

III

(Előkészítő jogi aktusok)

SZÁMVEVŐSZÉK

4/2018. sz. VÉLEMÉNY

(az EUMSZ 325. cikkének (4) bekezdése szerint)

az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló európai parlamenti és tanács irányelvre irányuló javaslatról

(2018/C 405/01)

AZ EURÓPAI UNIÓ SZÁMVEVŐSZÉKE,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 325. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló európai parlamenti és tanács irányelvre irányuló (COM(2018) 218 final) javaslatra,

tekintettel a Tanácsnak a fent említett javaslatra vonatkozó, 2018. május 29-én kézhez vett véleménykérésére,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGADTA EL:

ÁLTALÁNOS ÉSZREVÉTELEK

1. A visszaélések bejelentésével kapcsolatos több, nagy érdeklődést kiváltó esetet, valamint számos tagállami ⁽¹⁾ és nemzetközi ⁽²⁾ szintű kezdeményezést követően a Bizottság 2018. április 23-án nyújtotta be az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatát (a továbbiakban: a javaslat). Az irányelvet a visszaéléseket bejelentő személyek uniós szintű védelmének megerősítéséről szóló közlemény kísérte ⁽³⁾.
2. Észrevételezzük, hogy az egyes tagállamokban jelenleg rendkívül eltér a visszaélések bejelentésére vonatkozó megközelítés ⁽⁴⁾. Megjegyezzük továbbá, hogy az uniós vívmányok sem szolgálnak egységes szabályrendszerrel a jogsértések bejelentésére vonatkozóan. Egy átfogó, megfelelően kialakított és felhasználóbarát irányelv eredményes eszközként biztosíthatná az uniós jogszabályok megsértésének megelőzését és azt, hogy a mégis előforduló szabálysértések ne maradjanak következmények nélkül. Amennyiben a szabálytalanságok sértik az Unió pénzügyi érdekeit, azok időben és eredményesen történő bejelentések révén történő megelőzése hozzájárulhat az uniós költségvetés védelméhez, a gondos pénzgazdálkodáshoz és az elszámoltathatósághoz.
3. Üdvözljük a javaslatot, mivel véleményünk szerint a visszaélések bejelentésére szolgáló rendszerek valamennyi tagállamban történő bevezetése vagy kiterjesztése javíthatná az uniós szakpolitikák irányítását, mivel ezáltal a polgárok és munkavállalók által a legalsóbb szinteken tett intézkedések kiegészíthetnék a felsőbb szinteken tett végrehajtási

⁽¹⁾ Lásd: a tagállamok jogi kereteire irányuló bizottsági elemzés 6. melléklete (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf).

⁽²⁾ Lásd többek között: az Európa Tanács Korruptióról szóló Büntetőjogi Egyezménye, Európai szerződések sorozat, 173., Strasbourg, 1999.1.27.; Európa Tanács, A visszaélést bejelentő személyek védelme, CM/Rec(2014)7 ajánlás és kiegészítő magyarázat; az ENSZ Közgyűlésének 2003. október 31-i 58/04. sz. határozata az Egyesült Nemzetek Korruptió elleni egyezményéről; a G-20 korruptió elleni cselekvési terve a visszaélést bejelentő személyek védelméről: *Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation* (A visszaélést bejelentő személyek védelmével kapcsolatos keretokről szóló tanulmány, a követendő gyakorlatok és a jogalkotási irányelvek compendiuma) (2011).

⁽³⁾ COM(2018) 214 final.

⁽⁴⁾ Lásd: a tagállamok jogi kereteire irányuló bizottsági elemzés 6. mellékletét (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf).

erőfeszítéseket, pl. a Bizottság által a tagállamokkal szemben indított, az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségsszegési eljárást⁽¹⁾. Ilyen értelemben az irányelv növelhetné a polgárok tudatosságát jogaikkal és azzal kapcsolatban, hogy személyesen ők is segíthetnek érvényt szerezni az uniós jogoknak. Amennyiben egy adott szabálytalanság rendszerszintű problémára világít rá, annak bejelentése segítheti a Bizottságot abban, hogy eljárást indítson az adott tagállam ellen.

