EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2024.7.3.
COM(2024) 269 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról

1. BEVEZETÉS

1.1. Előzmények

Az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló (EU) 2019/1937 irányelv[1] (a továbbiakban: az irányelv) az uniós jog kulcsfontosságú eszköze. Uniós szintű minimumszabályokat határoz meg azzal a céllal, hogy magas szintű, kiegyensúlyozott és hatékony védelmet biztosítson azon személyek számára, akik az uniós jog megsértésére vonatkozó információkat jelentenek be olyan kulcsfontosságú szakpolitikai területeken[2], ahol az ilyen jogsértések sérthetik a közérdeket[3]. Azok a személyek, akik munkával kapcsolatos tevékenységeikkel összefüggésben szerezték meg ezeket az információkat, és beszámolnak róluk („visszaélést bejelentő személyek"), a nemzeti és uniós jogérvényesítési rendszerek támaszai. A bejelentések segítenek megelőzni és kezelni az uniós jog megsértését. A bejelentés ösztönzéséhez és az uniós jog hatékonyságának megerősítéséhez elengedhetetlen, hogy a visszaélést bejelentő személyek biztos védelemben részesüljenek a megtorlással szemben. A visszaélést bejelentő személyek védelmének biztosítása az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikkében rögzített véleménynyilvánítási szabadságuk védelme szempontjából is kulcsfontosságú.

Az irányelv előírja a tagállamok számára annak biztosítását, hogy: i. a visszaélést bejelentő személyek hatékony csatornákat vehessenek igénybe az uniós szabályok megsértésének mind egy adott szervezeten belüli, mind azon kívüli (egy illetékes hatóságnak történő) bejelentéséhez, ii. a visszaélést bejelentő személyek bejelentéseit a szervezetek és az illetékes hatóságok megfelelően kivizsgálják és kezeljék; valamint iii. a visszaélést bejelentő személyek védelemben részesüljenek a megtorlással szemben.

1.2. A jelentés célkitűzése és hatóköre

Az irányelv 26. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok kötelesek voltak az irányelvet 2021. december 17-éig átültetni a nemzeti jogukba. Az irányelv 27. cikkének (1) bekezdése előírja a Bizottság számára, hogy jelentést nyújtson be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról.

Összességében az irányelv átültetése jelentős késedelmet szenvedett a tagállamokban (lásd alább). Tekintettel az irányelv alkalmazásának rövid idejére, valamint arra, hogy e jelentés közzétételekor nem álltak rendelkezésre érdemi releváns információk, a jelentés nem terjed ki az irányelv alkalmazására.

Ez a jelentés az irányelvet átültető, a tagállamok által a Bizottságnak bejelentett nemzeti intézkedéseken, valamint a Jogérvényesülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság által

[1] HL L 305., 2019.11.26., 17. o.

[2] Ezek közé tartozik például a közbeszerzésre, a pénzügyi szolgáltatásokra, a pénzmosás elleni küzdelemre, a közlekedésbiztonságra és a környezetvédelemre vonatkozó szabályok megsértése, a népegészségügyi, fogyasztóvédelmi és adatvédelmi szabályok megsértése, valamint az Unió pénzügyi érdekeit sértő vagy a belső piaccal kapcsolatos jogsértések.

[3] Lásd a C-147/23. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2024. április 25-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2024:346) 73. pontját.

megrendelt külső kutatáson alapul. A jelentés értékeli az azon tagállamok által bejelentett intézkedéseket, amelyek 2023. december 17-ig bejelentették a teljes átültetést.

A jelentés értékeli, hogy a nemzeti intézkedések megfelelnek-e az irányelvnek, azaz hogy az irányelv rendelkezéseit teljes mértékben és helyesen ültették-e át, és kiemeli a feltárt főbb hiányosságokat. Az irányelv alapvető rendelkezéseire összpontosít, a következő szakaszokban csoportosítva: tárgyi és személyi hatály; a védelem feltételei; bejelentési csatornák és eljárások; valamint védelmi és támogató intézkedések.

