cikkére, valamint az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződésre és különösen annak 31. cikkére,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

a jogalkotási aktus tervezete nemzeti parlamenteknek való megküldését követően,

tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményére³¹,

tekintettel a Régiók Bizottságának véleményére³²,

tekintettel a Számvevőszék véleményére³³,

rendes jogalkotási eljárás keretében,

mivel:

- (1) Gyakran a szervezetek dolgozói vagy munkavégzéssel összefüggő tevékenységük során a szervezetekkel kapcsolatba kerülő személyek értesülnek először az ilyen összefüggésben a közérdeknek okozott fenyegetésekről vagy kárról. A visszaélés bejelentésével kulcsszerepet játszanak a jogsértések feltárásában és megelőzésében, valamint a társadalom jólétének biztosításában. A potenciális visszaélést bejelentő személyeket ugyanakkor a megtorlástól való félelem gyakran eltántorítja attól, hogy hangot adjanak aggodalmaiknak vagy gyanújuknak.
- (2) Uniós szinten a visszaélést bejelentő személyek jelentései iránt nagy a kereslet az uniós jogérvényesítés terén: az uniós jogsértések hatékony felderítését, kivizsgálását valamint az ezekkel kapcsolatos eljárások lefolytatását lehetővé tevő információval látják el a nemzeti és uniós jogérvényesítési rendszereket.
- (3) Bizonyos szakpolitikai területeken az uniós jogsértés súlyos károkat okozhat a közérdeknek abban az értelemben, hogy a társadalom jólétét fenyegető jelentős kockázatot teremt. Azokban az esetekben, amikor ezeken a területeken azonosították a jogérvényesítés gyengeségeit, illetve a visszaélést bejelentő személyek abban a kiváltságos helyzetben vannak, hogy közzé tudják tenni a jogsértéseket, a visszaélést bejelentő személyek megtorlástól való hatékony védelmének biztosításával, illetve hatékony bejelentési csatornák bevezetésével javítani kell a jogérvényesítést.
- (4) A visszaélést bejelentő személyek védelmének jelenlegi szabályozása széttagolt az Európai Unió tagállamaiban és szakpolitikai területenként egyenetlen. A visszaélést

³¹ HL C [...] [...] [...] o.

³² HL C [...] [...] [...] o.

³³ HL C [...] [...] [...] o.

bejelentő személyek által fel nem tárt, határokon átnyúló dimenzióval rendelkező uniós jogsértések következményei mutatják, hogy a valamely tagállamban elégtelen védelem nem csupán abban a tagállamban gyakorol negatív hatást az uniós szakpolitikákra, hanem annak más tagállamokra és az Unió egészére továbbgyűrűző hatása is lehet.

- (5) Ennek megfelelően a visszaélést bejelentő személyek hatékony védelmét biztosító közös minimumszabványokat kell alkalmazni a hivatkozott aktusokban és azon szakpolitikai területeken, ahol i. szükség van a jogérvényesítés erősítésére; ii. visszaélést bejelentő személyek jelentésének elmaradása kulcsfontosságú a jogérvényesítésre nézve, valamint iii. az Unió jog megsértése súlyos károkat okozhat a közérdek számára.
- (6) A visszaélést bejelentő személyek védelme szükséges a közbeszerzéssel kapcsolatos uniós jogérvényesítés javítása érdekében. Amellett, hogy szükség van a csalás és a korrupció megelőzésére és feltárására az Unió költségvetésének végrehajtásával kapcsolatban – amely magában foglalja közbeszerzést is –, az áruk vásárlása, a munkák és a szolgáltatások igénybevétele során is szükség van a közbeszerzéssel kapcsolatos szabályok nemzeti hatóságok és bizonyos közüzemi szolgáltatók általi elégtelen végrehajtásának kezelésére. Az ilyen szabályok megsértése torzítja a versenyt, növeli az üzleti tevékenység végzésének költségeit, sérti a befektetők és a cégtulajdonosok érdekeit, valamint összességében kevésbé vonzóvá teszi a befektetési környezetet és Európa szerte egyenlőtlen versenyfeltételeket teremt a vállalkozások számára, ezáltal gyakorol hatást a belső piac megfelelő működésére.
- (7) A pénzügyi szolgáltatások terén az uniós jogalkotó már elismerte a visszaélést bejelentő személyek védelme által jelentett többletértéket. A vonatkozó szabályok érvényesítésének súlyos hiányosságait feltáró pénzügyi válság utóhatásaként ezen a területen jelentős számú jogalkotási aktusban fogadtak el a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó intézkedéseket³⁴. A hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra alkalmazandó prudenciális követelményekkel kapcsolatban különösen a 2013/36/EU irányelv³⁵ rendelkezik a visszaélést bejelentő személyek védelméről, amely a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről szóló 575/2013/EU rendeletre is kiterjed.
- (8) Ami a belső piacon forgalomba hozott termékek biztonságát illeti, azok a vállalkozások az elsődleges forrásai a bizonyítékok összegyűjtésének, amelyek részt vesznek a gyártási és forgalmazási láncolatban, ezáltal a visszaélést bejelentő személyek jelentései jelentős hozzáadott értékkel rendelkeznek, mivel azok sokkal közelebb állnak a nem biztonságos termékek lehetséges tisztességtelen és jogtalan gyártásának, importálásának és forgalmazásának gyakorlataival kapcsolatos forrásaihoz. Mindez biztosítja a visszaélést bejelentő személyek védelmének bevezetését a „harmonizált termékekre”³⁶ és „nem harmonizált termékekre”³⁷ egyaránt

³⁴ 2010. december 8-i közlemény „A pénzügyi szolgáltatások ágazatában a szankciórendszerek megerősítéséről”.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 176., 2013.6.27., 338. o.).

³⁶ A releváns „uniós harmonizációs jogszabályok” összességét az uniós harmonizációs jogszabályok betartására és érvényesítésére vonatkozó szabályok és eljárások megállapításáról szóló [XXX] rendelet részletezi és sorolja fel, 2017/0353 (COD).

alkalmazandó biztonsági követelmények viszonylatában. A visszaélést bejelentő személyek védelme továbbá a lőfegyverek, részeik és alkatrészeik, valamint a lőszer és a védelmi vonatkozású termékek felhasználásának elkerülésére is szolgál az olyan jogsértések bejelentésének ösztönzésével, mint például az okirathamisítás, a megjelölés-változtatás vagy az export- vagy importnyilatkozatok meghamisítása, valamint a lőfegyverek közösségen belüli csalárd beszerzése, amikor a jogsértés gyakran a legális piacon szerzett termék illegális piacon történő felhasználásával jár együtt. A visszaélést bejelentő személyek védelme továbbá a házi készítésű robbanószerkezetek illegális gyártását is segítené megakadályozni hozzájárulva a robbanóanyag-prekurzorokra vonatkozó korlátozások és ellenőrzések megfelelő alkalmazásához.

- (9) A visszaélést bejelentő személyek védelmének fontossága az emberéleteket veszélyeztető közlekedésbiztonságról szóló uniós szabályok megszegésének megelőzése és az ilyen jogsértésektől való elrettentés érdekében már elismerésre került a repülésbiztonságra³⁸ és a tengeri közlekedés biztonságára³⁹ vonatkozó ágazati uniós aktusokban, amelyek a visszaélést bejelentő személyek védelmére célirányos intézkedésekről és különleges bejelentési csatornákról rendelkeznek. Ezek az aktusok rendelkeznek továbbá azon munkavállalók megtorlással szembeni védelméről, akik saját becsületes hibáikból tesznek jelentést (az úgynevezett méltányossági kultúra („just culture”)). Ebben a két ágazatban ki kell egészíteni a visszaélést bejelentő személyek védelmének meglévő elemeit, valamint növelni kell a védelmet a többi közlekedési mód – nevezetesen a vasúti és közúti közlekedés – biztonsági előírásai érvényesítésének javítása érdekében.
- (10) A környezetvédelmi bűncselekményekkel, valamint a környezetvédelem elleni jogtalan magatartásokkal kapcsolatos bizonyítékok összegyűjtése, az ilyen gyakorlatok felderítése és orvoslása továbbra is kihívást jelent és annak megerősítése szükséges, ahogyan azt a Bizottság „a környezetvédelmi megfelelést és irányítást fejlesztő uniós cselekvésekről” szóló 2018. január 18-i közleményében is elismerte⁴⁰. Noha a visszaélést bejelentő személyek védelme jelenleg csak egyetlen környezetvédelemről szóló ágazati aktusban található⁴¹, az ilyen védelem bevezetése szükségesnek tűnik az uniós környezeti vívmányok hatékony érvényesítésének biztosítása érdekében, amelyek megsértése a nemzeti határokon is továbbgyűrűző hatásokkal okozhat súlyos károkat a közérdeknek. Ez ugyancsak relevanciával bír olyan esetekre nézve, ahol nem biztonságos termékek okozhatnak környezeti károkat.
- (11) Hasonló megfontolások garantálják a meglévő jogszabályi rendelkezésekre építve a visszaélést bejelentő személyek védelmének bevezetését, valamint az élelmiszerláncsal – különösen az élelmiszer és takarmányok biztonságával valamint az

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/95/EK irányelve (2001. december 3.) az általános termékbiztonságról (HL L 11, 4. o.).

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 376/2014/EU rendelete (2014. április 3.) a polgári légi közlekedési események jelentéséről, elemzéséről és nyomon követéséről (HL L 122., 18. o.).

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/54/EU irányelve (2013. november 20.) a 2006. évi tengerészeti munkaügyi egyezménynek való megfelelés és annak végrehajtása vonatkozásában a lobogó szerinti államokra háruló egyes kötelezettségekről (HL L 329., 1.o.), az Európai Parlament és a Tanács 2009/16/EK irányelve (2009. április 23.) a kikötő szerint illetékes állam általi ellenőrzésről (HL L 131., 57. o.).

⁴⁰ COM(2018) 10 final.

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/30/EU irányelve (2013. június 12.) a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságáról (HL L 178., 66. o.).

állategészségüggyel és állatjóléttel – kapcsolatos uniós jogsértések megakadályozását. Az e téren kialakult különböző uniós szabályok szorosan kapcsolódnak egymáshoz. A 178/2002/EK rendelet⁴² különösen az élelmiszerbiztonságra tekintettel rendelkezik az élelmiszerrel és takarmánnyal kapcsolatos valamennyi uniós és nemzeti intézkedést kialakító általános alapelvről és követelményről annak érdekében, hogy biztosítsa az emberi egészség és a fogyasztói érdekek élelmiszerrel kapcsolatos magas szintű védelmét, valamint a belső piac hatékony működését. Ez a rendelet többek között arról rendelkezik, hogy megakadályozza az élelmiszer-és takarmányipari vállalkozókat abban, hogy eltántorítsák munkavállalóikat vagy másokat az illetékes hatóságokkal való együttműködéstől, amennyiben ezáltal megelőzhető, csökkenthető vagy felszámolható az élelmiszerből eredő kockázat. Az uniós jogalkotó hasonló megközelítést alkalmazott az „állategészségügyi jog” területén az állatról emberre terjedő állatbetegségek megelőzéséről és ellenőrzéséről szóló szabályokat megállapító (EU) 2016/429 rendelet által⁴³.

- (12) A visszaélést bejelentő személyek védelmének javítása továbbá előmozdítaná a nukleáris biztonsággal, sugárvédelemmel, kiégett fűtőelemek és radioaktív hulladékok felelősségteljes és biztonságos kezelésével kapcsolatos Euratom szabályok megsértésének megelőzését, illetve az ilyen jogsértésektől való elrettentést, továbbá megerősítené a hatékony nukleáris biztonság kultúrájáról szóló felülvizsgált nukleáris biztonság irányelv⁴⁴ meglévő rendelkezéseinek érvényesítését, különösen a 8b. cikk (2) bekezdésének a) pontját, amely többek között arra kötelezi az illetékes szabályozó hatóságot, hogy olyan irányítási rendszereket vezessen be, amelyek kellő prioritást tulajdonítanak a nukleáris biztonságnak, és a személyzet és a vezetők minden szintjén előmozdítják azt a képességet, hogy megkérdőjelezzék a releváns biztonsági elvek és gyakorlatok tényleges érvényesülését, és hogy kellő időben bejelentést tehessenek biztonsági kérdésekről.
- (13) A visszaélést bejelentő személyek ugyanígy kulcsfontosságúak lehetnek az uniós szabályok megsértéséből eredő, közegészségügyre és fogyasztóvédelemre vonatkozó olyan kockázatok felderítése, megelőzése, csökkentése és felszámolása kapcsán, amelyek egyébként rejtve maradnának. Különösen a fogyasztóvédelem áll szoros kapcsolatokban olyan esetekkel, ahol nem biztonságos termékek okoznak számottevő kárt a fogyasztóknak. A visszaélést bejelentő személyek védelmét ezáltal az EUMSZ 114., 168. és 169. cikknek megfelelően elfogadott releváns uniós szabályokkal kapcsolatban kell bevezetni.
- (14) A magánélet és a személyes adatok védelme egy másik olyan terület, ahol a visszaélést bejelentő személyek kiváltságos helyzetben vannak a közérdeket súlyosan sértő károkat okozó uniós jogsértések feltárását illetően. Hasonló megfontolások alkalmazandók a hálózati és információs rendszerek biztonságáról szóló irányelv⁴⁵ megsértése esetén, amely irányelv bevezeti az események bejelentését (ami magában foglalja azokat az eseményeket is, amelyek nem sértenek személyes adatokat), a több

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról (HL L 31., 1. o.).