4. Ezenkívül amennyiben egy bejelentett szabálytalanság sérti az Unió pénzügyi érdekeit, a szabálytalanul kifizetett összegek visszafizetése megtakarításokat eredményezhet az uniós költségvetésben. Hosszabb távon, ha a visszaélések bejelentése az uniós programok pénzügyi irányításában meglévő kiskapukra vagy hiányosságokra hívja fel a figyelmet, az lehetővé teszi az uniós jogalkotó számára, hogy a Bizottság javaslatára megtegye a szükséges jogszabálymódosításokat.

5. Az Unió külső ellenőreként a Számvevőszék nem vállalna közvetlen szerepet a javaslat szerinti bejelentési rendszerben. Az EUMSZ 287. cikke szerinti megbízatásunk teljesítése során nem kezdeményezünk automatikusan ellenőrzést vagy vizsgálatot harmadik felektől kapott információk alapján. Az ellenőrzési munkánk tervezése során azonban alaposan figyelembe vesszük minden külső forrásból származó releváns információt. Amennyiben felhívják egy számvevőnk figyelmét egy visszaélésre, az így kapott információkat beépíthetjük az ellenőrzési munkába⁽²⁾. A közérdekű bejelentések formájában tudomásunkra hozott visszaélések munkánk jövőbeni hangsúlyait is befolyásolhatják⁽³⁾.

6. Észrevételezzük, hogy a javaslat nem terjed ki az uniós intézmények, hivatalok és szervek tevékenységével kapcsolatos visszaélések uniós alkalmazottak általi bejelentésére; ezzel jelenleg az uniós tisztviselők személyzeti szabályzata foglalkozik⁽⁴⁾.

A BIZOTTSÁG ELŐKÉSZÍTŐ MUNKÁJA

7. Nyugtazzuk, hogy a Bizottság 2017 során jelentős előkészítő munkát végzett. Egy 12 hetes nyilvános konzultációt szervezett, amelynek keretében 5 707 választ dolgozott fel, három online konzultációt végzett az érdekelt felek körében, két műhelytalálkozót tartott nemzeti szakértőkkel, valamint egy műhelytalálkozót szervezett tudományos és érdekképviseleti szakértőkkel. Megbízást adott ezenkívül egy külső tanulmány elkészítésére és hatásvizsgálatot⁽⁵⁾ végzett: ezt először elutasította, majd végül jóváhagyta a Szabályozó Ellenőrzési Testület⁽⁶⁾.

8. Hatásvizsgálatában a Bizottság a csalás és korrupció kockázatával érintett összeget évi 179 és 256 milliárd EUR közöttire becsüli az Unióban⁽⁷⁾. Számításai szerint a javaslat az Unióban foglalkoztatottak 40 %-a számára biztosítana jogot a visszaélések bejelentésével kapcsolatos védelemre, és további közel 20 %-uk számára növelné a védelem szintjét. Végezetül a Bizottság becslése szerint a javaslat összesen 747,8 millió EUR egyszeri költséggel járna a magán- és a közszektor számára, míg a rendszer működtetése évi 1 336,6 millió EUR-ba kerülne.

RÉSZLETES MEGJEGYZÉSEK

Ez a szakasz csak a javaslat azon cikkeivel foglalkozik, amelyekre vonatkozóan részletes megjegyzéseket teszünk.

1. cikk. Tárgyi hatály

9. A javaslat az alábbi négy fő kategóriába tartozó bejelentéseket tevő személyek számára kíván védelmet nyújtani:

— uniós jogi aktusok hatálya alá tartozó jogsértések korlátozott számú területen⁽⁸⁾. Az érintett jogi aktusok felsorolása mellékletben található, amelynek második része tartalmazza a visszaélések bejelentésére nézve már konkrét szabályokat előíró jogi aktusokat. A 19. és 82. preambulumbekkezdés lehetővé teszi a melléklet módosításának (bővítésének) fontolóra vételét minden olyan esetben, amikor a visszaéléseket bejelentők védelme releváns egy új uniós jogi aktus szempontjából,

⁽¹⁾ Ezzel kapcsolatban lásd: „Az uniós jog gyakorlati megvalósítása – az Európai Bizottság az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikkének (1) bekezdése szerinti felügyeleti feladatköre” című, 2018. szeptember 3-án közzétett állapotfelmérésünk.