2. AZ ÁTÜLTETÉS HELYZETE

Az irányelv átültetési határidejéig (2021. december 17.) mindössze 3 tagállam fogadott el és jelentett be az irányelv teljes körű átültetésére szolgáló intézkedéseket[4]. 2022-ben 8 tagállam[5], 2023-ban pedig 13 tagállam[6] jelentette be a teljes átültetést.

Az irányelv átültetésének érvényesítése érdekében a Bizottság 2022 januárjában kötelezettségszegési eljárást indított 24 tagállammal[7] szemben az irányelv teljes körű átültetésére szolgáló intézkedések meghozatalának és bejelentésének elmulasztása miatt. 2023 márciusában a Bizottság hat tagállamot[8] utalt az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság) elé az irányelv átültetésének elmulasztása és az átültető intézkedések bejelentésének elmulasztása miatt, és pénzügyi szankciók kiszabását kérte a Bíróságtól[9]. A Bíróság ezen ügyek egyikében már meghozta ítéletét[10]. E jelentés közzétételének időpontjában a Bíróság előtt még folyamatban lévő öt ügyön kívül hat tagállam esetében van folyamatban kötelezettségszegési eljárás[11].

Konkrétan az 50–249 munkavállalót foglalkoztató magánjogi jogalanyok belső bejelentési csatornák létrehozására vonatkozó kötelezettsége tekintetében az irányelv második átültetési határidőt ír elő, amely 2023. december 17-én járt le. 2024 januárjában a Bizottság felszólító levelet küldött annak a két tagállamnak[12], amelyek az említett határidőig nem ültették át ezt a kötelezettséget.

3. AZ ÁTÜLTETŐ INTÉZKEDÉSEK ÉRTÉKELÉSE

3.1. Tárgyi és személyi hatály

3.1.1. Tárgyi hatály

[4] Málta, Portugália, Svédország.
[5] Ciprus, Dánia, Franciaország, Horvátország, Írország, Litvánia, Lettország, Románia.
[6] Ausztria, Bulgária, Csehország, Németország, Görögország, Spanyolország, Olaszország, Finnország, Magyarország, Luxemburg, Hollandia, Szlovénia, Szlovákia.
[7] Málta, Portugália és Svédország kivételével valamennyi tagállam.
[8] Csehország, Németország, Észtország, Luxemburg, Magyarország és Lengyelország.
[9] Az EUMSZ 258. cikkével és 260. cikkének (3) bekezdésével összhangban.
[10] A fent hivatkozott C-147/23. sz. ügyben hozott ítélet.
[11] Ausztria, Belgium, Görögország, Litvánia, Hollandia és Szlovákia.
[12] Észtország és Lengyelország.

Az **5. cikk (1) és (2) bekezdése** meghatározza a bejelenthető „jogsértés” típusait. A **2. cikk** meghatározza az irányelv tárgyi hatályát. A **3. cikk** meghatározza az irányelv kapcsolatát i. a jogsértések bejelentésére vonatkozó, más uniós jogi aktusokban előírt konkrét szabályokkal, valamint ii. a meghatározott típusú információk védelmére és a büntetőeljárási jogra vonatkozó uniós vagy nemzeti rendelkezésekkel. Ezek a rendelkezések meghatározzák az irányelv hatálya alá tartozó bejelentések és nyilvánosságra hozatalok tárgyát. Helyes átültetésük kulcsfontosságú annak biztosításához, hogy az irányelv hatékonyan érje el a célját, és megerősítse az uniós jog kulcsfontosságú szakpolitikai területeken történő érvényesítését.

Több tagállam megszorítóan ültette át a jogsértéseknek az **5. cikk (1) bekezdése** szerinti fogalommeghatározását, különösen azáltal, hogy figyelmen kívül hagyta a tárgyi hatály alá tartozó szabályok tárgyát vagy célját meghiúsító jogsértéseket (azaz a joggal való visszaélés eseteit). Ez kizárja az ilyen esetek bejelentését, különösen a társasági adójog területén. Ezenkívül több tagállam nem ültette át az **5. cikk (2) bekezdése** szerinti „jogsértésre vonatkozó információ” fogalommeghatározásának kulcsfontosságú elemeit, például a „megalapozott gyanút”, a „nagy valószínűséggel” bekövetkező jogsértéseket vagy a „jogsértések leplezésére tett kísérleteket”, ezáltal szűkítve a bejelenthető információk körét.