⁴³ HL L 84., 1. o.

⁴⁴ A Tanács 2014/87/Euratom irányelve (2014. július 8.) a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról szóló 2009/71/Euratom irányelv módosításáról (HL L 219., 2014.7.25., 42. o.).

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1148 irányelve (2016. július 6.) a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről.

ágazatban (pl. az energia, az egészségügy, a közlekedés, a bankszolgáltatások stb. területén) alapvető szolgáltatásokat nyújtó szervezetek biztonsági követelményeit, valamint a kulcsfontosságú digitális (pl. felhő alapú) szolgáltatásokat nyújtókat. A visszaélést bejelentő személyek jelentéstétele ezen a területen különösen értékes az olyan biztonsági események megelőzése érdekében, amelyek kulcsfontosságú gazdasági és társadalmi tevékenységeket, valamint széles körben használt digitális szolgáltatásokat érintenének. Mindez segíti az olyan szolgáltatások folytonosságának biztosítását, amelyek alapvető fontosságúak a belső piac működése és a társadalom jóléte szempontjából.

- (15) A visszaélést bejelentő személyek jelentéstételére szükség van az uniós versenyjogi szabálytalanságok felderítésének és megelőzésének javítása érdekében. Ez biztosítja az uniós piacok hatékony működésének védelmét, azonos versenyfeltételeket teremt a vállalkozások számára és előnyökkel szolgál a fogyasztók számára. A visszaélést bejelentő személyek védelme javítja az uniós versenyjogi jogérvényesítést, ami magában foglalja az állami támogatást. Ami a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályokat illeti, a versenyjogi szabálysértésekkel kapcsolatos belső jelentéstétel fontosságát már elismerték az uniós engedékenységi politikában, valamint az Európai Bizottság nemrég bevezetett anonim visszaélést bejelentő eszköze által⁴⁶. A visszaélést bejelentő személyek védelmének tagállami szintű bevezetése növeli az Európai Bizottság, valamint a tagállamok illetékes hatóságainak azon képességét, hogy feltárják és megszüntessék az uniós versenyjogi jogsértéseket. Ami az állami támogatásokat illeti, a visszaélést bejelentő személyek jelentős szerepet játszanak a jogtalanul odaítélt támogatás jelentésében, valamint a nemzeti, regionális és helyi szinten visszaélésszerűen felhasznált támogatásokról szóló tájékoztatásban.
- (16) Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme, amely a csalás, a korrupció és más egyéb uniós kiadások felhasználását, uniós bevételek és alapok vagy uniós vagyontárgyak beszedését érintő egyéb illegális tevékenység elleni küzdelemmel kapcsolatos, olyan alapvető terület, ahol erősíteni kell az uniós jogérvényesítést. Az Unió pénzügyi érdekei védelmének megerősítése magában foglalja az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés alapján felmerülő kiadásokhoz kapcsolódó uniós költségvetés végrehajtását. Az Unió pénzügyi érdekei területén a hatékony jogérvényesítés hiánya – ami magában foglalja a nemzeti szintű csalást és a korrupciót – csökkenést okoz az Unió bevételeiben és az uniós alapok visszaélésszerű használatát eredményezi, ami torzíthatja az állami befektetéseket, a növekedést, és aláaknázhatja az állampolgárok uniós tevékenységekbe vetett bizalmát. A visszaélést bejelentő személyek védelme szükséges a releváns csalás és illegális tevékenységek felderítésének, megakadályozásának, illetve az ilyen tevékenységek folytatásától való elrettentés egyszerűsítése érdekében.
- (17) Azok a társasági adózási szabályokat és megállapodásokat sértő aktusok, amelyek célja adóelőny elérése és a jogi kötelezettségek elkerülése az alkalmazandó társasági adójogszabály tárgyának vagy céljának meghiúsításával, negatív hatást gyakorolnak a belső piac megfelelő működésére. Mindez tisztességtelen adóversenyt és széleskörű adókijátszást eredményezhet, torzítva a vállalkozások közötti azonos versenyfeltételeket, valamint a tagállamok és az uniós költségvetés egészére nézve az adóbevételek elvesztését eredményezi. A visszaélést bejelentő személyek védelme hozzátesz a Bizottság azon közelmúltbeli kezdeményezéséhez, amely az adózás

⁴⁶ Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről (HL C 298., 2006.12.8., 17. o.); http://europa.eu/rapid/press-release-IP-17-591_en.htm

területén törekszik növelni az átláthatóságot és az információk cseréjét⁴⁷ az Unión belüli méltányosabb adózási környezet megteremtésével⁴⁸, abból a célból, hogy növelje a tagállamok eredményességét az olyan adókerülő és/vagy visszaélő megállapodások felismerését illetően, amelyek egyébként rejtve maradnának, illetve hogy segítse az ilyen megállapodásoktól való elrettentést.

- (18) Bizonyos uniós aktusok – különösen a pénzügyi szolgáltatások terén –, például a piaci visszaélésekről szóló 596/2014/EU rendelet⁴⁹, valamint a Bizottság ezen rendelet alapján elfogadott 2015/2392 végrehajtási irányelve⁵⁰ már részletes szabályokat tartalmazott a visszaélést bejelentő személyek védelméről. Az ilyen uniós jogszabályokat, ideértve a melléklet II. részében foglalt felsorolásban szereplőket is, kell kiegészíteni a jelen irányelvvel annak érdekében, hogy ezek az aktusok teljes mértékben igazodjanak a minimumszabványokhoz miközben megtartják a releváns ágazatokhoz szabottan kidolgozott sajátosságaikat. Ennek különös fontossága van annak megállapításában, hogy a pénzügyi szolgáltatások, pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzésének terén jelenleg mely jogi személyek kötelesek belső bejelentési csatornák létrehozására.
- (19) Minden olyan esetben, amikor olyan új uniós aktust fogadnak el, amely a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozóan releváns és hozzájárulhat a hatékonyabb jogérvényesítéshez, fontolóra kell venni, hogy szükség van-e a jelen irányelv mellékletének módosítására annak érdekében, hogy az az aktus a hatálya alá kerüljön.
- (20) Ez az irányelv nem érintheti az uniós munkajoggal és szociális joggal kapcsolatos visszaéléseket jelentő munkavállalókat megillető védelmet. Különösen a munkahelyi biztonság és egészségvédelem terén a 89/391/EGK keretirányelv 11. cikke kötelezi már a tagállamokat annak biztosítására, hogy a munkavállalókat és a munkavállalók képviselőit ne érje hátrány amiatt, hogy a munkáltatót a megfelelő intézkedések megtételére kéri, és hozzá javaslatokat nyújtanak be a munkavállalókat fenyegető veszélyek mérséklése, és/vagy a veszélyforrások eltávolítása céljából. A munkavállalók, illetve képviselőik a munkahelyi biztonság- és egészségvédelemért felelős hatóságokhoz folyamodhatnak, ha úgy vélik, hogy a munkáltató által megtett intézkedések és alkalmazott eszközök nem megfelelőek a munkahelyi biztonság és egészségvédelem biztosításához.
- (21) Ez az irányelv nem érinti az olyan nemzetbiztonsági vagy más titkosított információra vonatkozó védelmet, amelyet uniós szabály vagy az érintett tagállam törvényei, rendeletei vagy igazgatási rendelkezései írnak elő biztonsági okokból az illetéktelenek hozzáféréseinek megakadályozása érdekében. Az irányelv rendelkezései továbbá nem érintik az EU-minősített adatok védelmét szolgáló biztonsági szabályokról szóló, 2015. március 13-i (EU, Euratom) 2015/444 bizottsági határozatból vagy az EU-

⁴⁷ A Tanács 2011/16/EU irányelve (2011. február 15.) az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről és a 77/799/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (módosítva).

⁴⁸ A Tanács (EU) 2016/1164 irányelve (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról (módosítva). Javaslat a Tanács irányelve a közös összevont társaságiadó-alapról (KÖTA), COM/2016/0683 final — 2016/0336; Javaslat a Tanács irányelve a közös társaságiadó-alapról, COM/2016/0685 final — 2016/0337.

⁴⁹ HL L 173., 1. o.

⁵⁰ A Bizottság (EU) 2015/2392 végrehajtási irányelve (2015. december 17.) az 596/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet tényleges vagy lehetséges megsértésének illetékes hatóságoknak történő bejelentéséről (HL L 332, 126. o.)

minősített adatok védelmét szolgáló biztonsági szabályokról szóló 2013. szeptember 23-i tanácsi határozatból eredő kötelezettségeket.

- (22) A közérdeket sértő veszélyekről és károkról szóló, munkával kapcsolatos tevékenység során szerzett információt bejelentő személyek szabadon gyakorolják a véleménynyilvánítás szabadságához való jogukat. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 11. cikkében, valamint az emberi jogok európai egyezményének (a továbbiakban: EJE) 10. cikkében rögzített véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadsága magában foglalja a tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét.
- (23) Ennek megfelelően az irányelv az Emberi Jogok Európai Bíróságának a véleménynyilvánítás szabadságára alapított esetjogán, valamint az Európa Tanács 2014-es visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó ajánlásából kialakult alapelvein alapul⁵¹.
- (24) Akkor van szükség a személyek különleges jogi védelmére, amikor munkával kapcsolatos tevékenységük során olyan információ jut birtokukba, amelyet jelentenek és ezáltal fennáll a kockázata annak, hogy velük szemben munkavégzéssel összefüggő megtorlást alkalmaznak (például a titoktartási és lojalitási kötelezettségek megsértéséért). A védelmük biztosítása mögött meghúzódó ok a gazdasági kiszolgáltatottságot okozó helyzetükben rejlik azzal a személlyel szemben, akitől a munkájuk folytán ténylegesen függenek. Amikor nem áll fenn ilyen munkajellegű egyensúlytalanság (például általános panaszosok vagy kívülálló állampolgárok esetében), akkor nincs szükség megtorlással szembeni védelemre.
- (25) Az uniós jog hatékony érvényesítése megköveteli, hogy azon személyek lehető legszélesebb kategóriáját illesse meg védelem, akik – tekintet nélkül arra, hogy uniós polgárok vagy harmadik országok polgárai – munkával kapcsolatos tevékenységeik alapján abban a kiváltságos helyzetben vannak, hogy hozzáférnek a bejelentéssel közérdeket szolgáló jogsértésekkel kapcsolatos információhoz, illetve akiknek az ilyen információ bejelentése esetén megtorlástól kellene tartaniuk. A tagállamoknak biztosítani kell, hogy a védelem szükségességét valamennyi releváns körülményre hivatkozva határozzák meg, nem pedig csupán a jogviszony jellegére történő utalással, ezáltal ugyanis lefedik azoknak a személyek teljes körét, akik szélesebb értelemben kötődnek a jogsértésnek helyet adó szervezethez.
- (26) A védelemnek először is mindenkire ki kell terjednie, aki „munkavállalói” jogállással rendelkezik az EUMSZ 45. cikk szerint és ahogyan azt az Európai Unió Bírósága értelmezte⁵², azaz azokra a személyekre, akik meghatározott időn keresztül valamely másik személy részére és irányítása alatt szolgáltatásokat teljesítenek, amiért cserébe számukra díjazás jár. Védelem illeti meg emellett a nem szokványos munkaviszonyban álló dolgozókat, ideértve a részmunkaidőben és határozott idejű munkaviszonyban foglalkoztatottakat, a polgári jogi szerződés alapján munkát végző személyeket, valamint az ideiglenes ügynökségekkel munkaviszonyban álló személyeket, amelyek olyan típusú jogviszonyok, amelyekre a tisztességtelen bánásmód elleni szabványvédelem gyakran nehezen alkalmazható.

⁵¹ CM/Rec(2014)7.

⁵² 1986. július 3-i Lawrie-Blum ítélet, 66/85; 2010. október 14-i Union Syndicale Solidaires Isère ítélet, C-428/09; 2015. július 9-i Balkaya ítélet, C-229/14; 2014. december 4-i FNV Kunsten ítélet, C-413/13; és 2016. november 17-i Ruhrlandklinik ítélet, C-216/15.