⁽²⁾ ISA 250 Nemzetközi Könyvvizsgálati Standard (felülvizsgált változat), A jogszabályok és szabályozások figyelembevétele a pénzügyi kimutatások könyvvizsgálatánál, A17. „A könyvvizsgáló a 13–17 bekezdésben felsorolt eljárások elvégzésén kívüli más forrásból is értesülhet a jogszabály vagy szabályozás be nem tartásáról (pl. ha a könyvvizsgáló figyelmét egy visszaélést bejelentő személy hívja fel).”

⁽³⁾ Az idei évre vonatkozóan lásd: a Számvevőszék 2018. évi munkaterve.

⁽⁴⁾ Az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia-közösség tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló 31. EGYK és 11. Euratom tanácsi rendelet (HL P 45., 1962.6.14., 1385. o.) 22c. cikke. Lásd még: az európai ombudsman által a szabályzattal kapcsolatban 2015.2.27.-én folytatott vizsgálat (OI/1/2014/PMC. sz. ügy).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 116, 46. oldal.

⁽⁸⁾ Közbeszerzés, pénzügyi szolgáltatások, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megakadályozása; termékbiztonság; közlekedésbiztonság; környezetvédelem; nukleáris biztonság; élelmiszer- és takarmánybiztonság; állategészségügy és állatjólét; közegészségügy; fogyasztóvédelem; a magánélet és a személyes adatok védelme, valamint a hálózat- és információbiztonság.

- közbeszerzési szabályok megsértése,
- az EUMSZ csalás elleni küzdelemről szóló 325. cikkében meghatározott, az Unió pénzügyi érdekeit sértő és különösen a PIF-irányelvben ⁽¹⁾ és az OLAF-rendeletben ⁽²⁾ részletesebben meghatározott jogsértések,
- a belső piaccal kapcsolatos jogsértések olyan jogi aktusok tekintetében, amelyek sértik a társasági adószabályokat, vagy olyan szabályozások tekintetében, amelyek célja az alkalmazandó társaságiadó-törvény célját vagy tárgyát meghiúsító adóelőny szerzése.

10. Mivel számos uniós jogi aktus már tartalmazza a visszaélések bejelentésére szolgáló eljárások egyes elemeit, a javaslat szerint az ágazatspecifikus szabályok (mint például a piaci visszaélésekről szóló irányelvben szereplő szabályok ⁽³⁾) lennének mérvadóak. A javaslat azonban minden olyan esetre alkalmazandó lenne, amelyet nem szabályoz ágazatspecifikus jogi aktus.

A Számvevőszék elemzése

11. Üdvözljük a Bizottság arra irányuló szándékát, hogy az irányelv az Unió tevékenységének számos területére kiterjedjen. Ez összhangban áll az Európa Tanács azon ajánlásával, hogy „átfogó és koherens” normatív keretet kell létrehozni ⁽⁴⁾.

12. Noha teljes mértékben elismerjük, hogy tiszteletben kell tartani az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás elvét, és elismerjük azt is, hogy az irányelv mint jogi aktus eredendő korlátokkal bír, aggályosnak találjuk a tárgyi hatály kérdésének összetettségét és azt, hogy milyen következményei lehetnek ennek az összetettségnek a visszaélést bejelentő személyek védelmének eredményességére. A javaslatot kísérő közleményben a Bizottság különösen arra ösztönzi a tagállamokat, hogy vegyék fontolóra az irányelv hatályának kibővítését „más területekre” és „egy nemzeti szintű átfogó és koherens keret biztosítását” ⁽⁵⁾. Amennyiben a nemzeti jogban nem terjesztik ki önként az irányelv hatályát, a végfelhasználóknak olyan összetett értékeléseket kellhet végezniük, amelyekhez adott esetben nem rendelkeznek megfelelő szakismerettel. Ahhoz, hogy az irányelv és az azt a nemzeti jogba átvitt jogszabályok által nyújtott védelemben részesüljön, egy visszaélést bejelenteni készülő személynek meg kell bizonyosodnia arról, hogy a visszaélés olyan tevékenységet érint-e, amely szerepel az – időközben valószínűleg már módosított és egységes szerkezetbe foglalt – irányelv mellékletében. Ez az összetettség csökkentheti a potenciális bejelentők jogbiztonságát és eltántoríthatja őket az uniós jog megsértésének bejelentésétől.

