



A8-0004/2017

20.1.2017

JELENTÉS

a visszaélést bejelentő személyek szerepéről az Unió pénzügyi érdekeinek
védelmében
(2016/2055(INI))

Költségvetési Ellenőrző Bizottság

Előadó: Dennis De Jong

TARTALOM

	Oldal
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY	3
INDOKOLÁS.....	11
VÉLEMÉNY AZ ALKOTMÁNYÜGYI BIZOTTSÁG RÉSZÉRŐL	12
ZÁRÓSZAVAZÁS EREDMÉNYE AZ ILLETÉKES BIZOTTSÁGBAN	16

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

a visszaélést bejelentő személyek szerepéről az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében (2016/2055(INI))

Az Európai Parlament,

- tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre, és különösen annak 325. cikkére,
- tekintettel az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának 22a., 22b. és 22c. cikkére,
- tekintettel „A szervezett bűnözés, a korrupció és a pénzmosás problémájáról: megvalósítandó intézkedésekre és kezdeményezésekre vonatkozó ajánlások” című, 2013. október 23-i állásfoglalására¹,
- tekintettel az európai ombudsman visszaélések bejelentésével kapcsolatos OI/1/2014/PMC. számú saját kezdeményezésű vizsgálatát lezáró határozatra,
- tekintettel a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, felhasználásával és felfedésével szembeni védelemről szóló, 2016. június 8-i (EU) 2016/943 európai parlamenti és tanácsi irányelvre²,
- tekintettel az Európa Tanács korrupcióval kapcsolatos polgárjogi egyezményének 9. cikkére,
- tekintettel az Európa Tanács korrupcióval kapcsolatos büntetőjogi egyezményének 22a. cikkére,
- tekintettel az Európa Tanács az informátorok védelméről szóló, CM/Rec(2014)7. számú ajánlására,
- tekintettel az Egyesült Nemzetek korrupció elleni egyezményének 8., 13. és 33. cikkére,
- tekintettel az „Ajánlás az etikus magatartás javítására a közszolgálatban” című OECD-ajánlás 4. alapelvére,
- tekintettel az európai ombudsman hivatalának 2015. március 2-i vizsgálatára, és az uniós intézményekhez intézett azon felhívására, hogy fogadják el a visszaélések bejelentésére vonatkozóan előírt szabályokat,
- tekintettel „A visszaélést bejelentő személyek hatékony védelme” című OECD-kiadványra,
- tekintettel az Emberi Jogok Európai Bírósága Guja kontra Moldova ügyben 2008. február 12-én hozott, 14277/04. számú ítéletére,

¹ HL C 208., 2016.6.10., 89. o.

² HL L 157., 2016.6.15., 1. o.

- tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6. cikkére,
 - tekintettel eljárási szabályzata 52. cikkére,
 - tekintettel a Költségvetési Ellenőrző Bizottság jelentésére (A8-0004/2017),
- A. mivel a mentesítési eljárás keretében a Parlamentnek a lehető legtöbb információra van szüksége az ilyen jellegű esetleges szabálytalanságokat illetően; mivel az intézményeken belüli szabálytalanságokat illetően a Parlamentnek jogosultnak kell lennie arra, hogy teljes körűen hozzáférjen az információkhoz annak érdekében, hogy a mentesítési eljárást a tények teljes ismeretében folytathassa le;
- B. mivel az Európai Számvevőszék jelentései kiváló alapot nyújtanak a Parlamentnek az ellenőrzéshez, ám azok nem térhetnek ki minden egyes kiadási tételre;
- C. mivel a Bizottság és a többi uniós intézmény szintén benyújtanak a Parlamentnek tájékoztató jelentéseket pénzgazdálkodásukról, de azokban a hivatalos jelentéstételi mechanizmusokra hagyatkoznak;
- D. mivel az uniós alapok a Bizottság és a tagállamok közötti megosztott irányítás alá tartoznak, ami megnehezíti a Bizottság dolgát az egyes projektek szabálytalanságaira vonatkozó jelentés készítésekor;
- E. mivel az Európai Parlament rendszeresen kap megkereséseket a polgároktól és nem kormányzati szervezetektől a részben vagy egészben uniós költségvetésből finanszírozott egyes projektek kapcsán feltárt szabálytalanságok miatt;
- F. mivel a visszaéléseket bejelentő személyek ezért fontos szerepet játszanak az uniós költségvetésből történő kifizetésekkel kapcsolatos szabálytalanságok megelőzésében, feltárásában és bejelentésében, valamint a korrupciós ügyek feltárásában és nyilvánosságra hozatalában; mivel az uniós közszolgálatok terén meg kell teremtenünk és elő kell mozdítanunk a bizalom kultúráját, ami azt jelenti, hogy az uniós tisztviselők és egyéb alkalmazottak, valamint a nyilvánosság is bízik a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásban, amit az is bizonyít, hogy az uniós intézmények támogatják, védik és bátorítják azokat a személyeket, akik visszaélés bejelentését fontolgatják;
- G. mivel létfontosságú, hogy minél hamarabb horizontális jogi keretet hozzunk létre, amely a jogok és kötelezettségek megállapításával védi a visszaélést bejelentő személyeket az EU egész területén, valamint az uniós intézményekben (az anonimitás védelme, jogi, pszichológiai és – szükség esetén – pénzügyi segítségnyújtás, hozzáférés a különböző információs csatornákhöz, gyorsreagálású válaszadási rendszerek stb.);
- H. mivel a legtöbb uniós tagállam ratifikálta az ENSZ korrupció elleni egyezményét, amely kötelezővé teszi a megfelelő és hatékony védelmet a visszaélést bejelentő személyek számára;
- I. mivel a visszaélések bejelentése a szervezett bűnözés és a közszféra korrupciója elleni küzdelem egyik alapvető információforrása;
- J. mivel a visszaéléseket bejelentő személyek különösen fontos szerepet játszanak a