- (27) A védelmet olyan természetes vagy jogi személyek további kategóriáira is ki kellene terjeszteni, akik – noha nem minősülnek „munkavállalónak” az EUMSZ 45. cikkének értelmében – kulcsszerepet játszanak a jogsértések feltárásában, és munkával kapcsolatos tevékenységeiket illetően gazdaságilag sebezhető helyzetben találhatják magukat. Például a termékbiztonság terén a beszállítók sokkal közelebb állnak a nem biztonságos termékek esetlegesen tisztességtelen és jogellenes gyártási, importálási és forgalmazási gyakorlatainak forrásaihoz; az Unió alapjainak végrehajtásai során a tanácsadók vannak kiváltságos helyzetben ahhoz, hogy felhívják a figyelmet azokra a jogsértésekre, amelyeknek tanúi válnak. A személyek ilyen kategóriái – amelyek magában foglalják a szolgáltatásokat nyújtó önálló vállalkozókat, szabadúszókat, vállalkozókat, alvállalkozókat és beszállítókat – jellemzően megtorlás áldozataivá válhatnak a szolgáltatási szerződés, engedély vagy jogosítvány idő előtti megszüntetésének, felmondásának, üzleti lehetőség elvesztésének, bevételkiesésnek, kényszerítésnek, megfélemlítésnek vagy zaklatásnak, zsarolásnak/üzleti bojkottnak vagy pedig hírnévben okozott károknak a formájában. A cégtulajdonosok és az ügyvezető testületek tagjai ugyancsak megtorlás áldozataivá válhatnak például a pénzügyi feltételeket illetően, vagy pedig megfélemlítés vagy zaklatás, zsarolás vagy hírnévben okozott kár formájában. Védelemben kell továbbá részesíteni az olyan állásra jelentkezőket vagy valamely szervezet részére szolgáltatás nyújtására jelentkezőket, akik a felvételi folyamat vagy más szerződéskötést megelőző tárgyalási szakasz során jutottak a jogsértésre vonatkozó információ birtokába, és akik például negatív munkareferencia vagy pedig zsarolás/üzleti formájában válhatnak megtorlás áldozatává.
- (28) A visszaélést bejelentő személyek hatékony védelme feltételezi továbbá személyek további kategóriáinak védelmét is, akik ugyan gazdaságilag nem függnék a munkával kapcsolatos tevékenységeiktől, jogsértések feltárása miatt mégis megtorlás áldozataivá válhatnak. Önkéntesekkel vagy nem fizetett gyakornokokkal szembeni megtorlás például megnyilvánulhat abban, hogy nem tartanak többé igényt a szolgálataiknak, vagy pedig negatív referenciát adnak róluk a jövőbeli munkáltatójuk számára, vagy másképpen okoznak kárt a hírnevükben.
- (29) A közérdeknek okozott súlyos kár hatékony felderítése és megelőzése megköveteli, hogy a védelemre minősítő bejelentett információ nem csupán a jogellenes tevékenységeket fedje le, hanem a joggal való visszaélést is, azaz olyan tevékenységeket vagy mulasztásokat, amelyek alakilag nem minősülnek jogellenesnek, azonban azok a törvény tárgyát vagy célját megghiúsítják.
- (30) Az uniós jogszabálysértések hatékony megelőzése megköveteli, hogy a védelmet olyan személyekre is kiterjesszék, akik potenciális, még meg nem valósított jogsértésekről nyújtanak információt, amelyek jövőbeli elkövetése valószínűsített. Ugyanezen okokból kell a védelmet garantálni olyan személyeknek is, akik ugyan nem bocsátanak rendelkezésre pozitív bizonyítékot, azonban észszerű aggályokra és gyanúra adnak okot. A védelem ugyanakkor nem alkalmazandó az olyan információ bejelentésére, amely már a nyilvánosság számára elérhető, illetve megalapozatlan pletyka vagy szóbeszéd.
- (31) A megtorlás feltételezi a bejelentés és a bejelentő személy által közvetlenül vagy közvetetten elszenvedett hátrányos bánásmód közötti szoros (ok-okozati) kapcsolatot, ezáltal lesz az ilyen személy védelemre jogosult. Az uniós jogérvényesítés javításának eszközeként funkcionáló bejelentő személyek hatékony védelme széles körű megtorlásfogalmat követel meg, amely felölel minden olyan munkakörnyezetben történő tevékenységet vagy mulasztást, amely hátrányt okoz.

- (32) A véleménynyilvánítás és a tájékoztatás szabadságának eszközeként funkcionáló megtorlással szembeni védelmet biztosítani kellene a valamely tevékenységről vagy mulasztásról szervezeten belül (belső jelentés) vagy pedig külső hatóságnak (külső jelentés) információt jelentő személyek számára, valamint olyan személyeknek is, akik a nyilvánosság előtt (például közvetlen webes felületeken vagy közösségi médiában vagy pedig a médiának, választott tisztségviselőknek, társadalmi szervezeteknek, szakszervezeteknek vagy pedig szakmai/üzleti szervezeteknek) tárnak fel ilyen információt.
- (33) A visszaélést bejelentő személyek különösen fontos forrásai a tényfeltáró újságíróknak. A visszaélést bejelentő személyek megtorlással szembeni hatékony védelme növeli a (potenciális) visszaélést bejelentő személyek jogbiztonságát, ezáltal ösztönzi őket és megkönnyíti a visszaélések média számára történő bejelentését. Ebben a tekintetben az újságírói forrásként funkcionáló visszaélést bejelentő személyek védelme alapvető fontosságú a tényfeltáró újságírás „örszem” szerepe betöltésének garantálásában.
- (34) A tagállamok feladata meghatározni az irányelv hatálya alá tartozó jogsértésekkel kapcsolatos bejelentések átvételére és megfelelő nyomon követésére hatáskörrel rendelkező hatóságokat. Ezek lehetnek az érintett terület szabályozó vagy felügyeleti hatóságai, jogérvényesítő ügynökségek, antikorrupciós szervek vagy ombudsmanok. A hatáskörrel rendelkező szervként kijelölt hatóságoknak feladatukkal összhangban rendelkezniük kell a jelentésben tett állítások pontosságának értékeléséhez és a jogsértések orvoslásához szükséges kapacitásokkal és hatáskörökkel, ami magába foglalja vizsgálatok indítását, vádemelést, a kifizetések visszafizetésére irányuló eljárást vagy más megfelelő jogorvoslati eljárást.
- (35) Az uniós jog meghatározott területeken – például a piaci visszaélés⁵³, a polgári repülés⁵⁴ vagy a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek⁵⁵ terén – már rendelkezik belső és külső bejelentési csatornákkal létrehozásáról. Az ilyen csatornákkal létrehozására irányuló, jelen irányelvben meghatározott kötelezettségeket lehetőség szerint a specifikus uniós aktusokban szabályozott, már meglévő csatornákkal felhasználásával kell létrehozni.
- (36) Az Unió néhány szerve, hivatala és ügynöksége – például az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), az Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség (EMSA), az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA) valamint az Európai Gyógyszerügynökség (EMA) – már működtet az irányelv hatálya alá tartozó jogsértésekre vonatkozó jelentések átvételére meghatározott külső csatornákat és eljárásokat, amelyek főként a bejelentő személyek személyazonosságának titkosságáról rendelkeznek. Az irányelv nem érinti az ilyen külső bejelentési csatornákat és eljárásokat, amennyiben azok már léteznek, ugyanakkor gondoskodni kell arról, hogy az ezeknek az uniós szerveknek, hivataloknak és ügynökségeknek jelentő személyeket az Unió egészében megillessék a védelem közös minimumszabályai.
- (37) Az uniós jogsértések hatékony felderítése és megelőzése érdekében alapvető fontosságú, hogy a releváns információ gyorsan eljusson a probléma forrásához

⁵³ Lásd fent.

⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 376/2014/EU rendelete (2014. április 3.) a polgári légi közlekedési események jelentéséről, elemzéséről és nyomon követéséről (HL L 122, 18. o.).

⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/30/EU irányelve (2013. június 12.) a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságáról és a 2004/35/EK irányelv módosításáról;

legközelebb állókhoz, akik a leginkább képesek azt kivizsgálni és – amennyiben az lehetséges – hatáskörrel rendelkeznek annak orvoslására. Ez megköveteli, hogy a magán- és a közszektor jogalanyai megfelelő belső eljárásokat hozzanak létre a jelentések kézhezvételére és nyomon követésére.

- (38) A magánszektor jogalanyai számára a belső csatornák létrehozására irányuló kötelezettség arányban áll a méretükkel, valamint a tevékenységeik közérdeknek okozott kockázati szintjével. Mindezt a tevékenységük jellegére való tekintet nélkül, a héabeszedési kötelezettségeik alapján kell alkalmazni valamennyi közép- és nagyvállalkozásra. A kis- és mikrovállalkozások a 2003. május 6-i módosított bizottsági ajánlás mellékletének 2. cikkében⁵⁶ meghatározottak alapján általános szabály szerint mentesülnek a belső csatornák létrehozásának kötelezettsége alól. Ugyanakkor megfelelő kockázatelemzést követően a tagállamok kötelezhetik a kisvállalkozásokat arra, hogy meghatározott esetekben (pl. a tevékenységükből fakadó jelentős kockázatokra tekintettel) hozzanak létre belső bejelentési csatornákat.
- (39) A kis- és mikrovállalkozások belső bejelentési csatornák létrehozása alóli mentesülése nem lenne alkalmazandó a pénzügyi szolgáltatások terén aktív magánvállalkozásokra. Az ilyen vállalkozások kötelesek belső bejelentési csatornák létrehozására az Unió pénzügyi szolgáltatásokról szóló uniós vívmányokban meghatározott jelenlegi kötelezettségeknek megfelelően.
- (40) Egyértelművé kell tenni, hogy amennyiben magánjogi jogalanyok nem hoznak létre belső bejelentési csatornákat, a bejelentő személyeknek képeseknek kell lenniük arra, közvetlenül a külső illetékes hatóságoknak tegyenek bejelentést, az ilyen személyeket továbbá az irányelvben rögzített megtorlással szembeni védelem illeti meg.
- (41) Különösen annak érdekében, hogy a közbeszerzési szabályok tiszteletben tartása biztosított legyen a közszektorban, valamennyi állami jogalanyra helyi, regionális és nemzeti szinten alkalmazni kell a belső bejelentési csatornák létrehozatalára irányuló kötelezettséget, ugyanakkor azoknak arányban kell állniuk a jogalany méretével. Amennyiben belső bejelentési csatornákat nem hoznak létre kis állami szervezeteknél, a tagállamok az államigazgatás magasabb szintjein (azaz regionális vagy központi szinten) rendelkezhetnek belső jelentéstételi létrehozásáról.
- (42) Amennyiben a bejelentő személy személyazonosságának titkossága biztosított, magától az egyedi magán- és állami jogalanytól függ, hogy az milyen típusú bejelentési csatornát hoz létre, például személyesen, postai úton, fizikai panaszdoboz(okkal), telefonos forródróton vagy pedig online felületen (intraneten vagy interneten) keresztül. A bejelentési csatornák azonban nem korlátozódhatnak az eszközök közül azokra – például a személyes jelentéstételre vagy panasz doboz(ok)ra –, amelyek nem garantálják a bejelentő személy személyazonosságának titkosságát.
- (43) Harmadik személyek is felhatalmazhatók arra, hogy magán- vagy közjogi jogalanyok nevében jelentéseket vegyenek át, feltéve, hogy megfelelően garantálják a függetlenség, a bizalmas kezelés, adatvédelem és titkosság tiszteletben tartását. Ilyenek lehetnek a külső bejelentési platformszolgáltatók, külső tanácsadók, könyvvizsgálók vagy szakszervezeti képviselők.
- (44) A belső jelentéstételi eljárásoknak alkalmasnak kell lenniük arra, hogy a magánjogi jogalanyok teljes titoktartás mellett vegyék kézhez és vizsgálják meg a szervezet,

⁵⁶

A Bizottság ajánlása (2003. május 6.) a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról (HL L 124., 2003.5.20., 36. o.).

annak lányvállalatai és fióktelepei (csoportja) munkavállalóinak jelentéseit, illetve – a lehetséges mértékben – a csoport bármely ügynökének vagy beszállítójának, valamint annak a személynek a jelentéseit, aki a szervezettel vagy a csoporttal fennálló munkával kapcsolatos tevékenysége során jut az információ birtokába.