13. Véleményünk szerint a javaslat hatályának összetettségét részben enyhítik a visszaéléseket bejelentő személyek számára egyértelmű és könnyen hozzáférhető tájékoztatás, tanácsadás és segítségnyújtás biztosításáról szóló rendelkezések ⁽⁶⁾, és az is, hogy elvben elegendő „alapos okkal feltételezni”, hogy a bejelentés az irányelv hatálya alá tartozik ⁽⁷⁾.

14. Üdvözljük a Bizottságnak arra irányuló szándékát, hogy a javaslat hatálya az EUMSZ 325. cikkében meghatározott, az Unió pénzügyi érdekeit sértő valamennyi cselekményre kiterjedjen, mivel ez egy „olyan alapvető terület, ahol erősíteni kell az uniós jogérvényesítést” ⁽⁸⁾. A PIF-irányelv meghatározása szerint „az Unió pénzügyi érdekei” az alábbiakból finanszírozott, szerzett vagy azoknak járó valamennyi bevétel, kiadás és vagyoni eszköz: i. az uniós költségvetés, ii. a Szerződések alapján létrehozott uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek költségvetései, vagy az általuk közvetlenül vagy közvetve kezelt vagy ellenőrzött költségvetések” ⁽⁹⁾. Ez magában foglalná például valamennyi uniós forrást, a héat és a vámilletékeket, de nem terjedne ki azokra az eszközökre, amelyeket nem uniós jogszabály hozott létre és amelyek nem érintenek uniós bevételt vagy kiadást, mint például az Európai Stabilitási Mechanizmus.

2. cikk. Személyi hatály

15. A javaslat hatálya olyan, a magán vagy állami szektorban dolgozó bejelentőkre – beleértve az önkénteseket, nem fizetett gyakornokokat és azokat, akiknek munkavégzésre irányuló jogviszonya még nem kezdődött meg – terjed ki, akik munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységükkel összefüggésben jogsértésről szereznek tudomást.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről (HL L 198., 2017.7.28., 29. o.).

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 248., 2013.9.18., 1. o.).

⁽³⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 16-i 2014/57/EU irányelve a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióiról (HL L 173., 2014.6.12., 179. o.).

⁽⁴⁾ CM/Rec(2014)7, 7. bekezdés.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 final, 12. o.

⁽⁶⁾ Az 5. cikk (1) bekezdésének e) pontja a magán- és a közszektor jogalanyaira, a 10. cikk az illetékes hatóságokra, illetve a 15. cikk (2) és (3) bekezdése a tagállamokra vonatkozóan.

⁽⁷⁾ A 13. cikk (1) bekezdése.

⁽⁸⁾ (16) preambulumbekkezdés.

⁽⁹⁾ A (EU) 2017/1371 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

A Számvevőszék elemzése

16. Üdvözöljük a rendelkezés személyi hatályának széles körét, különösen azt, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek esetleges megsértését illetően olyan összetett projektekre is figyelemmel van, amelyek nagyszámú szereplő – és egyben potenciális közérdekű bejelentő – (vállalkozók, alvállalkozók, tanácsadók, önkéntesek stb.) közreműködésével zajlanak.

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

17. A javaslat előírna a tagállamoknak annak biztosítását, hogy a magán- és az állami szektorban működő jogalanyok belső csatornákat és eljárásokat dolgozzanak ki a visszaélések bejelentésére. Ezeknek a belső csatornáknak az alkalmazottak rendelkezésére kell állniuk, adott esetben a közreműködők olyan további kategóriái esetében is, mint az érdekelt felek, a vállalkozók vagy a gyakoronokok.

18. Ez nem vonatkozna az 50 alkalmazottnál kevesebbet foglalkoztató, illetve 10 millió EUR-nál alacsonyabb mérlegfőösszegű vagy éves forgalmat bonyolító magánszektorbeli jogalanyokra.

19. A jogszabályi meghatározás szerint közjogi jogalanyok az államigazgatás és a regionális közigazgatások, a több mint 10 000 lakosú települések, valamint a közjog által szabályozott egyéb jogalanyok.

A Számvevőszék elemzése

20. Megértjük, hogy a Bizottság mentesíteni kívánja a magán- és a közszektor bizonyos jogalanyait a belső bejelentési csatornák létrehozási kötelezettsége alól, amely – mint ahogy azt a Bizottság is megállapítja hatásvizsgálatában – pénzügyi és igazgatási költségeket von maga után. Egyértelmű továbbá, hogy ez a kivétel nem akadályozná a visszaélést bejelentő személyeket abban, hogy külső csatornákat vegyenek igénybe.