korruptió és a csalás feltárásában és bejelentésében, mivel az ilyen bűncselekményekben részt vevő személyek azokat igyekeznek titkolni a hivatalos jelentéstételi mechanizmusok során;

- K. mivel a visszaélést bejelentő személyek – az átláthatóság és a feddhetetlenség elvén alapuló – tevékenysége alapvetően fontos; mivel ezért a visszaélést bejelentő személyek védelmét jogi eszközökkel kell garantálni, és azt az Európai Unió egész területén meg kell erősíteni, de csak akkor, ha a bejelentésre a közérdek védelme érdekében, az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata értelmében vett jóhiszeműség szellemében kerül sor;
- L. mivel a hatóságoknak nem szabadna korlátozniuk vagy akadályozniuk a visszaélést bejelentő személyeket és az újságírókat abban, hogy dokumentálják és nyilvánosságra hozzák az illegális, jogellenes vagy ártalmas gyakorlatokat, amennyiben ezen információk felfedése jóhiszemű indíttatásból, a közérdek elsőbbsége érdekében történik;
- M. mivel 2014. január 1. óta a személyzeti szabályzat 22a., 22b. és 22c. cikkével összhangban az összes uniós intézmény számára kötelező belső szabályokat bevezetni a visszaéléseket bejelentő, uniós intézményekben dolgozó tisztviselők védelme érdekében, és mivel a személyzeti szabályzattal kapcsolatos kérdésekért felelős intézményközi előkészítő bizottságnak a visszaéléseket bejelentő személyek védelmével foglalkozó munkacsoportja még nem fejezte be munkáját; mivel a tapasztalatokra épülő bevett gyakorlatok kialakítása érdekében a munkacsoport feladatai közé kellene tartoznia annak, hogy felmérje a visszaélést bejelentő azon személyek helyzetét, akik az intézményeken belül a bejelentés miatt negatív következményekkel néztek szembe; mivel a belső szabályoknak figyelembe kellene venniük az irányítási struktúrát és a személyzeti szabályzat szerinti különböző kategóriák sajátos jellemzőit;
- N. mivel a visszaélést bejelentő személyek védelméről nem gondoskodott az összes tagállam, és az nincs harmonizálva, így előfordulhat, hogy még abban az esetben is, ha az Európai Unió pénzügyi érdekei forognak kockán, a visszaélést bejelentő személy számára személyes vagy szakmai szempontból kockázatos lehet, hogy tájékoztassa a Parlamentet a szabálytalanságokról; mivel az emberek éppen attól félnek, hogy a védelem hiánya miatt, valamint azért, mert bejelentésüknek úgysem lesz következménye, megtorlást fognak alkalmazni velük szemben, ezért a szabálytalanságokat nem jelentik be, és következésképpen az EU pénzügyi érdekei sérülnek;
- O. mivel biztosítani kell, hogy a visszaélést bejelentő személyekkel szembeni megtorlás bármely formáját megfelelően szankcionálják;
- P. mivel 2013. október 23-i állásfoglalásában a Parlament felszólította a Bizottságot, hogy 2013 végéig terjesszen elő jogalkotási javaslatot egy olyan hatékony és átfogó európai bejelentővédelmi programra a köz- és a magánszférában, amely védelmet biztosít azoknak, akik a rossz vezetés eseteit és szabálytalanságokat tárnak fel, és az EU pénzügyi érdekeivel összefüggő nemzeti és határokon átnyúló korrupcióról számolnak be; mivel emellett felszólította a tagállamokat, hogy léptessenek életbe megfelelő és hatékony védelmet a visszaélést bejelentő személyek számára;
- Q. mivel az uniós jogalkotó az ágazatokra vonatkozó jogi eszközök – többek között a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságáról szóló 2013/30/EU irányelv, a piaci

visszaélésekről szóló 596/2014/EU rendelet, a pénzmosásról és a terrorizmus finanszírozásáról szóló (EU) 2015/849 irányelv és a repülőesemények jelentéséről szóló 376/2014/EU rendelet – révén már gondoskodott a visszaélést bejelentő személyek védelméről;