- (45) A magánjogi jogalanyon belüli azon személy vagy részleg, amely a legalkalmasabb arra, hogy a jelentések átvételére és nyomon követésére hatáskörrel rendelkezzen a szervezet struktúrájától függ, ugyanakkor azoknak a feladatkörükből fakadóan minden esetben meg kell felelniük a függetlenség követelményének, és nem állhat fenn velük szemben összeférhetetlenség. Kisebb szervezeteknél ez a funkció egy kettős funkció lehet, amelyet egy olyan cégvezető láthatna el, aki elég magasan helyezkedik el ahhoz, hogy szervezeti vezetőnek közvetlen tudjon jelenteni, például a vezető megfelelésért felelős tisztviselő vagy HR vezető, a jogi vagy adatvédelmi vezető, a fő pénzügyi vezető, a vezető audit ügyvezető vagy pedig az igazgatóság tagja.
- (46) Ami a belső jelentéstételt illeti, a jelentés nyomonkövetési eljárásával kapcsolatban nyújtott információ minősége és átláthatósága alapvető fontosságot képvisel azzal kapcsolatban, hogy bizalom alakuljon ki a visszaélést bejelentő személyek védelme egész rendszerének hatékonyságát illetően, illetve hogy a további szükségtelen jelentések és nyilvános közzétételek valószínűségét csökkentsék. A bejelentő személyt észszerű időn belül tájékoztatni kell a jelentés nyomon követését illetően tervezett vagy megtett eljárásról (például az eljárás kellő bizonyíték hiánya vagy más okból történő megszüntetésről, belső vizsgálat indításáról és – lehetőség szerint – annak eredményeiről és/vagy a felmerült probléma orvoslása érdekében megtett intézkedésekről, valamint az ügynek az illetékes hatósághoz történő továbbításáról további eljárás lefolytatása érdekében) olyan mértékben, ameddig az ilyen információ nem érinti a vizsgálatot, a nyomozást vagy az érintett személy jogait. Az ilyen észszerű időkeret összesen nem haladhatja meg a három hónapot. Ha még nem került meghatározásra megfelelő nyomonkövetési eljárás, a bejelentő személyt tájékoztatni kell erről, valamint az általa elvárt további visszacsatolásról.
- (47) Azoknak a személyeknek, akik az uniós jog megsértésének bejelentését mérlegelik, képesnek kell lenniük arra, hogy tájékozott döntést hozzanak arról, tegyenek-e bejelentést, hogyan és mikor. Ezen kívül a belső bejelentési eljárásokat létrehozó szervezetek kötelesek könnyen érthető és széles körben elérhető információt nyújtani ezekről az eljárásokról, valamint a releváns illetékes hatóságoknak címzett külső jelentéstétellel meghatározott eljárásokról. Az ilyen információnak a lehetséges mértékben a munkavállalók mellett más olyan személyek számára is könnyen érthetőnek és könnyen hozzáférhetőnek kell lenniük, akik munkával kapcsolatos tevékenységeik révén kerülnek kapcsolatba a szervezettel, például a szolgáltatók, forgalmazók, beszállítók és üzleti partnerek. Az ilyen információt például valamennyi ilyen személy számára elérhető, látható helyszínen, vagy a szervezet honlapjára kell kitenni, továbbá az anyagát képezheti az etikai és integritáskurzusoknak és tréningeknek is.
- (48) Az uniós jogsértések hatékony felderítése és megelőzése megköveteli, hogy a visszaélést bejelentő személyek könnyen és teljes titoktartás mellett hozzassák a birtokokban lévő információt a releváns illetékes hatóságok tudomására, akiknek képeseknek kell lenniük arra, hogy – amennyiben az lehetséges – a problémát kivizsgálják és orvosolják.
- (49) A bejelentés hasznosságába vetett bizalom hiánya az egyik fő, visszaélést bejelentő személyeket elbizonytalanító tényező. Mindez garantálja azt az illetékes hatóságokra

háruló kötelezettséget, hogy a kézhez vett jelentéseket gondosan nyomon kövessék és észszerű időn belül a nyomon követésként tervezett vagy megtett intézkedésről a bejelentő személynek visszacsatolást adjanak (például az eljárás kellő bizonyíték hiánya vagy más okból történő megszüntetésről, belső vizsgálat indításáról és – lehetőség szerint – annak eredményeiről és/vagy a felmerült probléma orvoslása érdekében megtett intézkedésekről; valamint az ügynek az illetékes hatósághoz történő továbbításáról további eljárás lefolytatása érdekében) olyan mértékben, ameddig ez az információ nem akadályozza a nyomozást vagy az érintett személy jogait.

- (50) A nyomon követésnek és a visszacsatolásnak észszerű időn belül meg kell történnie; mindezt a bejelentés tárgyát képező probléma gyors orvoslásának szüksége garantálja, illetve az, hogy a sürgősen nyilvános közzétételt elkerüljék. Ez az időkeret nem haladhatja meg a három hónapot, ugyanakkor az hat hónapra meghosszabbítható, amennyiben az ügy különleges körülményei miatt az szükséges különös tekintettel a jelentés tárgyának jellegére és összetettségére, ami hosszú vizsgálatot tesz szükségessé.
- (51) Amennyiben a nemzeti vagy uniós jog azt előírja, az illetékes hatóságoknak az ügyeket vagy a releváns információt továbbítaniuk kell a hatáskörrel rendelkező uniós szervekhez, hivatalokhoz vagy ügynökségekhez, ami a jelen irányelv alkalmazásában magában foglalja az Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF) valamint az Európai Ügyészség Hivatalát (EPPO), és ami nem érinti a bejelentő személy azon jogát, hogy közvetlenül forduljon ezekhez az uniós szervekhez, hivatalokhoz vagy ügynökségekhez.
- (52) Annak érdekében, hogy az kijelölt munkatársakkal való hatékony kommunikációt lehetővé tegyék, szükség van arra, hogy az illetékes hatóságoknak olyan – a nemzeti rendes panaszrendszerektől eltérő – különleges bejelentési csatornák álljanak rendelkezésükre, amelyek felhasználóbarátok és amelyek lehetővé teszik az írásos, szóbeli, elektronikus és nem elektronikus jelentéstételt.
- (53) Az illetékes hatóságoknál szakmailag képzett – a vonatkozó adatvédelmi szabályokban is jártas – kijelölt munkatársakra van szükség a bejelentések elintézése, és a bejelentő személlyel való kommunikáció, valamint a bejelentés megfelelő nyomon követésének biztosítása érdekében.
- (54) Azoknak a személyeknek, akik bejelentést terveznek tenni, képesnek kell lenniük arra, hogy tájékozott döntést hozzanak arról, tegyenek-e bejelentést, hogyan és mikor. Az illetékes hatóságoknak ezáltal nyilvánosságra kell hozniuk és könnyen hozzáférhetővé kell tenniük az illetékes hatóságoknál működő elérhető bejelentési csatornákra, az alkalmazandó eljárásokra, valamint a hatóságoknál kijelölt munkatársakra vonatkozó információt. Valamennyi bejelentéssel kapcsolatos információnak átláthatónak, könnyen érthetőnek valamint megbízhatónak kellene lennie annak érdekében, hogy a bejelentéseket elősegítse, nem pedig elrettentsen attól.
- (55) A tagállamoknak gondoskodniuk kellene arról, hogy az illetékes hatóságoknál a jogsértésekre vonatkozó bejelentések feldolgozására valamint a jelentésben hivatkozott személyek személyes adatainak védelmére megfelelő védelmi eljárások álljanak rendelkezésre. Az ilyen eljárásoknak biztosítaniuk kellene, hogy a bejelentő személyek, a bejelentéssel érintett személyek, valamint a jelentésben hivatkozott harmadik személyek (például tanúk vagy kollégák) az eljárás valamennyi szakaszában védelemben részesüljenek. Ez a kötelezettség nem érinti az információk közzétételére vonatkozó kötelezettség szükségességét és arányosságát, amikor az információközlést az uniós vagy a nemzeti jog írja elő ezen jogrendszerek megfelelő biztosítékai mellett,

például vizsgálatok vagy bírósági eljárások során vagy mások szabadságának védelme érdekében, ideértve az érintett személy védelemhez való jogát.

- (56) Szükséges, hogy az illetékes hatóság kijelölt munkatársai, valamint az illetékes hatóság azon munkatársai, akik hozzáférést kapnak a bejelentő személy által az illetékes hatósághoz benyújtott információkhoz, eleget tegyenek a szakmai titoktartásra és a bizalmas kezelésre vonatkozó kötelezettségüknek az adatok illetékes hatóságon belüli és kívüli továbbítása során, abban az esetben is, amikor az illetékes hatóság vizsgálatot vagy nyomozást vagy későbbi jogérvényesítési tevékenységet indít a jogsértésekről szóló bejelentéssel kapcsolatban.
- (57) A tagállamoknak biztosítaniuk kell valamennyi jogsértésről szóló bejelentés megfelelő nyilvántartását, és azt, hogy minden bejelentés visszakereshető legyen az illetékes hatóságnál, valamint hogy a bejelentések révén szerzett információkat adott esetben bizonyítékként lehessen felhasználni a jogérvényesítési eljárás során.
- (58) A bejelentő és érintett személy személyes adatainak védelme kulcsfontosságú a személyes – különösen az érintett személy személyazonosságát felfedő – adatok feltárása miatt bekövetkező tisztességtelen bánásmód vagy hírnévrontás elkerülése érdekében. Ezért a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló (EU) 2016/679 rendelet (általános adatvédelmi rendelet, a továbbiakban: GDPR) követelményeinek megfelelően az illetékes hatóságoknak a bejelentő személy, az érintett személy, valamint a jelentésben hivatkozott harmadik személy speciális védelmére szabott megfelelő adatvédelmi eljárásokat kellene létrehozniuk, amely magában foglalja egy olyan, illetékes hatóságon belüli biztonsági rendszer létrehozatalát, amelyhez csak a felhatalmazott személy rendelkezik korlátozott hozzáféréssel joggal.
- (59) Az illetékes hatóságok eljárásainak rendszeres felülvizsgálata és a jó gyakorlatokkal kapcsolatos véleménycseré közöttük garantálná, hogy az eljárások megfelelőek legyenek és ezáltal a célt szolgálják.
- (60) Annak érdekében, hogy védelemben részesüljenek, a bejelentő személyeknek a jelentés időpontjában számukra elérhető körülmények és információ fényében észszerűen feltételezniük kell, hogy az általuk bejelentett ügyek igazak. Ez az észszerű feltételezést ellenkező bizonyítás hiányában vélelmezni kell. Mindez alapvető biztosíték a rosszindulatú és komolytalan vagy visszaélésszerű bejelentések ellen, ami biztosítja, hogy ne élvezzenek védelmet azok, akik tudatosan és szándékosan jelentenek rossz vagy félrevezető információt. Ugyanakkor gondoskodik arról, hogy a védelem ne vesszen el, ha a bejelentő személy jóhiszeműen tett pontatlan bejelentést. A bejelentő személyeknek hasonlóan joguk van az irányelv szerinti védelemre, amennyiben alapos okkal feltételezik, hogy a jelentett információ az irányelv hatálya alá esik.
- (61) A többszintű bejelentési csatornák felhasználásának követelménye alapvetően ahhoz kell, hogy az információ eljusson ahhoz a személyhez, aki hozzájárulhat a közérdek kockázatainak korai és hatékony megoldásához, valamint hogy megelőzze a nyilvánosságra hozatalból fakadó hírnévben okozott alaptalan károkat. Ugyanakkor szükséges néhány kivételt teremteni az alkalmazására, amely lehetővé teszi a bejelentő személy számára, hogy az ügy egyéni körülményeitől függően válassza meg a legmegfelelőbb csatornát. Emellett a demokratikus alapelvek, mint az átláthatóság és az elszámoltathatóság, valamint az alapvető jogok, mint a véleménynyilvánítás és a tájékoztatás szabadsága figyelembevételével a nyilvános közzétételeket is védelemben

kell részesíteni, amellet, hogy az Európai Jogok Bíróságának esetjogában kialakított kritériumoknak megfelelően meg kell találni az egyensúlyt a szervezetüket kezelő munkavállalói érdekeikkel és védelemben kell részesíteni az ő érdekeiket a köz érdekeivel együtt⁵⁷.

- (62) A bejelentő személyeknek szabály szerint először a rendelkezésükre álló belső csatornákat kellene használniuk és a munkáltatójuknak kellene jelenteniük. Előfordulhat azonban, hogy nincsenek belső bejelentési csatornák (olyan szervezeteknél, akiknek a jelen irányelv vagy az alkalmazandó nemzeti jog alapján nincsen kötelezettségük ilyen csatornák létrehozására) vagy azok használata nem kötelező (ez olyan személyek esetében fordulhat elő, akik nem állnak munkaviszonyban), vagy ha használták is azokat, nem működtek megfelelően (például a jelentéssel nem foglalkoztak gondosan vagy észszerű időkereten belül vagy pedig a vizsgálat pozitív eredményei ellenére nem került sor jogsértés orvoslására irányuló eljárásra).
- (63) Más esetekben nem várható el észszerűen, hogy a belső csatornák működjenek, például ha a bejelentő személy alapos okkal feltételezi, hogy a bejelentéssel kapcsolatban megtorlást kellene elszenvednie; amennyiben az adatainak bizalmas kezelése nem valósulna meg; amennyiben a munkakörnyezetben legfőbb felelős szerv vagy személy maga is érintett a jogsértésben; amennyiben a jogsértés elrejtethető; amennyiben a bizonyíték elrejtethető vagy megsemmisíthető; amennyiben az illetékes hatóságok vizsgálatra irányuló eljárásainak hatékonysága megghiúsítható vagy pedig sürgősségi eljárásra van szükség (például mert életet, egészséget, személyek vagy a környezet biztonságát közvetlenül fenyegető jelentős és konkrét veszély áll fenn. Valamennyi ilyen esetben a külső illetékes hatóságoknak, illetve – amennyiben az releváns – az Unió szerveinek, hivatalainak vagy ügynökségeinek jelentő személyeket védelem illeti meg. Emellett védelem illeti meg azokat a bejelentő személyeket is, akiknek az esetében az unós jogalkotó lehetővé teszi, hogy azok közvetlenül az illetékes nemzeti hatóságoknak, illetve uniós szerveknek, hivataloknak vagy ügynökségeknek jelentsenek, például az uniós költségvetés elleni csalással, vagy pedig pénzügyi szolgáltatások terén a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzésével és feltárásával kapcsolatban.
- (64) A visszaélést nyilvános közzététel útján közvetlenül bejelentő személyeket ugyancsak védelem illeti meg olyan esetekben, ahol a jogsértést annak ellenére nem orvosolták (például azt nem értékelték, vizsgálták megfelelően vagy pedig nem került sor jogorvoslati eljárásra), hogy azt a több szinten elérhető csatornák használatát követően belül és/vagy kifelé jelentették; vagy pedig a bejelentő személy alapos okkal feltételezi, hogy a jogsértés elkövetője és az illetékes hatóság összejártsanak, továbbá észszerű gyanú áll fenn arra vonatkozóan, hogy a bizonyítékot elrejtetik vagy megsemmisíthetik, vagy pedig az illetékes hatóságok vizsgálati eljárásainak hatékonysága megghiúsulhat; vagy pedig a közérdek azonnali és nyilvánvaló veszélye esetén, ha visszafordíthatatlan kár kockázata áll fenn, ami többek között magában foglalja a fizikai épségben okozott kárt.