A tagállamok között eltérések vannak a szakpolitikai területek átültetésére használt jogi technika tekintetében az alábbiak szerint: i. a **2. cikk** és ii. az irányelv **mellékletében** felsorolt uniós jogi aktusok. A legtöbb tagállam az átültető jogszabályokba – vagy a jogi aktusok kifejezett megismétlésével, vagy a mellékletre való kereszthivatkozással – belefoglalta a 2. cikk területeit, beleértve a mellékletben említett jogi aktusokat is. Több tagállam azonban nem foglalta bele a tárgyi hatályba a mellékletbe felvett jogi aktusokat, köztük az irányelv hatálybalépését követően elfogadott jogi aktusokat[13].

Egyes tagállamok helytelenül ültették át a tárgyi hatályt, mivel jogszabályaik nem sorolják fel a 2. cikkben meghatározott jogterületeket, hanem csupán kereszthivatkozásokat tartalmaznak az irányelv egészére, ami nem nyújt kellő jogbiztonságot. Az egyik tagállamban a tárgyi hatály kiterjed az irányelv hatálya alá tartozó területeken elkövetett jogsértésekről szóló bejelentésekre, feltéve, hogy azokat a közérdek védelme érdekében teszik.

A tagállamok mintegy fele helytelenül ültette át a 2. cikket az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 325. cikkében említett, az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogsértések vagy az EUMSZ 26. cikkének (2) bekezdésében említett, a belső piaccal kapcsolatos jogsértések meghatározásával kapcsolatban, mivel a módosított tagállami jogszabályok nem tartalmaznak egyértelmű hivatkozást az e területeken alkalmazandó uniós szabályokra.

[13] Az irányelv hatálybalépése óta az irányelv melléklete a következő négy jogi aktussal egészült ki: (EU) 2020/1503 rendelet az európai közösségi finanszírozási szolgáltatókról; (EU) 2022/1925 rendelet a digitális piacokról és (EU) 2023/1114 rendelet a kriptoeszközök piacairól; (EU) 2024/573 rendelet a fluortartalmú üvegházhatású gázokról, az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról és az 517/2014/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A tagállamok nagy többsége olyan területekre vagy jogi aktusokra is kiterjesztette átültető jogszabályai hatályát, amelyek nem tartoznak az irányelv hatálya alá[14]. Néhány tagállam az uniós jog valamennyi megsértését belefoglalta a tárgyi hatályba. Több tagállam kiterjesztette a hatályt az olyan nemzeti szabályok megsértésére, amelyek nem az uniós jog végrehajtását szolgálják, de az irányelvben felsorolt területekre vonatkoznak. A tagállamok mintegy fele kiterjesztette a hatályt a nemzeti jog további konkrét területeire, például a korrupciós bűncselekményekre vagy a (súlyos) bűncselekményekre és/vagy a közigazgatási szabálysértésekre. Néhány tagállam az átültető jogszabályai hatályát olyan konkrét területekre is kiterjesztette, mint a munkajog vagy a munkahelyi egészségvédelem és biztonság. Több tagállam kiterjesztette a hatályt a nemzeti jog minden olyan (súlyos) megsértésre, amely a közérdeket sértheti.

A **3. cikk (2) bekezdése** szerint az irányelv nem érintheti sem a tagállamoknak a nemzetbiztonság biztosítására vonatkozó felelősségét, sem pedig az alapvető biztonsági érdekeik védelmére vonatkozó hatáskörét. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak megfelelő egyensúlyt kell találniuk az alábbiak között: i. az irányelv célja, azaz a hatálya alá tartozó szabályok hatékony érvényesítése (beleértve a védelmi vagy biztonsági vonatkozású vegyes közbeszerzési szerződésekre vonatkozó szabályokat) és ii. a nemzetbiztonság védelme. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a **3. cikk (3) bekezdésének a) pontja** szerint a tagállamoknak megfelelő egyensúlyt kell találniuk az alábbiak között: i. az irányelv célja és ii. a minősített adatok jogosulatlan hozzáféréssel szembeni védelme.