- R. mivel a visszaélést bejelentő személyek védelme az Unióban egyre sürgetőbb, hiszen az üzleti titok védelméről szóló irányelv korlátozza a visszaélést bejelentő személyek jogait, és ezáltal – bár nem szándékosan – vissza fogja fogni az uniós támogatásban részesülő egyes vállalatokban feltárt szabálytalanságok bejelentését;
- S. mivel egyes nemzetközi szervezetek, például a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) és az Európa Tanács már jelentős munkát végeztek e területen, és ajánlásokat dolgoztak ki a visszaélést bejelentő személyek védelmére;
- T. mivel az OECD szerint a bejelentési mechanizmussal rendelkező szervezetek több mint egyharmada nem rendelkezik a visszaéléseket bejelentő személyek megtorlással szembeni védelmét szolgáló írásos szabállyal, illetve annak létezéséről nincs tudomása;
- U. mivel a Transparency Internationalhoz, a Whistleblowing International Networkhoz és egyéb ilyen szervezetekhez hasonló nem kormányzati szervezetek is kidolgoztak a visszaélések bejelentésének szabályozására szolgáló nemzetközi elveket, amelyeket az ilyen irányú uniós kezdeményezésekben alapul lehetne venni;
- V. mivel az európai ombudsman hivatala egyértelmű hatáskörrel rendelkezik az olyan panaszok kivizsgálását illetően, amelyet uniós polgárok nyújtanak be az uniós intézmények hivatali visszasságaival kapcsolatban, ám mivel önmagában nem játszik szerepet a visszaélést bejelentő személyek tagállami védelmét illetően;
- W. mivel az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek 2014. január 1. óta hatályos legújabb változata több rendelkezést is tartalmaz a visszaélések bejelentésére vonatkozóan;
- X. mivel a visszaélést bejelentő személyek védelme alapvető fontosságú a közjő, valamint az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, továbbá a nyilvános elszámoltathatóság és feddhetetlenség kultúrájának előmozdítása szempontjából mind a magán-, mind a közszférában;
- Y. mivel számos joghatóságban, és különösen a magánszférában az alkalmazottaknak bizonyos információk tekintetében titoktartási kötelezettségük van, ami azt jelenti, hogy a visszaélést bejelentő személyek fegyelmi intézkedésekkel szembesülhetnek, ha információt adnak ki;
 - 1. helyteleníti, hogy a Bizottság eddig nem nyújtott be jogalkotási javaslatot a visszaélést bejelentő uniós személyek minimális védelmét biztosító programra vonatkozóan;
 - 2. sürgeti a Bizottságot, hogy haladéktalanul terjesszen elő olyan jogalkotási javaslatot, amely a társaságok, az állami szervek és a nem profitorientált szervezetek számára mechanizmusokat kidolgozó, hatékony és átfogó uniós bejelentővédelmi programot vezet be, és arra külön felhívja a Bizottságot, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem terén hozandó intézkedések részeként még az év

vége előtt nyújtson be jogalkotási javaslatot a visszaélést bejelentő személyek védelmére, azzal a céllal, hogy azok hathatós és azonos mértékű védelemben részesüljenek mind a tagállamokban, mind az Unió valamennyi intézményében, szervében, hivatalában és ügynökségénél;