⁵⁷

Az egyik kritérium annak meghatározására, hogy a nyilvános közzététel útján visszaélést bejelentő személlyel szembeni megtorlás olyan mértékben korlátozza-e a véleménynyilvánítás szabadságát, ami egy demokratikus társadalomban nem szükséges az az, hogy a nyilvános közzététel útján bejelentő személynek rendelkezésre állt-e a közzétételre más lehetséges csatorna. Lásd például: 14277/04. sz. Guja kontra Moldova ítélet [GC], EJEB 2008.

- (65) A bejelentő személyeket a megtorlás valamennyi formájával szemben védelemben kell részesíteni, függetlenül attól, hogy az közvetett vagy közvetlen, a munkáltató, vásárló/szolgáltatás kedvezményezettje alkalmazza, illetve az utóbbinak dolgozó vagy az utóbbi nevében eljáró személyek foganatosítják, ami magában foglalja az ugyanazon szervezetnél vagy pedig azon más szervezetnél dolgozó munkatársakat vagy ügyvezetőket, akikkel a bejelentő személy a munkáját illetően kapcsolatban áll, amennyiben a megtorlást ezt az érintett személy ajánlja, megtűri vagy afelett szemet huny. A védelmet nem csak maga a bejelentő személlyel szemben alkalmazott megtorló intézkedésekkel ellen kell biztosítani, hanem azzal a jogalannyal szembeni megtorlás ellen is, amelyet ez a személy képvisel, például a szolgáltatásnyújtás megtagadása, zsarolás vagy üzleti bojkott ellen. A közvetett megtorlás magában foglalja a bejelentő személy olyan rokonai elleni intézkedések foganatosítását, akik az ilyen személy munkáltatójával vagy vásárlójával/szolgáltatásának kedvezményezettjével állnak munkajellegű kapcsolatban, valamint a bejelentő személynek támogatást nyújtó munkavállalói képviselőkkel szembeni megtorlást is.
- (66) Amennyiben megtorlásra elrettentés nélkül vagy büntetlenül kerül sor, az a visszaélést potenciálisan bejelentő személyekre nézve lelombozó hatással jár. Egy törvényben foglalt egyértelmű megtorlástilalomnak fontos elrettentő hatása van, amit tovább erősítenek a személyes felelősségre és a megtorlás elkövetőit sújtó büntetésre vonatkozó rendelkezések.
- (67) Azok a potenciális visszaélést bejelentő személyek, akik nem biztosak azzal kapcsolatban, hogy miként jelentsenek és hogy vajon védelemben részesülnek-e végeredményben elállhatnak a bejelentéstől. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a releváns információ a nyilvánosság számára felhasználóbarát és könnyen elérhető módon álljon rendelkezésre. Egyénre szabott, pártatlan és bizalmas tanácsadást („útmutatás”) kell ingyenesen hozzáférhetővé tenni például arra vonatkozóan, hogy a kérdéses információra kiterjednek-e a visszaélést bejelentő személyek védelmére alkalmazandó szabályok, hogy melyik bejelentési csatorna használata lehet a legelőnyösebb, illetve hogy milyen alternatív eljárások léteznek abban az esetben, ha az információra nem vonatkoznak az alkalmazandó szabályok. Az ilyen tanácsadáshoz való hozzáférés segíthet annak biztosításában, hogy a megfelelő csatornákon keresztül és felelős módon tegyenek bejelentéseket, továbbá hogy a jogsértéseket vagy visszaéléseket megfelelő időben felderítsék, vagy akár azokat megelőzzék.
- (68) Meghatározott nemzeti szabályrendszer alapján és bizonyos esetekben a megtorlást elszenvedő bejelentő személyek olyan ténytanúsító formanyomtatványt kaphatnak, amely tanúsítja, hogy megfelelnek az alkalmazandó szabályokban meghatározott feltételeknek. E lehetőségek ellenére is biztosítani kell számukra az olyan bírósági felülvizsgálathoz történő hatékony hozzáférést, ahol a bíróság az ügy valamennyi egyedi körülménye alapján hozza meg a döntését, hogy az adott személyek megfelelnek-e az alkalmazandó szabályokban meghatározott feltételeknek.
- (69) A jelen irányelv által meghatározott jogokról és kötelezettségekről való lemondást nem lehet megengedni szerződéses eszközökkel. Magánszemélyek törvényes és szerződéses kötelezettségeik alapján – például szerződések vagy titoktartási megállapodások lojalitási klauzulái alapján – nem tiltható meg a munkavállalók számára, hogy bejelentést tegyenek, hogy megtagadják a védelmet, illetve ezért nem lehetnek büntethetők. A jelen irányelv ugyanakkor nem érintené a nemzeti jog által szabályozott jogi vagy más szakmai tisztségek által biztosított védelmet.

- (70) Megtorló intézkedéseket nagyobb valószínűséggel alkalmaznak olyan módon, hogy nem a bejelentést, hanem más okokat jelölnek meg annak indokaként, ezáltal a bejelentő személyek számára nagyon nehéz lehet a kettő közötti összefüggés bizonyítása, miközben a megtorlás elkövetőinek több hatalmuk és erőforrásuk lehet az megtett intézkedés dokumentálására és indokolására. Ezért ha a bejelentő személy *prima facie* demonstrálja, hogy a jelen irányelv alapján bejelentést tett vagy közzétett, és hátrányt szenvedett el, a bizonyítási tehernek a hátrányos intézkedést foganatosító személyre kell szállni, akinek igazolnia kell, hogy az intézkedés semmilyen módon nem állt a bejelentéssel vagy a közzététellel összefüggésben.
- (71) A jogszabályban szabályozott kifejezett megtorlástilalom mellett alapvető fontosságú, hogy a megtorlást elszenvedő bejelentő személy jogorvoslathoz jusson. Valamennyi esetben az elszenvedett megtorlás típusától függően kell meghatározni a megfelelő jogorvoslatot. A jogorvoslat lehet a munkaviszony helyreállításra irányuló kereset (például felmondás, átirányítás vagy elmozdítás, illetve képzés vagy előreléptetés megtagadása esetében), vagy a visszavont engedély vagy felmondott szerződés visszaállítására irányuló kereset; kártérítés a tényleges vagy jövőbeli anyagi veszteségekért (elmaradt múltbeli jövedelemért, illetve elvesztett jövőbeli bevételekért, illetve a foglalkozás megváltozásához kapcsolódó költségekért); kártérítés egyéb gazdasági károkért, például a jogi költségekért, az orvosi kezelés költségeiért vagy pedig immateriális károkért (fájdalomért és szenvedésért).
- (72) A keresetfajták jogrendszerenként eltérőek lehetnek, azonban azoknak az elérhető legteljesebb és leghatékonyabb jogorvoslatot kellene biztosítaniuk. A jogorvoslatok nem tántoríthatják el a potenciális jövőbeli visszaélést bejelentő személyeket. Például az, hogy felmondás esetén a munkaviszony helyreállítása helyett kártérítés az alternatíva, különösen a nagyobb szervezeteknél alakíthat ki rendszerszerű gyakorlatot, ami ezáltal elrettentő hatással lehet a jövőbeli visszaélést bejelentő személyekre nézve.
- (73) Különösen fontos, hogy a bejelentő személyek számára rendelkezésre álljanak olyan ideiglenes intézkedések, amelyek megakaszthatják az elhúzódásra hajlamos bírósági eljárások megoldását. Ideiglenes intézkedésekre különösen a megtorlással kapcsolatos fenyegetések, próbálkozások és folyamatos cselekményekkel megvalósuló megtorlás megszüntetése – például a munkahelyi zaklatás – vagy pedig a megtorlás olyan különböző formáinak megelőzése érdekében lehet szükség, amelyet hosszabb időszak elteltével nehezebb visszaállítani, illetve amely anyagilag is tönkretelheti a visszaélést bejelentő személyt, ilyen például a felmondás – az ilyen végkifejlet komoly elrettentő hatással rendelkezhet a potenciális visszaélést bejelentő személyekre nézve.
- (74) A bejelentő személyekkel szemben a munkakörnyezeten kívül – például becsületsértéssel, szerzői jog, üzleti titok, titoktartási kötelezettség megsértésével és személyes adatok védelmével kapcsolatos eljárások révén – alkalmazott intézkedések is ugyancsak súlyosan elrettentőek lehetnek a visszaélést bejelentő személyekre nézve. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/943 irányelve⁵⁸ mentesíti a bejelentő személyeket az irányelvben meghatározott intézkedések, eljárások és jogorvoslatok igénybevétele alól, ha az üzleti titok feltételezett megszerzésére, hasznosítására vagy felfedezésére köteleességszegés, tisztességtelen magatartás vagy jogellenes tevékenység

⁵⁸

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/943 irányelve (2016. június 8.) a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemről (HL L 157., 2016.6.15., 1. o.).

feltárása során került sor, feltéve, hogy az alperes a közérdek védelme céljából cselekedett. Más eljárásokban a bejelentő személynek ugyancsak képesnek kellene lennie arra, hogy a jelen irányelvnek megfelelően tett bejelentését vagy közzétételét védelem céljára felhasználhassa. Az ilyen esetekben az eljárást indító személyre hárulna a bizonyítási teher arra vonatkozóan, hogy a bejelentő személy valamely szándéka törvényértésre irányult.

- (75) A bejelentő személyekre nézve a velük szemben alkalmazott megtorlások vitatásával kapcsolatos bírósági eljárás során jelentős költséget jelenthetnek a felmerülő eljárási költségek. Noha ezeket a költségeket az eljárás végén visszatérítik nekik, előfordulhat, hogy nem tudják azokat azonnal előlegezni, különösen hogyha munkanélküliek vagy pedig feketelistán szerepelnek. A büntetőeljárásban nyújtott segítség, különösen az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1919 irányelve⁵⁹ rendelkezéseinek megfelelően, valamint a még általánosabban vett támogatás a súlyos pénzügyi gondokkal küzdők számára bizonyos esetekben kulcsfontosságú lehet a védelemhez való jogaik hatékony érvényesítése során.
- (76) Az érintett személyek jogait védelem illeti meg a hírnévben okozott kár valamint más negatív következmények elkerülése érdekében. Az érintett személy védelemhez és a jogorvoslathoz való jogának továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. és 48. cikkében foglaltaknak megfelelően a bejelentést követő eljárás valamennyi szakaszában teljeskörűen érvényesülnie kell. A tagállamoknak biztosítaniuk kell a bejelentett személy védelemhez való jogát, amely magában foglalja az iratbetekintéshez való jogot, a meghallgatáshoz való jogot, valamint azt a jogot, hogy a tagállami jogban meghatározott alkalmazandó eljárások – a vizsgálatok vagy azt követő igazságügyi eljárások – során hozott döntésekkel szemben a bejelentett személy hatékony jogorvoslattal éljen.
- (77) Minden olyan személynek, aki közvetlenül vagy közvetve pontatlan vagy félrevezető információ bejelentése vagy közzététele folytán hátrányt szenved az általános jog szabályainak megfelelően továbbra is védelemben kell részesülnie és megilletik őt az elérhető jogorvoslatok. Amennyiben ilyen pontatlan vagy félrevezető bejelentést vagy közzétételt szándékosan és tudatosan tesznek, a bejelentéssel érintett személy a nemzeti jognak megfelelően lesz jogosult kártérítésre.
- (78) Büntetésekre a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó szabályok hatékonyságának biztosítása érdekében van szükség. A bejelentő személlyel szemben megtorló vagy más hátrányos intézkedést alkalmazó személyekkel szemben alkalmazott büntetések elrettenthetnek az ilyen intézkedésektől. Az olyan személyekkel szembeni büntetések, akik nyilvánvalóan hamis bejelentést tesznek vagy ilyen információt tesznek közzé szükséges a későbbi rosszindulatú bejelentésektől való elrettentés annak érdekében, hogy a rendszer hitelességét megőrizzék. Az ilyen büntetések arányosságának biztosítania kell azt, hogy a potenciális visszaélést bejelentő személyekre nézve ne legyen elrettentő hatásuk.
- (79) A személyes adatok ezen irányelv alkalmazásában történő valamennyi kezelésének, így például a személyes adatok illetékes hatóságok közötti cseréjének vagy továbbításának, összhangban kell lennie az (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelettel és az (EU) 2016/680 európai parlamenti és tanácsi irányelvvel, az

⁵⁹

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1919 irányelve (2016. október 26.) a büntetőeljárások során a gyanúsítottak és a vádlottak, valamint az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban a keresett személyek költségmentességéről (HL L 297., 2016.11.4., 1. o.).

információk ezen irányelv alkalmazásában történő európai felügyeleti hatóságok közötti bármely uniós szintű cseréjének vagy továbbításának pedig összhangban kell lennie a 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel⁶⁰. Különösen figyelemmel kell lenni a GDPR 5. cikkében, az (EU) 2016/680 irányelv 4. cikkében és a 45/2001/EK rendelet 4. cikkében foglalt személyes adatok kezelésével kapcsolatos alapelvekre, valamint a GDPR 25. cikkében, az (EU) 2016/680 irányelv 20. cikkében és a 45/2001 rendeletet és az 1247/2002/EK határozatot hatályon kívül helyező (EU) 2018/XX rendelet XX. cikkében foglalt beépített és az alapértelmezett adatvédelem alapelveire.