A tagállamok mintegy felében merültek fel meg nem felelési problémák. Egyes tagállamok teljes mértékben kizárják az átültető jogszabályok hatálya alól a nemzetbiztonsággal és/vagy minősített adatokkal kapcsolatos információkat, még akkor is, ha ezek az információk az irányelv hatálya alá tartozó szakpolitikai területekre vonatkoznak. Néhány esetben nem egyértelmű, hogy a vonatkozó uniós jogszabályok hatálya alá tartozó védelmi vagy biztonsági szempontokkal kapcsolatos közbeszerzési szabályok megsértéséről szóló bejelentések az átültető jogszabályok hatálya alá tartoznak-e. Néhány tagállam a 3. cikk (2) bekezdésére hivatkozva az átültető jogszabályok hatálya alól a személyek bizonyos kategóriáinak teljes egészét kizárta, például a védelmi, katonai vagy hírszerzési személyzetet.

Az ügyvédi és orvosi titoktartás, valamint a bírói ítélkezéssel kapcsolatos titoktartás (a **3. cikk (3) bekezdésének b) pontja és a 3. cikk (3) bekezdésének c) pontja**) hatálya alá tartozó bejelentések védelmére vonatkozó mentességet a legtöbb tagállam helytelenül ültette át. E tagállamok némelyikében az ügyvédi titoktartási kötelezettség alóli mentességet indokolatlanul kiterjesztették az ügyvédek és ügyfeleik közötti kommunikáció titkosságának védelmén túlmenően. Egyéb átültető jogszabályok: i. mentességet biztosítanak az általában szakmai titoktartási kötelezettség hatálya alá tartozó bejelentéseknek, vagy ii. a bírói

[14] A Bizottság következetesen arra ösztönzi a tagállamokat, hogy az irányelv átültetésekor mérlegeljék az irányelv hatályának más területekre való kiterjesztését, és általánosabban biztosítsanak egy átfogó és koherens nemzeti szintű keretet. Lásd a visszaélést bejelentő személyek védelmének uniós szintű megerősítéséről szóló, 2018. április 23-i bizottsági közleményt, COM(2018) 214 final.

ítélkezéssel kapcsolatos titoktartásra vonatkozó mentességet kiterjesztik a bírák valamennyi tevékenységére vagy általában véve a bírósági eljárásokra.

3.1.2. Személyi hatály

A **4. cikk** célja, hogy védelmet biztosítson azon személyek legszélesebb köre számára, akik munkával kapcsolatos tevékenységük révén kiváltságos hozzáféréssel rendelkeznek a jogsértésekre vonatkozó információkhoz, és akiket megtorlás érhet, ha ilyen információt jelentenek be.

A **4. cikk (1) bekezdése** tartalmazza az irányelv hatálya alá tartozó személyek kategóriáinak indikatív listáját. Néhány tagállam kimerítő listát állított össze, míg több tagállam nem ültette át a 4. cikk (1) bekezdésében felsorolt egyes kategóriákat, például a „fizetett és nem fizetett gyakornokokat", az „önkénteseket", a „vállalkozókat" vagy a „beszállítókat". A legtöbb tagállam a „munkavállalók" és az „önálló vállalkozók" fogalmát az EUMSZ 45. cikkének (1) bekezdésére, illetve 49. cikkére való hivatkozás nélkül ültette át, így e fogalmakat a nemzeti jog szerinti meghatározásukra korlátozták, aláásva az uniós jog ezen önálló fogalmainak a tagállamokban történő egységes alkalmazását.

A **4. cikk (4) bekezdése** adott esetben védelmet biztosít a megtorlással szemben a bejelentő személyeken kívül más személyek, például a segítők és a bejelentő személyekkel kapcsolatban álló olyan harmadik személyek – ezen belül a hozzátartozók és a munkatársak – számára is, akiket a munkavégzéssel összefüggésben megtorlás fenyegethet. Ezt a rendelkezést egyes tagállamokban megszorítóan ültették át, így ezek nem fedik le megfelelően a segítőket vagy a harmadik személyeket.