21. Úgy véljük azonban, hogy bizonyos önkormányzatok mentesítése a belső bejelentési csatornák létrehozási kötelezettsége alól jelentősen csökkentheti a visszaélést bejelentő személyek számára nyújtott védelmet, mivel az Unión belül a települések átlagos lélekszáma 5 887 fő, a tagállamok közötti jelentős eltérésekkel⁽¹⁾. Tudomásunk szerint a javasolt határértéket már számos tagállam (Belgium, Franciaország, Spanyolország) alkalmazza a kisebb települések meghatározására. Mindazonáltal úgy véljük, hogy a Bizottságnak meg kellene indokolnia a Parlament és a Tanács számára a határértékkel kapcsolatos döntését, bemutatva, hogy az milyen mértékben felel meg a magánszektor azon jogalanyai esetében jellemző foglalkoztatotti létszámnak és forgalomnak, amelyeket a Bizottság mentesíteni kívánt a kötelezettség alól.

5. cikk. A belső jelentéstételre és a nyomon követésre vonatkozó eljárások

22. A javaslat részletezi a belső jelentéstételi eljárásokat, különösen a bizalmas csatornák létrehozását és a bejelentések gondos nyomon követéséért felelős személy vagy szervezeti egység kijelölését, valamint észszerű időtartamot – legfeljebb három hónap – ír elő a bejelentő számára történő visszaigazolásra vonatkozóan.

A Számvevőszék elemzése

23. A belső jelentéstételre vonatkozó részletes kötelezettségek „világos és könnyen hozzáférhető információ” nyújtását írják elő az eljárásokkal kapcsolatban, ami üdvözlendő elvárás. Véleményünk szerint ezek azonban nem térnek ki megfelelő mértékben a dolgozók tudatosságának növelésére és képzésére. Hangsúlyozni szeretnénk, hogy mind a köz-, mind a magánszektorban fontos a pozitív és bizalomra alapuló környezet kiépítése, ahol a visszaélések bejelentése a szervezeti kultúra elfogadott része⁽²⁾.

13. cikk. A bejelentő személyek védelmének feltételei

24. Ez a cikk határozza meg azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a bejelentő személyt az irányelv szerinti védelem illeti meg. Bármely bejelentési csatornát (belső, külső vagy nyilvános) vett is igénybe, a bejelentőnek alapos okkal kell feltételeznie, hogy a bejelentett információ a bejelentés időpontjában igaz volt, és hogy az információ ezen irányelv hatálya alá tartozik.

⁽¹⁾ OECD, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data (Önkormányzatok az OECD-országokban: főbb adatok)*, 2018-as kiadás, 5-6. o.

⁽²⁾ Lásd: UK National Audit Office, *Making a whistleblowing policy work (A visszaélések bejelentésére szolgáló politika gyakorlati alkalmazása)*, az Egyesült Királyság legfőbb pénzügyi ellenőrző szervének elnöki hivatala által készített jelentés, HC 1152, 2013–14-es ülés, 2014. március 18.; Chartered Institute of Internal Auditors, *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing (A visszaélések bejelentése és a vállalatirányítás: a belső ellenőrzés szerepe a visszaélésekkel kapcsolatos bejelentések terén)*, 2014. január.

25. Ahhoz, hogy a bejelentő személy külső bejelentési csatorna igénybevétele esetén védelemre legyen jogosult (pl. a vállalat/hivatalon kívül egy illetékes nemzeti hatóságnak történő bejelentés), az alábbi feltételek egyikének kell teljesülnie:

- először belső bejelentést tett, de „észszerű határidőn” (legfeljebb három hónapon) belül nem került sor megfelelő válaszintézkedésre,
- nem volt lehetősége belső bejelentést tenni, vagy észszerűen nem volt tőle elvárható, hogy ismerje a belső bejelentés lehetőségét,
- olyan kategóriába tartozik, amely számára nem kötelező a belső bejelentési csatornák igénybevétele (pl. vállalkozó, nem fizetett gyakornok),
- a „jelentés tárgya” miatt nem volt észszerűen elvárható, hogy belső bejelentési csatornát vegyen igénybe,
- alapos okkal feltételezi, hogy a belső bejelentés veszélyeztetné az illetékes hatóság által végzett vizsgálati intézkedések eredményességét,
- az uniós jog alapján jogosult volt külső bejelentést tenni.