- (80) Az irányelv minimumszabályokat vezet be, továbbá a tagállamok hatáskörrel kell rendelkezniük arra, hogy a bejelentést tevő személyre kedvezőbb rendelkezéseket vezessenek be vagy tartsanak fenn, feltéve, hogy ezek a rendelkezések nem akadályozzák a bejelentéssel érintett személyek védelmére vonatkozó intézkedéseket.
- (81) Az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdése alapján a belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben biztosított az áruk, a és a tőke és biztonságos szabad mozgása. A belső piacnak a közegészségügy magas követelményének és a környezetvédelemnek védelmével, valamint a személyes adatok szabad áramlásával kell biztosítani a hozzáadott értéket az uniós állampolgárok számára jobb minőségű és biztonságú javak és szolgáltatások formájában. Ezáltal az EUMSZ 114. cikk megfelelő jogalapot jelent a belső piac létrehozásához és működéséhez szükséges intézkedések elfogadására. Az EUMSZ 114. cikk mellett a jelen irányelvnek további különleges rendelkezéseken kell alapulnia azokra a területekre is kiterjedve, amelyek az uniós intézkedések elfogadása céljából az EUMSZ 16., 33., 43., 50. cikken, az 53. cikk (1) bekezdésén, a 62., 91., 100., 103., 109., 168., 169. és 207. cikken, valamint az Euratom szerződés 31. cikkén alapulnak. Tekintettel arra, hogy az irányelv az Unió pénzügyi érdekeinek hatékonyabb védelmének megvalósítását célozza, az EUMSZ 325. cikk (4) bekezdését is figyelembe kell venni jogalként.
- (82) Az irányelv tárgyi hatálya olyan területek azonosításán alapul, ahol a jelenleg rendelkezésre álló bizonyítékok alapján a visszaélést bejelentő személyek védelme bevezetése igazoltnak és szükségszerűnek tűnik. Az irányelv tárgyi hatálya az Unió további aktusaira is kiterjeszthető, amennyiben az ezen aktusok érvényesülésének erősítése eszközként a jövőben felmerülő bizonyítékok ismeretében vagy pedig az irányelv alkalmazásának módjáról szóló értékelés alapján szükségesnek bizonyul.
- (83) Bármely ezen irányelvre tekintettel releváns új jogszabály elfogadásakor az új jogszabálynak adott esetben rendelkeznie kell arról, hogy a jelen irányelv lesz alkalmazandó. Amennyiben szükséges, a 1. cikket és a mellékletet módosítani kell.
- (84) A jelen irányelv célkitűzését – nevezetesen a visszaélést bejelentő személyek hatékony védelmén keresztül a jogérvényesítés megerősítését bizonyos olyan szakpolitikákat és aktusokat illetően, ahol az uniós jogsértés súlyos károkat okozhat a közérdeknek – a tagállamok önmagukban vagy összehangolatlan módon nem tudják megvalósítani, ugyanakkor a célkitűzés hatékonyabban megvalósítható a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó harmonizált minimumszabályokról rendelkező uniós fellépés útján. Ezen kívül kizárólag uniós cselekvés tudja biztosítani a koherenciát, illetve tudja összehangolni a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó

⁶⁰

Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról (HL L 8., 2001.1.12., 1. o.).

meglévő uniós szabályokat. Az Unió ezért az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően intézkedéseket hozhat. Az említett cikkben foglalt arányossági elvvel összhangban ezen irányelv nem lépi túl a szóban forgó célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket.

- (85) Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja a különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert elveket. Ennek megfelelően ezen irányelvet az említett jogokkal és alapelvekkel összhangban kell végrehajtani. A jelen irányelv különösen a véleménynyilvánítás és tájékoztatás szabadságának, a személyes adatok védelméhez való jognak, a vállalkozás szabadságának, a fogyasztóvédelem magas szintjéhez való jognak, a hatékony jogorvoslathoz való jognak és a védelemhez való jognak a teljes körű érvényesítésére törekszik.
- (86) Az európai adatvédelmi biztossal a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdésével összhangban konzultációt folytattak; a biztos [...] -án/-én nyilvánított véleményt⁶¹

ELFOGADTA EZT AZ IRÁNYELVET:

I. FEJEZET

HATÁLY ÉS FOGALOMMEGHATÁROZÁSOK

1. cikk

Tárgyi hatály

- (1) Az uniós jog és a szakpolitikák konkrét területeken történő érvényesítésének fokozása érdekében a jelen irányelv közös minimumszabályokat állapít meg az alábbi jogellenes tevékenységeket és visszaéléseket bejelentő személyek védelme érdekében:
- a) a mellékletben (annak I. és II. részében) felsorolt uniós jogi aktusok hatálya alá tartozó jogsértések a következő területeken:
- i. közbeszerzés;
 - ii. pénzügyi szolgáltatások, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megakadályozása;
 - iii. termékbiztonság
 - iv. közlekedésbiztonság;
 - v. környezetvédelem;
 - vi. nukleáris biztonság;
 - vii. élelmiszer- és takarmánybiztonság, valamint állategészségügy és állatjólét;
 - viii. közegészségügy;
 - ix. fogyasztóvédelem;

⁶¹ HL C

- x. magánélet és személyes adatok védelme, valamint a hálózat- és információbiztonság.
- b) az EUMSZ 101., 102., 106., 107. és 108. cikkének megsértése, valamint az 1/2003/EK tanácsi rendeleté és az (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet hatálya alá tartozó jogsértések;
- c) az EUMSZ 325. cikkben meghatározott, az Unió pénzügyi érdekeit sértő és különösen az (EU) 2017/1371 irányelvben és a 883/2013/EU, Euratom rendeletben részletesebben meghatározott jogsértések;
- d) az EUMSZ 26. cikkének (2) bekezdésében említett belső piaccal kapcsolatos jogsértések olyan jogi aktusok tekintetében, amelyek sértik a társasági adószabályokat, vagy olyan szabályozások tekintetében, amelyek célja az alkalmazandó társaságiadó-törvény tárgyát vagy célját megghiúsító adóelőny szerzése.
- (2) Amennyiben a melléklet 2. részében felsorolt ágazatspecifikus uniós jogi aktus különös szabályokat állapít meg a bejelentésre vonatkozólag, úgy ezeket a szabályokat kell alkalmazni. Ezen irányelv rendelkezéseit minden olyan bejelentő személy védelmére vonatkozó ügyben alkalmazni kell, amelyekről ágazatspecifikus uniós jogi aktusok nem rendelkeznek.

2. cikk

Személyi hatály

- (1) A jelen irányelvet minden olyan magán vagy állami szektorban dolgozó bejelentő személy védelmére alkalmazni kell, aki munkakörnyezetben jutott a jogsértésre vonatkozó információ birtokába, ami legalább a következőket foglalja magában:
 - a) az EUMSZ 45. cikk szerinti munkavállaló jogállású személyek;
 - b) az EUMSZ 49. cikk szerinti önálló vállalkozó jogállású személyek;
 - c) valamely vállalkozás részvényesei és vezető testületéhez tartozó személyek, ideértve a nem ügyvezető tagokat is, valamint az önkénteseket és a nem fizetett gyakornokokat is
 - d) a vállalkozók, alvállalkozók és beszállítók felügyelete és irányítása alatt dolgozó személyek.
- (2) A jelen irányelvet azon bejelentő személyekre is alkalmazni kell, akik munkavégzésre irányuló jogviszonya még nem kezdődött meg, abban az esetben, ha a jogsértésről szóló információkat a felvételi eljárás vagy más szerződéskötést megelőző tárgyalás során szerezték meg.

3. cikk

Fogalommeghatározások

Ezen irányelv alkalmazásában:

1. „jogsértés”: az 1. cikkben és a mellékletben foglaltak hatálya alá tartozó uniós jogi aktusokkal és területekkel kapcsolatos tényleges vagy lehetséges jogellenes tevékenységek vagy joggal való visszaélés;
2. „jogellenes tevékenységek”: az uniós joggal ellentétes cselekmények vagy mulasztások;
3. „joggal való visszaélés”: az uniós jog hatálya alá tartozó olyan cselekmények vagy mulasztások, amelyek nem tűnnek formálisan jogellenesnek, de megghiúsítják az alkalmazandó szabályok tárgyát vagy célját;
4. „jogsértésre vonatkozó információ”: tényleges jogsértésekre vonatkozó bizonyíték, valamint a még meg nem valósult, de a potenciális jogsértésekkel kapcsolatos észszerű gyanú;
5. „bejelentés”: jogsértéssel kapcsolatos információk szolgáltatása, amely bekövetkezett vagy valószínűleg bekövetkezik azon szervezetnél, ahol a bejelentő személy dolgozik, dolgozott, vagy más szervezetnél, amivel kapcsolatba lépett munkája során;
6. „belső jelentés”: valamely állami vagy magánjogi jogalanyon belül jelentett jogsértésre vonatkozó információ;
7. „külső jelentés”: jogsértésre vonatkozó információ szolgáltatása az illetékes hatóságoknak;
8. „közzététel”: a munkakörnyezetben megszerzett jogsértésre vonatkozó információ nyilvánosságra hozatala;
9. „bejelentő személy”: olyan természetes vagy jogi személy, aki munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységével összefüggésben szerzett, jogsértésre vonatkozó információt jelent vagy ilyen információt közlést tesz;
10. „munkakörnyezet”: olyan állami vagy magánszektorbeli jelenlegi vagy múltbeli munkavégzés annak jellegétől függetlenül, amely révén a személy jogsértésre vonatkozó információhoz juthat és amelynek keretében bejelentése esetén megtorlás érheti őt.
11. „érintett személy”: olyan természetes vagy jogi személy, akinek a jelentés vagy közzététel a jogsértést tulajdonítja vagy akit azzal kapcsolatba hoz;
12. „megtorlás”: minden olyan fenyegető vagy tényleges cselekmény, illetve mulasztás, amely külső vagy belső bejelentés hatására a munkakörnyezetben történik és amely indokolatlan hátrányt okoz vagy okozhat a bejelentő személynek;
13. „nyomon követés”: a bejelentés címzettje által szervezeten belül vagy azon kívül megtett bármely intézkedés, amely értékeli a bejelentés állításainak pontosságát, és adott esetben orvosolja a jogsértést, ami magában foglalja a belső vizsgálatokat, a nyomozást, a büntetőeljárást, a pénzeszközök visszafizettetésére irányuló intézkedéseket és a lezárást;
14. „illetékes hatóság”: bármely olyan nemzeti hatóság, amely a III. fejezetben foglaltak szerint bejelentést fogadhat, és amelyet kijelöltek ezen irányelv szerinti feladatok elvégzésére, különösen a bejelentések nyomon követésének tekintetében.