3.2. A védelem feltételei

A **6., 7., 10. és 15. cikk** meghatározza a bejelentést tevő vagy nyilvánosságra hozatalt végző személyekkel szembeni megtorlás elleni védelem feltételeit.

A **6. cikk (1) bekezdése** meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett a bejelentő személyek védelemre jogosultak, beleértve azt is, hogy alapos okuk volt feltételezni, hogy az információ a bejelentés időpontjában valós volt. Ez azt jelenti, hogy a bejelentő személyek nem veszítik el a védelmet, ha jóhiszeműen pontatlan információkat jelentettek be, és indítékaik lényegtelenek. A 6. cikk (1) bekezdését néhány tagállam helytelenül ültette át, mivel jogszabályaik a védelem szempontjából figyelembe veszik a személyek indítékait.

A **7. cikk (1) és (2) bekezdése** rögzíti azt az elvet, amely szerint a bejelentő személyek szabadon választhatják meg, hogy először belső csatornán vagy közvetlenül külső csatornán keresztül tesznek-e bejelentést. A **6. cikk (4) bekezdése** előírja, hogy az illetékes uniós intézményeknél és szerveknél bejelentést tevő személyek ugyanolyan feltételek mellett jogosultak védelemre, mint a külső bejelentést tevő személyek. Több tagállam helytelenül írja elő, hogy először a belső bejelentési csatornákon keresztül kell bejelentést tenni, vagy csak bizonyos körülmények között teszi lehetővé a közvetlen, külső bejelentési csatornákon keresztüli bejelentést. Egyes tagállamok nem rendelkeztek kifejezetten az uniós intézményeknél bejelentést tevő személyek védelméről.

Az irányelv **15. cikke** meghatározza a nyilvánosságra hozatal védelmének feltételeit.

A **15. cikk (1) bekezdésének b) pontja** konkrétan meghatározza a közvetlen – azaz az előzetes belső és külső, vagy legalábbis külső bejelentés nélküli– nyilvánosságra hozatal feltételeit. Előírja, hogy az érintett személynek alapos okkal kell vélelmeznie, hogy: i. a jogsértés közvetlen vagy nyilvánvaló módon veszélyezteti a közérdeket, vagy ii. külső bejelentés esetén fennáll a megtorlás kockázata, illetve kicsi az esélye annak, hogy a jogsértést érdemben orvosolni fogják. Felsorolja továbbá az i. vagy ii. alpont alá tartozó eseteknek minősülő sajátos körülményeket, például azokat az eseteket, amikor visszafordíthatatlan kár kockázata áll fenn, vagy amikor bizonyítékok elrejtésére vagy megsemmisítésére kerülhet sor.

Több tagállam nem ültette át a 15. cikk (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott sajátos körülményeket. Néhány tagállam helytelenül határozta meg a közérdeket veszélyeztető helyzetet vagy a megtorlás kockázatát.

3.3. Bejelentési csatornák és eljárások

3.3.1. Belső bejelentési csatornák és eljárások

Az irányelv **8. cikke** meghatározza azokat a magánszektorban és a közszférában működő jogalanyokat, amelyek kötelesek belső bejelentési csatornákat és eljárásokat létrehozni. Meghatározza továbbá azokat a feltételeket, amelyek mellett az ilyen csatornákat megosztva használhatják vagy azokat harmadik fél külsőleg működtetheti.