3. fenntartja, hogy a visszaélést bejelentő személyek alapvető szerepet játszanak a tagállamok és az uniós intézmények segítségével, hogy megakadályozzák és kezeljék a feddhetetlenség elve bárminemű megsértését és a hatáskörrel való olyan visszaéléseket, amelyek európai vagy nemzeti szinten fenyegetik vagy aláássák a közegészséget, a biztonságot, a pénzügyi integritást, a gazdaságot, az emberi jogokat, a környezetvédelmet vagy a jogállamiságot, vagy növelik a munkanélküliséget, korlátozzák vagy torzítják a tisztességes versenyt, és aláássák a polgároknak a demokratikus intézményekbe és eljárásokba vetett bizalmát; ebben a tekintetben hangsúlyozza, hogy a visszaélést bejelentő személyek nagy mértékben hozzájárulnak a közintézmények demokratikus minőségének és az irántuk való bizalom növekedéséhez, átláthatóbbá, valamint közvetlenül elszámoltathatóvá téve azokat a polgárok felé;
4. megjegyzi, hogy mind a visszaélést bejelentő személyek, mind az érintett köztisztviselők vagy közintézmény számára biztosítani kell az Európai Unió Alapjogi Chartája, valamint a nemzeti jogszabályok által garantált jogok védelmét;
5. emlékeztet arra, hogy a tagállamok, mint az uniós források elsődleges címzettjei, kötelesek ellenőrizni azok elköltésének jogszerűségét;
6. megjegyzi, hogy csak néhány tagállam vezetett be a visszaéléseket bejelentő személyek védelmét szolgáló, kellően korszerű rendszert; felhívja azokat az uniós tagállamokat, amelyek törvényeikben még nem fogadtak el rendelkezéseket a visszaélést bejelentő személyek védelmében, hogy ezt mihamarabb tegyék meg;
7. felhívja a tagállamokat hatékony korrupcióellenes jogszabályok végrehajtására, valamint a visszaélést jelentő személyek védelmére vonatkozó uniós és nemzetközi standardok és útmutatások megfelelő átültetésére nemzeti jogukba;
8. sajnálja, hogy sok tagállam még nem léptetett életbe a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó konkrét szabályozást, noha a visszaélést bejelentő személyek védelme alapvető fontosságú a korrupció megelőzése és az ellene folytatott küzdelem terén, és annak ellenére, hogy az ENSZ Korrupció elleni egyezményének 33. cikke ajánlja a visszaélést bejelentő személyek védelmét;
9. rámutat, hogy az Unió pénzügyi érdekeivel kapcsolatos bejelentés alatt az olyan csalárd cselekmények bejelentését értjük, mint amilyen például – de nem kizárólagosan – a korrupció, a csalás, az összeférhetlenség, az adókikerülés és az adócsalás, a pénzmosás, a szervezett bűnözés beszivárgása, illetve ezek eltussolása;
10. szükségesnek véli olyan etikus szervezeti kultúra ápolását, amely segít biztosítani, hogy a visszaélést bejelentő személyeket ne érje megtorlás és ne legyenek kitéve belső konfliktusoknak;
11. emlékeztet arra, hogy a visszaélést bejelentő személy köteles bejelenteni az Unió pénzügyi érdekeit sértő szabálytalanságokat, valamint hogy a visszaélést bejelentő

személyeknek folyamatosan együtt kell működniük az illetékes uniós hatóságokkal az információk megosztásáról;

12. emlékeztet rá, hogy a visszaélést bejelentő személyek gyakran könnyebben hozzáférnek az érzékeny információkhoz, mint a kívülállók, és így jobban ki lehetnek téve a szakmai pályafutásukhoz kapcsolódó súlyosabb következménynek, vagy kockáztathatják az Unió Alapjogi Chartájának 6. cikke által védett személyes biztonságukat;
13. hangsúlyozza, hogy a visszaélések bejelentése fogalmának meghatározása szerint a védelem azokra is kiterjed, akik alapos okkal vélik, hogy a bejelentéskor az információ helytálló, beleértve tehát azokat is, akik jóhiszeműen jelentenek be egy nem helytálló információt;
14. hangsúlyozza az oknyomozó újságírás szerepét, és felhívja a Bizottságot annak biztosítására, hogy javaslata ugyanolyan védelmet nyújtson az oknyomozó újságíróknak, mint a visszaélést bejelentő személyeknek;
15. véleménye szerint a szabálytalanságok bejelentését befogadni képes tagállamokban kialakított irodákban megfelelő költségvetési háttérrel, kompetenciával és szakemberekkel létre kell hozni egy adatgyűjtési, tanácsadó és bejelentő uniós szervet, amely segítséget nyújtana a visszaélést bejelentő, külső és belső személyek számára abban, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő esetleges szabálytalanságokra vonatkozó információk bejelentéséhez – fenntartva a bejelentés bizalmas jellegét – megtalálják a megfelelő csatornákat, és hogy megkapják a szükséges támogatást és tanácsot; az első fázisban tevékenységét elsősorban a beérkező információk megbízható ellenőrzésére alapozná;
16. felhívja az uniós intézményeket, hogy az összes illetékes nemzeti hatósággal együttműködésben hozzák létre és szervezzék meg az információforrások bizalmasságának védelmére szükséges összes eszközt a diszkriminatív tevékenységek vagy a fenyegetések megakadályozása céljából;
17. üdvözli, hogy az európai ombudsman 2014-ben úgy határozott, hogy az uniós intézményekben saját kezdeményezésű vizsgálatot indít a visszaéléseket bejelentő személyek védelme tárgyában, és üdvözli, hogy a vizsgálat rendkívül pozitív eredményekkel járt; kéri azokat az uniós intézményeket és szerveket, amelyek ezt még nem tették meg, hogy késedelem nélkül alkalmazzák a vizsgálatot követően kidolgozott iránymutatásokat;
18. felhívja az uniós intézményeket, hogy hívja fel a figyelmet arra, milyen nehéz helyzetben vannak a visszaélést bejelentő védtelen személyek; sürgeti ezért a Bizottságot, hogy készítsen átfogó cselekvési tervet a kérdéssel;
19. kéri, hogy – addig is, amíg a 4. pontban említetteknek megfelelően egy független uniós intézmény nem jön létre – az Unió pénzügyi érdekeit sértő esetleges szabálytalanságokra vonatkozó bejelentések fogadására hozzanak létre egy bejelentésre szolgáló telefonvonalat és egyéb ilyen célú eszközöket (pl. forródrótot, weboldalakat, kapcsolattartó pontokat) üzemeltető külön egységet a Parlamenten belül, amely tanácsot adna és segítséget nyújtana a bejelentőknek az esetleges megtorló intézkedésekkel szemben;
20. felszólít egy olyan weboldal létrehozására, ahol bejelentéseket lehet tenni; hangsúlyozza,

hogyan weboldalnak nyilvánosan elérhetőnek kell lennie, és az adatokat névtelenül kell kezelnie;