II. FEJEZET

BELSŐ JELENTÉS ÉS A JELENTÉSEK NYOMON KÖVETÉSE

4. cikk

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

- (1) A tagállamok kötelezettsége biztosítani, hogy a magán- és az állami szektorban működő jogalanyok – adott esetben – a szociális partnerekkel való konzultációt követően belső jelentési csatornákat és eljárásokat hozzanak létre a bejelentések készítésére és nyomon követésére.
- (2) Az ilyen csatornáknak és eljárásoknak lehetővé kell tenniük a szervezet munkavállalói számára a bejelentést. Ezen túl lehetővé tehetik a 2. cikk (1) bekezdésének b), c) és d) pontjában említett, munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységeikkel összefüggésben a jogalannal kapcsolatban álló más személyek általi bejelentést is, de e személykategóriák esetében nem kötelező biztosítani belső csatornákat.
- (3) Az (1) bekezdésben említett magánjogi jogalanyok a következők:
 - a) az 50 vagy több munkavállalóval rendelkező magánjogi jogalanyok;
 - b) magánjogi jogalanyok, akiknek éves üzleti forgalma vagy mérlege összesen 10 millió EUR ennél vagy több
 - c) bármilyen méretű magánjogi jogalany, amely pénzügyi szolgáltatásokkal foglalkozik, vagy amely a pénzmosás vagy terrorizmus támogatása tekintetében kiszolgáltatott helyzetben van a mellékletben említett uniós jogi aktusok rendelkezései szerint.
- (4) A jogalanyok tevékenységeit és a kapcsolódó kockázati szintet figyelembe vevő megfelelő kockázatértékelést követően a tagállamok előírhatják a (3) bekezdés c) pontjában említettektől eltérő, a 2003. május 6-i bizottsági ajánlásban⁶² meghatározottak szerinti kis magánjogi jogalanyok számára, hogy belső jelentési csatornákat és eljárásokat hozzanak létre.
- (5) A tagállamnak a (4) bekezdés alapján hozott valamennyi döntésről indokolással és a kockázatértékelésben használt kritériumokkal együtt értesítenie kell a Bizottságot. A Bizottság tájékoztatja az említett döntésről a többi tagállamot.
- (6) Az (1) bekezdésben hivatkozott közjogi jogalanyok a következők:
 - a) államigazgatás;
 - b) regionális közigazgatás és megyék;
 - c) több mint 10 000 lakosú települések;
 - d) egyéb közjog által szabályozott jogalanyok.

⁶²

A Bizottság 2003. május 6-i ajánlása a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról (HL L 124., 2003.5.20., 36. o.).

A belső jelentéstételre és a nyomon követésre vonatkozó eljárások

- (1) A 4. cikkben említett, jelentéstételre és a jelentések nyomon követésére vonatkozó eljárásoknak a következőket kell tartalmazniuk:
- a) bejelentéseket fogadó csatornák, amelyek oly módon kerülnek megtervezésre, kialakításra és működtetésre, hogy biztosítják a bejelentő személyazonosságának titkosságát és megakadályozzák az engedéllyel nem rendelkező alkalmazottak hozzáférését;
 - b) a bejelentések nyomon követésére illetékes személy vagy szerv kijelölése;
 - c) a bejelentések kijelölt személy vagy szerv általi gondos nyomon követése;
 - d) a bejelentéstől számított három hónapot meg nem haladó észszerű idő, amelyen belül a bejelentőnek visszacsatolást kell adni a bejelentés nyomon követéséről;
 - e) világos és könnyen hozzáférhető információ az eljárásokról és arról, hogy miként és milyen feltételek mellett lehet szervezeten kívüli bejelentést tenni a – 13. cikk (2) bekezdése szerinti – illetékes hatóságoknak, valamint adott esetben az Unió szerveinek, hivatalainak vagy ügynökségeinek.
- (2) Az (1) bekezdés a) pontjában előírt csatornák a következő módokon teszik lehetővé a bejelentést:
- a) elektronikus vagy papír formátumú írásos bejelentések és/vagy telefonon tett szóbeli bejelentések (rögzítéstől függetlenül) formájában;
 - b) a bejelentések fogadására kijelölt személlyel vagy szervezettel történő személyes találkozók formájában.
- A bejelentési csatornákat egy erre a célra kijelölt személynek vagy szervezeti egységnek kell működtetnie, vagy pedig egy külső harmadik félnek biztosítania, az (1) bekezdés a) pontjában említett biztosítékok és követelmények tiszteletben tartása mellett.
- (3) Az (1) bekezdés b) pontjában említett személy vagy szerv ugyanaz a személy is lehet, aki a bejelentések fogadására hatáskörrel rendelkezik. Továbbá „megbízható személynek” jelölhetők ki olyan személyek, akiktől a bejelentők vagy a bejelentést mérlegelők bizalmas tanácsot kérhetnek.

III. FEJEZET

KÜLSŐ JELENTÉSTÉTEL ÉS A JELENTÉSEK NYOMON KÖVETÉSE

Külső bejelentési csatornák létrehozására és a jelentések nyomon követésére irányuló kötelezettség

- (1) A tagállamok jelölik ki a bejelentések fogadására és elintézésére illetékes hatóságokat.

- (2) A tagállamok biztosítják, hogy az illetékes hatóság:
- a) olyan független és autonóm külső bejelentési csatornákat hoz létre, amelyek biztonságosan és bizalmasan képesek kezelni a bejelentők által jelentett információkat;
 - b) három hónapot illetve – kellően indokolt esetben – hat hónapot meg nem haladó észszerű határidőn belül visszajelzést ad a bejelentő személynek a jelentés nyomon követéséről;
 - c) adott esetben, további vizsgálat céljából továbbítja a bejelentésben szereplő információkat az Unió illetékes szerveinek, hivatalainak vagy ügynökségeinek, amennyiben nemzeti vagy uniós jogszabályok ezt előírják.
- (3) A tagállamok biztosítják, hogy az illetékes hatóságok – a szükséges intézkedések meghozatalával és a bejelentések megfelelő mértékű kivizsgálásával – nyomon követik a bejelentéseket. Az illetékes hatóságok feladata közölni a bejelentővel a vizsgálatok eredményét.
- (4) A tagállamok biztosítják, hogy a bejelentést kézhez vevő azon hatóság, amely a jogsértés orvoslására nem rendelkezik hatáskörrel, továbbítsa a bejelentést az illetékes hatóságnak, és erről a bejelentő személyt tájékoztassa.

7. cikk

Külső jelentési csatornák megtervezése

- (1) A kijelölt külső jelentési csatorna akkor tekinthető függetlennek és önállónak, ha valamennyi alábbi kritériumnak megfelel:
- a) elkülönülnek az illetékes hatóság általános kommunikációs csatornáitól, ezen belül azoktól, amelyeken keresztül az illetékes hatóság a belső kommunikációját és harmadik felekkel folytatott kommunikációját folytatja a szokásos működése során;
 - b) ezeket a kommunikációs csatornákat oly módon tervezték, hozták létre és működtetik, amely biztosítja az információk teljességét, sértetlenségét és bizalmas jellegét, továbbá megakadályozza az illetékes hatóság fel nem jogosított munkatársainak hozzáférését;
 - c) a 11. cikkkel összhangban lehetővé teszik az információk tartós tárolását a későbbi vizsgálatok érdekében.
- (2) Az előírt csatornáknak legalább a következő módok mindegyikén keresztül lehetővé kell tenniük a bejelentést:
- a) elektronikus vagy papír formátumú írásos bejelentés formájában;
 - b) szóbeli bejelentés formájában telefonvonalon keresztül tekintet nélkül arra, hogy az rögzítésre kerül vagy sem;
 - c) az illetékes hatóság kijelölt munkatársaival való személyes találkozó formájában.
- (3) Az illetékes hatóságok biztosítják, hogy a nem az (1) és (2) bekezdésben említett kijelölt kommunikációs csatornán beérkezett, jogsértésről szóló bejelentés módosítás nélkül, haladéktalanul továbbításra kerüljön az illetékes hatóság kijelölt munkatársaihoz a kijelölt kommunikációs csatornákat használva.
- (4) A tagállamok kötelesek eljárásokat kidolgozni arra az esetre, ha a bejelentést eredetileg egy olyan személynek címezték, aki nem minősül felelős kezelőnek, abból

a célból, hogy ne kerüljön ki semmilyen olyan információ, ami azonosíthatná a bejelentőt, vagy az érintett személyeket.

8. cikk

Kijelölt munkatársak

- (1) A tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy az illetékes hatóságok rendelkezzenek a bejelentések elintézésre kijelölt személyzettel. A kijelölt munkatársaknak speciális képzést kell kapniuk a bejelentések kezeléséről.
- (2) A kijelölt munkatársak az alábbi feladatköröket látják el:
 - a) bármely érdekelt személy részére tájékoztatást adnak a bejelentési eljárásokról;
 - b) fogadják és nyomon követik a bejelentéseket;
 - c) kapcsolatot tartanak a bejelentővel, és tájékoztatják a vizsgálat állásáról és eredményeiről.

9. cikk

A külső jelentéstételre alkalmazandó eljárások

- (1) A külső jelentéstételre alkalmazandó eljárásoknak az alábbiakat kell tartalmazniuk:
 - a) a módszer annak meghatározására, hogy az illetékes hatóság miként kötelezheti a bejelentő személyt arra, hogy tegye egyértelművé a bejelentett információkat, vagy adjon meg további, a bejelentő személy számára hozzáférhető információkat;
 - b) a három hónapot vagy – kellően indokolt esetben – a hat hónapot meg nem haladó észszerű határidő, amely alatt a bejelentőnek visszajelzést adnak a nyomon követés típusáról és tartalmáról;
 - c) a bejelentésekre vonatkozó titoktartási szabályok, amelyek magában foglalják azon körülmények részletes leírását, amely esetén a bejelentő bizalmas adatait nyilvánosságra lehet hozni.
- (2) Az (1) bekezdés c) pontjában említett részletes leírásnak a bejelentő személyben tudatosítania kell, hogy bizonyos rendkívüli esetekben az adatok bizalmas kezelése nem biztosítható, egyebek mellett akkor, amikor az adatok közlése az uniós vagy tagállami jog által előírt szükséges és arányos kötelezettség, ezen jogrendszernek megfelelő biztosítékai mellett, például vizsgálatok vagy ezt követő bírósági eljárások során vagy mások szabadságának védelme érdekében, ideértve az érintett személy védelemhez való jogát.
- (3) Az (1) bekezdés c) pontjában említett részletes leírást világos és könnyen érthető nyelven kell megfogalmazni, és könnyen hozzáférhetővé kell tenni a bejelentő számára.

10. cikk

A bejelentések kézhezvételével és nyomon követésével kapcsolatos információk

A tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy az illetékes hatóságok legalább az alábbi információkat elkülönülten, könnyen azonosítható és hozzáférhető módon közzétegyék a honlapjukon:

- a) azokat a feltételek, amelyek alapján a bejelentő személy az irányelv szerint védelemre jogosult;
- b) a bejelentések átvételére és nyomon követésére szolgáló kommunikációs csatornák:
 - i. a telefonszámok, annak feltüntetésével, hogy a megadott telefonszám felhívásakor a beszélgetés rögzítésre kerül-e vagy sem;
 - ii. a kijelölt munkatársakkal való kapcsolatfelvétel céljára szolgáló elektronikus és postai címek, amelyek biztonságosak, és biztosítják a bizalmas kezelést;
- c) a 9. cikkben említett jogsértések bejelentésére alkalmazandó eljárások;
- d) a bejelentésekre vonatkozó titoktartási szabályok, így különösen a személyes adatok kezelésével kapcsolatos információkat az (EU) 2016/679 rendelet 13. cikkével, az (EU) 2016/680 irányelv 13. cikkével és a 45/2001/EK rendeletének 11. cikkével összhangban.
- e) a bejelentés utáni nyomon követés jellege;
- f) a megtorlással szemben rendelkezésre álló jogorvoslatok és eljárások, valamint a bizalmas tanácsadás lehetőségei a potenciális bejelentők számára;
- g) arra vonatkozó, egyértelmű nyilatkozat, hogy az illetékes hatóságok részére valamely személy által a jelen irányelvvel összhangban nyújtott tájékoztatás nem minősül az információközlés bármely, szerződésben vagy bármely jogalkotási, szabályozási vagy igazgatási rendelkezésben meghatározott korlátozása megsértésének, és azért a bejelentő személy semmilyen módon nem vonható felelősségre.

11. cikk

A beérkezett bejelentések nyilvántartása

- (1) A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az illetékes hatóságok minden beérkezett bejelentésről nyilvántartást vezessenek.
- (2) Az illetékes hatóságok késedelem nélkül visszaigazolják a jogsértésről szóló írásbeli bejelentést a bejelentő személy által feltüntetett postai vagy elektronikus címen, kivéve, ha a bejelentő személy kifejezetten mellőzését, vagy ha az illetékes hatóság észszerűen feltételezi, hogy az írásbeli bejelentés visszaigazolása megghiúsítaná a bejelentő személy személyazonosságának védelmét.
- (3) Amennyiben hangrögzített telefonvonalat használnak a bejelentéseknél, úgy – a bejelentő hozzájárulása mellett – az illetékes hatóságnak joga van a szóbeli bejelentést az alábbi módok valamelyikén dokumentálnia:
 - a) hangfelvétel készítése a beszélgetésről tartós és könnyen visszakereshető formában;
 - b) a beszélgetés teljes és pontos átirata, amelyet az illetékes hatóság kijelölt munkatársai készítenek el.