26. A nyilvános bejelentést tevő személyt az irányelv szerinti védelem illeti meg, amennyiben:

- először belső, illetve külső bejelentést tett az irányelvnek megfelelően,
- észszerűen nem várható el tőle, hogy belső, illetve külső jelentési csatornát vegyen igénybe a közérdek közvetlen és nyilvánvaló veszélyeztetettsége, vagy az ügy sajátos körülményei, vagy pedig a visszafordíthatatlan kár kockázata miatt.

A Számvevőszék elemzése

27. Véleményünk szerint a bejelentő személyek védelméről aszerint kellene határozni, hogy az információk feltárása a közérdeket szolgálja-e. Ezért elejét kellene venni, hogy a tagállamok a bejelentő szubjektív szándéka vagy annak valamely más megfontolása alapján megtagadják a védelmet.

28. Úgy véljük, hogy a belső csatornák elsődleges alkalmazásának előírása elvben megfelelőnek tekinthető és elősegítheti a visszaélések bejelentését elfogadó szervezeti kultúra kialakítását. Megjegyezzük azonban, hogy a szabály alóli kivételek széles köre további – közigazgatási és igazságügyi – értelmezést igényel ahhoz, hogy ez ne okozzon jogbizonytalanságot a potenciális bejelentők számára. Ezenkívül ügyelni kell arra, hogy a javaslatban szereplő többlépcsős rendszer a határidők felhalmozódása miatt ne akadályozza a visszaélések megelőzését, hiszen ez ellentétes lenne az irányelv céljával.

29. Végezetül – bár az uniós intézményi rendszer sajátosságai miatt a két helyzet nem hasonlítható közvetlenül össze – észrevételezzük, hogy a visszaélések uniós alkalmazottak általi bejelentésével kapcsolatban a személyzeti szabályzatban meghatározott megközelítés eltér a Bizottság által a javaslatban meghatározott szabályoktól. A személyzeti szabályzat szerint a visszaéléseket bejelentő uniós alkalmazottak kivétel nélkül jogosultak védelemre, és nem kell előbb kimeríteniük a belső csatornák által kínált lehetőséget ahhoz, hogy közvetlenül az OLAF-hoz fordulhassanak ⁽¹⁾.

30. A belső bejelentési csatornák megkerülését engedélyező kivételek terén a 13. cikk (2) bekezdéséből hiányolunk egy olyan lehetőséget, hogy ne kelljen igénybe venni a belső csatornákat az olyan bejelentőknek, akik észszerű okkal feltételezik, hogy a belső bejelentés személyes biztonságukat vagy jogos érdekeiket veszélyeztetné.

31. Az Európai Számvevőszék rendszeresen kap harmadik felektől csalásnyús esetekre vonatkozó spontán bejelentéseket (2017-ben 29 ilyen bejelentést kaptunk), amelyek közül néhány a javaslat személyi és tárgyi hatálya alá esne. A bejelentések áttekintése után a releváns eseteket továbbítjuk az OLAF-nak ⁽²⁾. Üdvözöljük, hogy a javaslat ⁽³⁾ ugyanolyan szintű védelmet garantál a visszaélést bejelentőknek, mintha a bejelentést a tagállamuk illetékes hatóságainak tették volna.

32. Végezetül úgy véljük, hogy a névtelen bejelentést tevő személyek akkor is részesülhessenek védelemben, ha személyazonosságukra később fény derül. Ez összhangban állna azzal, hogy az Unió ösztönzi a többek között a tagállamokon

⁽¹⁾ A személyzeti szabályzat 22a. cikkének (1) bekezdése.

⁽²⁾ Az Európai Számvevőszék 43-2017. sz. határozata az Európai Számvevőszék és az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) közötti, a Számvevőszék által az ellenőrzési munkája során feltárt, vagy harmadik felek részéről önkéntes bejelentésként kapott csalásnyús esetekkel kapcsolatos együttműködésről.