21. felhívja a Bizottságot, hogy alakítson ki egyértelmű jogi keretet, amely biztosítja, hogy a törvénytelen vagy etikátlan tevékenységeket feltárók védelemben részesüljenek a megtorlás vagy a bíróság elé állítás alól;
22. felhívja a Bizottságot, hogy nyújtson be konkrét javaslatokat a törvénysértések és a szabálytalanságok feltáróinak teljes védelmére, illetve vázoljon fel átfogó tervet a korrump személyek anonimitásának védelmét szolgáló, az Unió kívüli országokba irányuló eszközáthelyezés megállítására;
23. véleménye szerint biztosítani kell, hogy a bejelentő struktúrák hozzáférhetők, védettek és biztonságosak legyenek, és hogy a visszaélést bejelentők állításait szakmai kivizsgálás alá vessék;
24. kéri a Bizottságot és – amennyiben az létrehozását követően a feladatkörébe tartozik – az Európai Ügyészséget, hogy hozzanak létre hatékony kommunikációs csatornákat az érintett felek között, illetve dolgozzanak ki az Unió pénzügyi érdekeit sértő esetleges szabálytalanságokra vonatkozó bejelentések fogadására és a bejelentők védelmére szolgáló eljárást, és hozzanak létre egy egységes munkaprotokollt a visszaélést bejelentők számára;
25. felhívja az összes uniós intézményt és szervet, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket a visszaélést bejelentők elismerésének és tiszteletben tartásának biztosítására minden őket érintő vagy korábban érintő ügyben, illetve amelyet ilyennek ismert el az Európai Unió Bírósága, és rámutat, hogy ezt visszamenőleg kell alkalmazni; felszólítja őket továbbá, hogy nyilvánosan és érdemben értesítsék a kapcsolódó ítéletekről az intézmény egészét;
26. felhívja a Bizottságot és a tagállamokat, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő esetleges szabálytalanságokra vonatkozóan általuk kapott bejelentésekről tájékoztassák a Parlamentet, és hogy az éves tevékenységi jelentésükben fordítsanak egy fejezetet a figyelemztetéseikre és azok továbbkövetésére; kéri, hogy a Parlament állapítsa meg az információk helytállóságát a megfelelő intézkedések megtétele érdekében;
27. felhívja a Bizottságot nyilvános konzultáció folytatására az érintett felek véleményének kikérése céljából a bejelentési mechanizmusokról és a nemzeti szintű eljárások lehetséges hibáiról; a nyilvános konzultáció eredményei értékes hozzájárulást jelentenek majd a Bizottságnak a visszaélés bejelentéséről szóló javaslatának kidolgozása során;
28. felkéri a független uniós szervet, és annak létrehozásáig az OLAF-ot éves jelentés elkészítésére és nyilvánosságra hozatalára a visszaélést bejelentők védelmének alakulásáról az Európai Unióban;
29. felhívja továbbá a Számvevőszéket, hogy éves jelentéseiben szenteljen külön fejezetet a visszaélést bejelentő személyek által az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén betöltött szerepnek;
30. felkéri az uniós ügynökségeket, hogy dolgozzanak ki írásos szabályzatot a bejelentők a megtorló intézkedésekkel szembeni védelme céljából;