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

- (4) Ha a bejelentéshez nem hangrögzített telefonvonalat használnak, az illetékes hatóságnak jogosult arra, hogy a szóbeli bejelentést a kijelölt munkatárs által készített szó szerinti jegyzőkönyv formájában dokumentálja. Az illetékes hatóságnak biztosítania kell a bejelentő számára annak a lehetőségét, hogy ellenőrizze, helyesbítse és aláírásával elfogadja a hívásról készített jegyzőkönyvet.
- (5) Amennyiben a bejelentő személy személyes találkozót kér az illetékes hatóság kijelölt munkatársaival valamely jogsértésnek a 7. cikk (2) bekezdésének c) pontjával összhangban történő bejelentésére, az illetékes hatóságok biztosítják, hogy a találkozóról készült teljes és pontos feljegyzéseket tartós és visszakereshető formában tárolják. Az illetékes hatóságnak joga van a személyes találkozóról készült feljegyzés alábbi módok egyikén történő dokumentálására:
- a) hangfelvétel készítése a beszélgetésről tartós és könnyen visszakereshető formában;
 - b) a találkozóról készített pontos jegyzőkönyv, amelyet az illetékes hatóság kijelölt munkatársai készítenek el.

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

12. cikk

Az eljárások illetékes hatóságok általi felülvizsgálata

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

IV. FEJEZET

A BEJELENTŐ ÉS AZ ÉRINTETT SZEMÉLYEK VÉDELME

13. cikk

A bejelentő személyek védelmének feltételei

- (1) A bejelentő személyt ezen irányelv szerint védelem illeti meg, ha alapos okkal feltételezi, hogy a bejelentett információ a bejelentés időpontjában igaz volt, és az információ ezen irányelv hatálya alá tartozik.
- (2) A külső bejelentő személyt ezen irányelv szerint védelem illeti meg, amennyiben az alábbi feltételek egyike teljesül:
 - a) először belső bejelentést tett, de az 5. cikkben említett észszerű határidőn belül nem tettek megfelelő válaszingedmények;

- b) belső jelentési csatornák nem álltak a bejelentő személy rendelkezésre, vagy észszerűen nem volt tőle elvárható, hogy az ilyen csatornákat ismerje;
- c) belső bejelentési csatornák használata a bejelentő személy számára a 4. cikk (2) bekezdésével összhangban nem volt kötelező;
- d) a jelentés tárgya miatt nem volt észszerűen elvárható, hogy belső bejelentési csatornákat használjon;
- e) alapos okkal feltételezte, hogy a belső bejelentési csatorna használata veszélyeztetheti az illetékes hatóságok által végzett vizsgálati intézkedések hatékonyságát;
- f) az uniós jog alapján jogosult volt a külső bejelentési csatornákon keresztül közvetlenül az illetékes hatósághoz jelentést tenni.

(3) Az ezen irányelvben meghatározott ugyanolyan védelemre jogosult az, aki az irányelv hatálya alá tartozó jogsértésekben fordult az Unió illetékes szerveihez, hivatalaihoz vagy ügynökségeihez, és az, aki a (2) bekezdésben meghatározott feltételek szerint külső bejelentést tett.

(4) Az ezen irányelv hatálya alá tartozó jogsértésekkel kapcsolatos információkat nyilvánosan közzétevő személy ezen irányelv szerint védelemben részesül, amennyiben:

- a) először belső és/vagy külső bejelentést tett a II. és a III. fejezetnek és e cikk (2) bekezdésének megfelelően, azonban a bejelentésre a 6. cikk (2) bekezdésének b) pontjában és a 9. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett határidőn belül nem történt megfelelő intézkedés; vagy
- b) észszerűen nem volt tőle elvárható, hogy belső és/vagy külső jelentési csatornákat használjon a közérdek közvetlen és nyilvánvaló veszélyeztetettsége, vagy az ügy sajátos körülményei, vagy pedig a visszafordíthatatlan kár kockázata miatt.

14. cikk

A bejelentő személyekkel szembeni megtorlás tilalma

A tagállamok kötelesek meghozni a szükséges intézkedéseket annak megakadályozására, hogy a 13. cikkben meghatározott feltételeknek megfelelő bejelentő személyekkel szemben közvetlen vagy közvetett megtorlást alkalmazzanak, különösen az alábbi formák valamelyikében:

- a) felfüggesztés, elbocsátás, felmondás vagy ezekkel egyenértékű intézkedések;
- b) lefokozás vagy előléptetés megtagadása;
- c) munkaköri feladatok átruházása, munkavégzés helyének megváltoztatása, bércsökkentés, munkaidő megváltoztatása;
- d) képzés megtagadása;
- e) negatív teljesítményértékelés vagy munkareferencia;
- f) bármely fegyelmi vétség, megrovás vagy egyéb büntetés kiszabása, beleértve a pénzbüntetést is;
- g) kényszerítés, megfélemlítés, zaklatás vagy kiközösítés a munkahelyen;
- h) diszkrimináció, hátrány vagy tisztességtelen bánásmód;

- i) határozott idejű munkaszerződés határozatlan idejű munkaszerződéssé módosításának elmulasztása;
- j) határozott idejű munkaszerződés megújításának elmulasztása vagy annak idő előtti megszüntetése;
- k) károkozás, ami magában foglalja a személy hírnevében okozott kárt, vagy a pénzügyi veszteséget, ami magában foglalja az üzletvesztést és a jövedelemvesztést is;
- l) ágazatra vagy iparágra kiterjedő informális vagy hivatalos megállapodás alapján feketelistára helyezés, ami miatt a jövőben az adott személy nem tud munkát találni az ágazatban vagy iparágban;
- m) áru- vagy szolgáltatási szerződés idő előtti megszüntetése vagy felmondása;
- n) engedély vagy jogosítvány visszavonása.

15. cikk

Intézkedések a bejelentő személyekkel szembeni megtorlás elleni védelem érdekében

- (1) A tagállamok kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket a 13. cikkben meghatározott feltételeknek megfelelő bejelentő személyekkel szembeni megtorlások elleni védelem érdekében. Ezeknek az intézkedéseknek különösen a (2)-(8) bekezdésben meghatározottakat kell tartalmazniuk.
- (2) A nyilvánosság számára a megtorlás elleni védelemre vonatkozó eljárásokról és jogorvoslati lehetőségekről szóló átfogó és független tájékoztatást és tanácsadást díjmentesen hozzáférhetővé kell tenni.
- (3) A bejelentő személyek számára biztosítani kell, hogy illetékes hatóságok hatékony segítségéhez azt megelőzően hozzáférjenek, hogy valamely releváns hatóság a megtorlással szembeni védelmüket illetően eljárna amely segítség – a nemzeti jogban rögzített ilyen lehetőség esetén – magában foglalja az annak a ténynek a tanúsítását is, hogy a bejelentő ezen irányelv szerint védelemben részesül.
- (4) Azokat a bejelentőket, akik az illetékes hatóságoknak külsőleg jelentenek vagy az irányelvvel összhangban hoznak nyilvánosságra adatokat, nem tekintendők úgy, hogy megszegték a szerződéssel, vagy bármely törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéssel bíró információ közzétételének korlátozását, és mentesít a felelősség alól.
- (5) A bejelentő személy által elszenvedett hátránnyal kapcsolatos olyan bírósági eljárások során, amelyben a bejelentő személy észszerűen feltételezi azt, hogy a hátrány az általa tett bejelentéssel vagy közzététellel szembeni megtorlásként került vele szemben alkalmazásra, a megtorló intézkedést alkalmazó személyt terheli annak bizonyítása, hogy a hátrányt nem a jelentés következményeként alkalmazta, hanem az kizárólag kellően indokolt okokon alapult.
- (6) A bejelentő személyeknek a megtorlásokkal szembeni megfelelő jogorvoslati intézkedésekkel kell rendelkezniük, ami magában foglalja a bírósági eljárás elbírálásáig ideiglenes intézkedés alkalmazását a nemzeti szabályozási kerettel összhangban.
- (7) Az (EU) 2016/943 irányelvben rögzített intézkedések, eljárások és jogorvoslatok alóli mentesülés mellett a bírósági eljárások során – amely magában foglalja a becsületsértéssel, szerzői jogsértéssel, titoktartási kötelezettség megsértésével kapcsolatos eljárásokat, valamint

a közzsféra, a magánszféra munkajogán valamint a kollektív munkajogon alapuló kártérítési kereseteket – a bejelentő személyeknek joguk van arra, hogy pernyertességük érdekében hivatkozhasanak arra, hogy az irányelvnek megfelelően jelentést vagy közzétételt tettek.

(8) A bejelentő személyeknek büntetőeljárásokban és határon átnyúló polgári jogvitákban az (EU) 2016/1919 európai parlamenti és tanácsi irányelvvel és 2008/52/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel⁶³ összhangban nyújtott költségmentességen túlmenően a tagállamok további jogi és pénzügyi segítségnyújtó intézkedésekről rendelkezhetnek, továbbá a jogi eljárás keretében támogatást nyújthatnak a bejelentő személyeknek.

16. cikk

Az érintett személyek védelmét célzó intézkedések

- (1) A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az érintett személyek az Európai Unió Alapjogi Chartájával összhangban teljeskörűen gyakorolják a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, az ártatlanság vélelmét, a védelemhez való jogot, amely magában foglalja az irataikhoz való hozzáférést, a meghallgatáshoz való jogot.
- (2) Az illetékes hatóságok kötelesek a vizsgálat teljes ideje alatt védelemben részesíteni az érintett személyek személyazonosságát, amennyiben az a nyilvánosság előtt nem ismert.
- (3) A 9. és 11. cikkben meghatározott eljárásokat az érintett személyek személyazonosságának védelmére is alkalmazni kell.

17. cikk

Szankciók

- (1) A tagállamok feladata, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat alkalmazzanak azokra a természetes vagy jogi személyekre, amelyek:
 - a) akadályozzák vagy megkísérelik a bejelentést akadályozni;
 - b) bejelentő személyekkel szemben megtorló intézkedéseket alkalmaznak;
 - c) zaklatásszerű eljárást folytatnak a bejelentő személyekkel szemben;
 - d) megsértik a bejelentő személyek személyazonosságának bizalmas kezelésére vonatkozó kötelezettséget.
- (2) A tagállamok kötelesek a rosszindulatú vagy visszaélésszerű bejelentéseket vagy közzétételeket tevő személyekkel szemben olyan hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókról rendelkezni, ami magában foglalja a rosszindulatú vagy visszaélésszerű jelentések vagy közzétételek miatt kárt szenvedett személyek kártalanítását célzó intézkedéseket is.

⁶³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól (HL L 136., 2008.5.24., 3. o.).

18. cikk

A személyes adatok kezelése

Az ezen irányelv alapján kezelt személyes adatok feldolgozását és az illetékes hatóságok közötti cseréjét vagy továbbítását az (EU) 2016/679 rendelettel, valamint az (EU) 2016/680 irányelvvel összhangban kell megtenni. Az illetékes hatóságok közötti uniós szintű információcserét vagy információtovábbítást a 45/2001/EK rendelettel összhangban kell végrehajtani. Haladéktalanul törölni kell azokat a személyes adatokat, amelyek nem relevánsak egy adott ügy elintézéséhez.

V. FEJEZET

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

19. cikk

Kedvezőbb bánásmód

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

20. cikk

Átültetés a nemzeti jogba

- (1) A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek legkésőbb 2021. május 15-ig megfeleljenek. E rendelkezések szövegét haladéktalanul megküldik a Bizottság számára.
- (2) Amikor a tagállamok elfogadják ezeket a rendelkezéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A hivatkozás módját a tagállamok határozzák meg.

21. cikk

Jelentéstétel, értékelés és felülvizsgálat

- (1) A tagállamok megadnak a Bizottság részére az ezen irányelv végrehajtásával és alkalmazásával kapcsolatos minden releváns információt. A kézhez kapott információk alapján a Bizottság 2023. május 15-ig jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak ezen irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról.
- (2) Az egyéb uniós jogi aktusokban megállapított bejelentési kötelezettségek sérelme nélkül a tagállamok évente megküldik a III. fejezetben említett jelentésekre vonatkozó következő statisztikai adatokat a Bizottságnak, ha azok az érintett tagállamban központi szinten elérhetők:
- a) az illetékes hatóságokhoz beérkezett bejelentések száma;
 - b) az ilyen bejelentések eredményeként kezdeményezett vizsgálatok és eljárások száma és azok végső eredményei;
 - c) a becsült pénzügyi kár, valamint a nyomozásokkal és a jogsértésekkel kapcsolatos eljárások után visszafizetett összegek.
- (3) Az (1) bekezdés alapján benyújtott jelentése, valamint a (2) bekezdés alapján benyújtott tagállami statisztikák alapján a Bizottság 2027. május 15-ig jelentést nyújt be az Európai Parlament és a Tanács számára az irányelvet átültető nemzeti jog hatásának értékeléséről. A jelentés értékelni fogja az irányelv alkalmazásának módját, valamint figyelembe fogja venni további intézkedések szükségességét, ami adott esetben magában foglalja a módosítást az irányelv hatályának más uniós aktusokra történő kiterjesztésére.

22. cikk

Hatálybalépés

Ez az irányelv az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő huszadik napon lép hatályba.

23. cikk

Címzettek

Ennek az irányelvnek a tagállamok a címzettjei.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

az Európai Parlament részéről
Az elnök

a Tanács részéről
Az elnök