⁽³⁾ A 13. cikk (3) bekezdése.

belülről, az OLAF számára történő névtelen bejelentéseket ⁽¹⁾, valamint a Bizottság versenyjogi szakpolitikájával ⁽²⁾. Az e véleményhez kapcsolódóan végzett munkánk során a Bizottság megerősítette, hogy a védelmet valóban kiterjesztené az olyan névtelen bejelentőkre, akiknek a személyazonosságára később fény derül.

15. cikk. Intézkedések a bejelentő személyekkel szembeni megtorlás elleni védelem érdekében

33. A javaslat előírja a tagállamok számára, hogy megtegyék a szükséges intézkedéseket a bejelentő személyekkel szembeni megtorlás ellen. A szöveg a teljesség igénye nélkül hét ilyen intézkedést sorol fel:

- a nyilvánosság tájékoztatására vonatkozó előírások,
- az illetékes hatóságok általi segítségnyújtás,
- a bejelentő mentesítése a közzétételre irányuló szerződéses és nem szerződéses korlátozások alól (pl. szerződések titoktartási záradékai),
- a bizonyítási teher megfordítása a bejelentő személy által elszenvedett hátránnyal kapcsolatos bírósági eljárás során (pl. a *foglalkoztatónak* kell bizonyítania, hogy az elbocsátás nem a visszaélés bejelentésének következménye volt, hanem kizárólag más, kellően indokolt okokon alapult),
- megfelelő jogorvoslati intézkedések, köztük ideiglenes intézkedések alkalmazásának lehetősége,
- az üzleti titokról szóló irányelvben ⁽³⁾ foglalt intézkedések, eljárások és jogorvoslatok alóli mentesülés, valamint lehetőség az eljárás megszüntetésének indítványozására annak alapján, hogy a bejelentő személy közérdekű bejelentést tett,
- jogi támogatás, valamint jogi és pénzügyi segítségnyújtás.

A Számvevőszék elemzése

34. Általánosságban egyetértünk a Bizottsággal és üdvözljük az irányelvjavaslatot. Különösen üdvözlendőnek tartjuk a megtorlás elleni védelmet szolgáló intézkedések kiterjedt felsorolását, amelyek nem akadályozzák a foglalkoztatókat abban, hogy bejelentőkkel szemben is kellően indokolt foglalkoztatási döntéseket hozhassanak. Különösen hangsúlyozni szeretnénk, hogy mind a köz-, mind a magánszektorban fontos a pozitív és bizalomra alapuló környezet kiépítése, ahol a visszaélések bejelentése a szervezeti kultúra elfogadott része. Megjegyezzük továbbá, hogy az irányelv nem említi időbeli korlátokat, ami azt jelenti, hogy a tagállamok nem vezethetnek be vagy nem tarthatnak érvényben ilyen korlátokat a visszaéléseket bejelentő személyek védelmére vonatkozóan.

21. cikk. Jelentéstétel, értékelés és felülvizsgálat

35. A tagállamok a javaslat szerint megadnak a Bizottság részére az irányelv végrehajtásával és alkalmazásával kapcsolatos minden releváns információt. A javaslat erre vonatkozóan kétlépcsős megközelítést alkalmaz. A 2021. május 15-ig tartó átültetési időszak vége után két év elteltével a Bizottságnak 2023. május 15-ig jelentést kell benyújtania az Európai Parlament és a Tanács számára az irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról.

36. A tagállamoknak bizonyos statisztikákat is évente meg kell küldeniük a Bizottságnak, „ha azok az érintett tagállamban központi szinten elérhetőek”. Az érintett statisztikák az illetékes hatóságokhoz beérkezett bejelentések számára, az ilyen bejelentések eredményeként kezdeményezett vizsgálatok és eljárások számára és azok végső eredményeire, illetve a becsült pénzügyi kárra és visszafizetett összegekre vonatkoznak. A Bizottság az indokolásban kifejti, hogy ez az adatkészlet be fog épülni az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) jelenlegi jelentéseibe, esetleg kiegészülve az Európai Ügyészség Hivatala (EPPO) és az uniós ombudsman éves jelentéseivel.

37. E statisztikák alapján a Bizottság 2027. május 15-ig egy további jelentést nyújt be az Európai Parlament és a Tanács számára az irányelvet átültető nemzeti jog hatásának értékeléséről. A jelentés értékelni fogja többek között azt, hogy szükség van-e az irányelv módosítására a hatály kiterjesztése érdekében.