31. üdvözlí, hogy a Parlament, a Bizottság, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Unió Bírósága, az Európai Számvevőszék, az Európai Külügyi Szolgálat, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Európai Bizottsága, az európai ombudsman és az európai adatvédelmi biztos belső szabályokat léptetett életbe a visszaélést bejelentő személyek védelmére, a személyzeti szabályzat 22a., 22b. és 22c. cikkének megfelelően; nyomatékosan kéri az összes intézményt annak biztosítására, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló saját elfogadott belső szabályaik megalapozottak és átfogóak legyenek;
32. ösztönzi a tagállamokat adatok, referenciaértékek és mutatók elfogadására a visszaélést bejelentő személyekre vonatkozó szakpolitikák tekintetében a köz- és a magánszférában egyaránt;
33. emlékeztet arra, hogy a 2015/2392/EU bizottsági végrehajtási irányelv meghatározza a jelentésre, a nyilvántartás-vezetési kötelezettségekre és a visszaélést bejelentő személyekkel kapcsolatos védelmi intézkedésekre vonatkozó eljárásokat; hangsúlyozza, hogy fontos biztosítani a visszaélést bejelentő személyek számára, hogy bizalmas módon jelenthessék a jogsértéseket, valamint anonimitásuk megfelelő és teljes védelmét, többek között a digitális környezetben is, ám sajnálja, hogy ez utóbbi azon kevés ágazati jogszabályok egyike, amelyek a visszaélést bejelentő személyekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak;
34. arra ösztönzi a Bizottságot, hogy világszerte tanulmányozza a visszaélést bejelentő személyekre vonatkozó már működő programok más országokban bevált gyakorlatait; felhívja a figyelmet arra, hogy egyes már működő rendszerek pénzjutalmat kínálnak fel a visszaélést bejelentő személyek számára (például a kiszabott büntetések bizonyos százalékát); úgy véli, hogy ezt az eszközt óvatosan kell kezelni az esetleges visszaélések miatt, ám az ilyen típusú jutalmak fontos bevételi forrást jelenthetnek azon visszaélést bejelentő személyek számára, akik a visszaélés bejelentése miatt elvesztették a munkájukat;
35. kéri a tagállamokat, hogy tartózkodjanak a visszaélést bejelentő személyek tevékenységének kriminalizálásától, mikor olyan illegális tevékenységről vagy szabálytalanságról számolnak be, ami károsítja az Unió pénzügyi érdekeit;
36. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak és a Bizottságnak.

INDOKOLÁS

A Költségvetési Ellenőrző Bizottság munkája során évek óta felvetődik a visszaélést bejelentő személyek kérdése. 2011-ben a Költségvetési Ellenőrző Bizottság tanulmányt készítettett „Korrupció és összeférhetetlenség az európai intézményekben: a visszaélések bejelentésének hatékonysága” címmel, amelyben számos ajánlást fogalmaztak meg az uniós alkalmazottak e tekintetben felmerülő jogait és kötelezettségeit illetően.

A Költségvetési Ellenőrző Bizottság számára nemcsak a szabálytalanságokat bejelentő uniós alkalmazottak, hanem a külső bejelentők is fontosak. Míg a felülvizsgált európai uniós személyzeti szabályzat tartalmaz rendelkezéseket a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozóan, a visszaélést bejelentő többi személy védelme a nemzeti jogszabályoktól függ, ha azok egyáltalán rendelkeznek védelemről. A helyzet tagállamonként eltérő, ezért van szükség jogi eszközre és egy független uniós intézményre, amely a visszaélést bejelentő külső személyek védelméről is gondoskodik, amennyiben az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló bejelentésről van szó.

A visszaéléseket bejelentő személyek kétségkívül fontosak ahhoz, hogy fel lehessen tární a tágabb értelemben vett – az Unió pénzügyi érdekeit közvetlenül nem érintő – szabálytalanságokat. Az előadó úgy véli, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelmével tágabb értelemben is foglalkozni kell. Tudatában van, hogy kezdeményezésekben szólították fel a Bizottságot arra, hogy – elsősorban az EUMSZ 151. cikke és 153. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján – készítsen jogalkotási javaslatot általánosságban a visszaéléseket bejelentő személyek, de legalább a beosztottak védelme érdekében.

Ez a jelentés nem áll útjában az ilyen szélesebb körű kezdeményezéseknek. Jogalapja és alkalmazási területe más, de a visszaélések bejelentése fogalmának meghatározása, valamint a fontosabb védelmi eszközök segíthetik egy szélesebb körű jogalkotási javaslat alapjának megerősítését.

21.10.2016

VÉLEMÉNY AZ ALKOTMÁNYÜGYI BIZOTTSÁG RÉSZÉRŐL

a Költségvetési Ellenőrző Bizottság részére

a visszaélést bejelentő személyeknek az EU pénzügyi érdekeinek védelmében játszott szerepéről
(2016/2055(INI))

A vélemény előadója: Morten Messerschmidt

JAVASLATOK

Az Alkotmányügyi Bizottság felkéri a Költségvetési Ellenőrző Bizottságot mint illetékes bizottságot, hogy állásfoglalásra irányuló indítványába foglalja bele az alábbi módosításokat:

1. fenntartja, hogy a visszaélést bejelentő személyek alapvető szerepet játszanak a tagállamok és az uniós intézmények segítségével, hogy megakadályozzák és kezeljék a feddhetetlenség elve bárminemű megsértését és a hatáskörrel való olyan visszaéléseket, amelyek európai vagy nemzeti szinten fenyegetik vagy aláássák a közegészséget, a biztonságot, a pénzügyi integritást, a gazdaságot, az emberi jogokat, a környezetvédelmet vagy a jogállamiságot, vagy növelik a munkanélküliséget, korlátozzák vagy torzítják a tisztességes versenyt, és aláássák a polgároknak a demokratikus intézményekbe és eljárásokba vetett bizalmát; ebben a tekintetben hangsúlyozza, hogy a visszaélést bejelentő személyek nagy mértékben hozzájárulnak a közintézmények demokratikus minőségének és az irántuk való bizalom növekedéséhez, átláthatóbbá, valamint közvetlenül elszámoltathatóvá téve azokat a polgárok felé;
2. megjegyzi, hogy mind a visszaélést bejelentő személyek, mind az érintett köztisztviselő vagy közintézmény számára biztosítani kell az Alapvető Jogok Európai Chartája, valamint a nemzeti jogszabályok által garantált jogok védelmét;
3. emlékeztet, hogy a személyzeti szabályzat 22. cikkének c) pontja megköveteli az uniós intézményektől, hogy vezessenek be a visszaélés bejelentésére vonatkozó olyan belső szabályokat, amelyek biztosítják az esetleges visszaéléseket bejelentő személyek, valamint jogaik és érdekeik védelmét, továbbá, hogy alakítsanak ki védelmi és megelőző politikákat és biztosítsanak megfelelő jogorvoslatot azon intézmények negatív intézkedéseivel szemben, amelyeknél dolgoznak;
4. sajnálja, hogy nem minden uniós intézmény és szerv fogadta el a szabályokat; ezért

felhívja őket, hogy a visszaélést jelentő személyeket védelme érdekében késlekedés nélkül fogadják el és alkalmazzák a fenti szabályokat;

5. emlékeztet arra, hogy a tagállamok, mint az uniós források elsődleges címzettjei, kötelesek ellenőrizni azok elköltésének jogszerűségét;
6. szükségesnek véli olyan etikus szervezeti kultúra ápolását, amely segít biztosítani, hogy a visszaélést bejelentő személyeket ne érje megtorlás és ne legyenek kitéve belső konfliktusoknak;
7. megjegyzi, hogy korrupcióellenes jelentésében a Bizottság azt állította, hogy bár a tagállamok rendelkeznek a szükséges korrupcióellenes jogi eszközök és intézmények nagy részével, az általuk elért eredmények Unió-szerte nem megfelelőek; ezért felszólítja a tagállamokat, hogy tegyenek konkrét erőfeszítéseket a megfelelő kapacitás biztosítására ezen eszközök és intézmények számára, valamint hatékonyságuk növelésére; aggodalommal jegyzi meg, hogy a korrupcióellenes szabályokat nem mindig hajtják végre kellő szigorral, hogy a rendszerszintű problémákat nem kezelik elég hatékony módon, hogy az illetékes intézmények nem mindig rendelkeznek elegendő kapacitással a szabályok érvényesítéséhez, és a hangoztatott célok mögött még mindig messze elmaradnak a konkrét eredmények, továbbá gyakran úgy tűnik, hogy hiányzik a korrupció megszüntetésére irányuló valódi politikai akarat; ezért felhívja a tagállamokat hatékony korrupcióellenes jogszabályok végrehajtására, ugyanakkor a visszaélést jelentő személyek védelmére vonatkozó európai és nemzetközi standardok és útmutatások megfelelő átültetésére nemzeti jogukba;
8. felhívja a Bizottságot, hogy tegyen jogalkotási lépéseket az átláthatóság növelése, a dokumentumokhoz való teljes hozzáférés biztosítása és a korrupció – beleértve a maffiához kapcsolható tevékenységeket – elleni küzdelem terén; alapvető fontosságúnak tartja, hogy szigorítani kell a pénzáramlások nagyobb fokú átláthatóságának és visszakövethetőségének biztosítására irányuló jogszabályi rendelkezéseket, különös tekintettel az uniós alapok helyes felhasználásával kapcsolatosan végzett záró ellenőrzéseket illetően;
9. sajnálja, hogy sok tagállam még nem léptetett életbe a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó konkrét szabályozást, noha a visszaélést bejelentő személyek védelme alapvető fontosságú a korrupció megelőzése és az ellene folytatott küzdelem terén, és annak ellenére, hogy az ENSZ Korrupció elleni egyezményének 33. cikke ajánlja a visszaélést bejelentő személyek védelmét;
10. emlékeztet arra, hogy a 2015/2392/EU bizottsági irányelv meghatározza a jelentésre, a nyilvántartás-vezetési kötelezettségekre és a visszaélést bejelentő személyekkel kapcsolatos védelmi intézkedésekre vonatkozó eljárásokat; hangsúlyozza, hogy fontos biztosítani a visszaélést bejelentő személyek számára, hogy bizalmas módon jelenthessék a jogsértéseket, valamint anonimitásuk megfelelő és teljes védelmét, többek között a digitális környezetben is, ám sajnálja, hogy ez utóbbi azon kevés ágazati jogszabályok egyike, amelyek a visszaélést bejelentő személyekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzak;
11. kéri a Bizottságot, hogy dolgozzon ki uniós jogi keretet a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozóan védelmük fokozásának érdekében a tagállamokban;