⁽¹⁾ A 883/2013/EU, Euratom rendelet 5. cikkének (1) bekezdése (Vizsgálatok indítása): „A főigazgató vizsgálatot indíthat, ha kellő gyanú – amely alapulhat bármely harmadik fél vagy névtelen forrás által nyújtott információon is – áll fenn arra vonatkozóan, hogy csalást, korrupciót vagy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bármely más jogellenes tevékenységet követtek el.” (utólagos kiemelés).

⁽²⁾ Az Európai Bizottság közleménye a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről (HL C 298., 2006.12.8., 17. o.).

⁽³⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. június 8-i (EU) 2016/943 irányelve 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.).

A Számvevőszék elemzése

38. Véleményünk szerint lehetne javítani a javasolt jelentéstételi előírások átláthatóságán és mértékén. Véleményünk szerint az, hogy a statisztikák megküldése egyes tagállamok számára (ahol ezek nem hozzáférhetőek központi szinten) opcionális, és hogy a statisztikák nem adnak meg szakpolitikai terület szerinti bontást, csökkenti e rendelkezés eredményességét. Ezenkívül hat évet kellene várni az átültetési határidőtől és nyolc évet az irányelv hatálybalépésétől számítva ahhoz, hogy a statisztikákban szereplő információk a köz javára váljanak. Ez az időszak aránytalanul hosszúnak tűnik és ellentétben áll a 21. cikk (1) bekezdésével, amely előírja a tagállamok számára az irányelv végrehajtásával és alkalmazásával kapcsolatos „minden releváns információ” megadását a Bizottságnak.

39. Megjegyezzük, hogy a tagállami beszámolás opcionális jellege nem példa nélküli, már a PIF-irányelvben ⁽¹⁾ is szerepel. Nézetünk szerint azonban a PIF-irányelvvel való összhang önmagában nem indokolja a kevésbé szigorú beszámolási kötelezettségek fenntartását. Bár elismerjük, hogy a szélesebb körű beszámolási kötelezettség további költségekkel jár, szeretnénk felhívni a Parlament és a Tanács figyelmét arra, hogy az említett statisztikák rendelkezésre állásra alapvető fontosságú lenne ahhoz, hogy egy későbbi szakaszban értékelni lehessen a tagállamok, valamint a magán- és a közszektor jogalanyai által az irányelv végrehajtása érdekében eszközölt, jóval nagyobb pénzügyi és adminisztratív beruházások teljesítményét. Előkészítő munkája során a Bizottság támaszkodni tudott a különböző joghatósági területeken világszerte szerzett tapasztalatokra, és ez főleg annak tudható be, hogy rendelkezésre álltak adatok a visszaéléseket bejelentő személyek védelmére szolgáló rendszerek végrehajtásáról. Szükség esetén a Bizottság megvizsgálhatná annak különböző lehetőségeit, hogy uniós forrásokkal segítse a tagállamokat az adatgyűjtésben.

40. Véleményünk szerint a visszaélések bejelentésével kapcsolatos tagállami statisztikai információknak a lehető legjobb minőségűeknek kell lenniük, és azoknak országok, jogi aktusok és szakpolitikai területek szerinti bontásban kell rendelkezésre állniuk, és tartalmazniuk kell a polgári és büntetőjogi ügyek végső eredményeit. Egyetértünk az Egyesült Királyság legfőbb pénzügyi ellenőrző szervével abban, hogy a visszaélések bejelentésén alapuló vizsgálatokkal és az azok eredményeivel kapcsolatos átfogó statisztikák közzététele növeli a munkatársak bejelentővédelmi rendszerekbe vetett bizalmát, mivel azt látatja, hogy a bejelentéseket komolyan veszik ⁽²⁾.

A véleményt 2018. szeptember 26-i luxembourgi ülésén fogadta el a Lazaros S. LAZAROU számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE

elnök

⁽¹⁾ A (EU) 2017/1371 irányelv 18. cikkének (2) bekezdése.

⁽²⁾ UK National Audit Office, *Making a whistleblowing policy work* (A visszaélések bejelentésére szolgáló politika gyakorlati alkalmazása), az Egyesült Királyság legfőbb pénzügyi ellenőrző szervének elnöki hivatala által készített jelentés, HC 1152, 2013–14-es ülés, 2014. március 18., 4.18. pont.