12. arra ösztönzi a Bizottságot, hogy világszerte tanulmányozza a visszaélést bejelentő személyekre vonatkozó már működő programok más országokban bevált gyakorlatait; felhívja a figyelmet arra, hogy egyes már működő rendszerek pénzjutalmat kínálnak fel a visszaélést bejelentő személyek számára (például a kiszabott büntetések bizonyos százalékát); úgy véli, hogy ezt az eszközt óvatosan kell kezelni az esetleges visszaélések miatt, ám az ilyen típusú jutalmak fontos bevételi forrást jelenthetnek azon visszaélést bejelentő személyek számára, akik a visszaélés bejelentése miatt elvesztették a munkájukat;
13. kéri a tagállamokat, hogy tartózkodjanak a visszaélést bejelentő személyek tevékenységének kriminalizálásától azon esetekben is, mikor olyan illegális tevékenységről vagy szabálytalanságról számolnak be, amely károsítja az Unió pénzügyi érdekeit;
14. sajnálja a Bizottság azon döntését, hogy a tagállami korrupcióról szóló jelentésből kivesz egy uniós intézményekről szóló fejezetet, és ezért felhívja a Bizottságot, hogy ismét foglaljon be jelentésébe egy fejezetet erről a fontos szempontról;
15. kér minden uniós intézményt, hogy tegyenek lépéseket az ombudsman 2014. július 24-i saját kezdeményezésű jelentésének kapcsán, összhangban az új személyzeti szabályzat 22. cikkének (c) bekezdésével, és felkér minden uniós testületet olyan etikai figyelmeztető mechanizmusok és a visszaélést bejelentő személyekre vonatkozó jogi keretek megvalósítására, amelyek közvetlenül az ombudsmani hivatal belső szabályzatán alapulnak; megismétli, hogy elkötelezett a fentiek megvalósítása iránt;
16. felhívja a Bizottságot és a tagállamokat konkrét politikák és tájékoztató programok kidolgozására és megvalósítására, amelyek felhívják a figyelmet a visszaélést bejelentő személyek társadalmi fontosságára a feddhetetlenség elve tiszteletének biztosítása, az alapvető jogok és a jogállamiság megsértésének észlelése és a hatalommal való visszaélés megakadályozása terén;
17. felhív hozzáférhető, biztonságos és közvetlen csatornák kiépítésére, amelyek lehetővé teszik az Unió pénzügyi érdekeit érintő esetleges szabálytalanságok megosztását, egyúttal biztosítva a bizalmas jelleget az ilyen típusú információ kezelésére és a visszaélést bejelentő személyek kilétére vonatkozóan;
18. úgy véli, hogy az összeegyeztethetlenség eseteinek elkerülése érdekében, amelyek ronthatják a közvélemény megítélését az uniós intézmények feddhetetlenségére vonatkozóan, a Bizottságnak sürgősen felül kellene vizsgálnia a biztosok magatartási kódexét, megerősítve átláthatóságát és összhangba hozva azt a Szerződés szabályaival.

A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁSRA FELKÉRT BIZOTTSÁG ZÁRÓSZAVAZÁSÁNAK EREDMÉNYE

Az elfogadás dátuma	20.10.2016
A zárószavazás eredménye	+: 17 -: 1 0: 0
A zárószavazáson jelen lévő tagok	Mercedes Bresso, Pascal Durand, Danuta Maria Hübner, Diane James, Ramón Jáuregui Atondo, Jo Leinen, György Schöpflin, Pedro Silva Pereira, Barbara Spinelli, Kazimierz Michał Ujazdowski
A zárószavazáson jelen lévő póttagok	Isabella Adinolfi, Max Andersson, Gerolf Annemans, Charles Goerens, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jiří Pospíšil
A zárószavazáson jelen lévő póttagok (200. cikk, (2) bekezdés)	Godielieve Quisthoudt-Rowohl, Csaba Sógor

ZÁRÓSZAVAZÁS EREDMÉNYE AZ ILLETÉKES BIZOTTSÁGBAN

Az elfogadás dátuma	9.1.2017
A zárószavazás eredménye	+: 21 -: 0 0: 0
A zárószavazáson jelen lévő tagok	Inés Ayala Sender, Ryszard Czarnecki, Dennis de Jong, Martina Dlabajová, Luke Ming Flanagan, Jens Geier, Ingeborg Gräßle, Verónica Lope Fontagné, Dan Nica, Georgi Pirinski, Petri Sarvamaa, Claudia Schmidt, Bart Staes, Tomáš Zdechovský
A zárószavazáson jelen lévő póttagok	Brian Hayes, Cătălin Sorin Ivan, Benedek Jávor, Julia Pitera, Miroslav Poche, Patricija Šulin
A zárószavazáson jelen lévő póttagok (200. cikk (2) bekezdés)	Clare Moody