A **8. cikk (3) bekezdése** előírja, hogy minden, a magánszektorban működő, legalább 50 munkavállalót foglalkoztató jogalany köteles belső csatornákat létrehozni. A **8. cikk (6) bekezdése** lehetővé teszi, hogy az 50–249 munkavállalót foglalkoztató, magánszektorban működő jogalanyok a bejelentések fogadása és az elvégzendő kivizsgálások tekintetében megosszák erőforrásaikat, a rájuk háruló terhek enyhítése érdekében. Néhány tagállam helytelenül terjesztette ki a 8. cikk (6) bekezdésében biztosított rugalmasságot a nagyobb szervezetekre is. Konkrétabban, lehetővé tették a vállalatcsoportok számára, hogy kizárólag csoportszinten hozzanak létre bejelentési csatornákat, ezáltal mentesítették az ugyanazon csoporthoz tartozó valamennyi jogalanyt azon kötelezettség alól, hogy saját belső csatornát hozzanak létre. Ez ellentétes az irányelv azon célkitűzésével, hogy biztosítsa a potenciális, visszaélést bejelentő személyek számára a csatornák hozzáférhetőségét és közelségét.

A **9. cikk** meghatározza a belső bejelentési eljárásokra vonatkozó követelményeket. A legtöbb tagállam nem ültette át megfelelően e rendelkezés különböző elemeit, például a bejelentések gondos nyomon követésére vonatkozó kötelezettséget, illetve a bejelentés visszaigazolására vagy a személyes találkozókra vonatkozó határidőket.

3.3.2. Külső bejelentési csatornák és eljárások

A 11. cikk meghatározza a külső bejelentési csatornák létrehozására és a bejelentések nyomon követésére irányuló kötelezettségeket.

E kötelezettségek némelyikét helytelenül ültették át. Egy tagállam kizárja a több mint két évvel korábban elkövetett jogsértésekről szóló bejelentések nyomon követését, és ez az

időbeli korlátozás aláássa az irányelv hatékonyságát az uniós jog érvényesítésének megerősítése tekintetében. Néhány tagállam nem biztosítja a szükséges jogbiztonságot azzal kapcsolatban, hogy melyek a kijelölt illetékes hatóságok.

A **11. cikk (6) bekezdése** konkrét kötelezettségeket állapít meg a bejelentéseket kézhez vevő olyan hatóságokra vonatkozóan, amelyek azok kezelése tekintetében nem rendelkeznek hatáskörrel. Ezt a tagállamok mintegy fele helytelenül ültette át. Ez a helyzet például akkor, ha ezeket a kötelezettségeket csak bizonyos hatóságok számára írják elő; vagy ha azok nem terjednek ki azon kötelezettségre, hogy a bejelentéseket észszerű időn belül és biztonságos módon kell továbbítani az illetékes hatóságoknak; vagy ha nem terjednek ki a bejelentő személy haladéktalan tájékoztatására vonatkozó kötelezettségre.

3.3.3. A névtelen bejelentések kezelése

A 6. cikk (2) bekezdése szerint az irányelv nem érinti a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, amely szerint eldönthetik, hogy a magánszektorban vagy a közszférában működő jogalanyok, valamint az illetékes hatóságok kötelesek-e elfogadni a jogsértések névtelen bejelentését és kötelesek-e nyomon követni azokat. A Bizottság hangsúlyozza, hogy amennyiben a tagállamok ilyen kötelezettséget írnak elő a névtelen bejelentések elfogadására, ezeket a bejelentéseket az összes többi bejelentéshez hasonlóan kell kezelni a bejelentő személyek eljárási jogai, valamint a szervezetek és hatóságok e bejelentések nyomon követésére vonatkozó kötelezettségei tekintetében.

Az átültető jogszabályok mintegy fele szabályozza a névtelen bejelentéseket, és a legtöbb esetben a névtelen bejelentések elfogadására és nyomon követésére vonatkozó kötelezettséget írnak elő az illetékes hatóságok, illetve tágabb értelemben a bejelentési csatornákat működtető valamennyi jogalany számára. Ezek közül néhány azonban eltérést ír elő az irányelv követelményeitől, például a bejelentés visszaigazolása és a visszajelzés, illetve a nyomon követés tekintetében. Az egyik tagállam teljesen más eljárást ír elő a névtelen bejelentések kezelésére és nyomon követésére vonatkozóan.

3.3.4. Titoktartási kötelezettség

A **16. cikk** a bejelentő személyek személyazonosságának védelme érdekében meghatározza mind a külső, mind a belső bejelentésre vonatkozó titoktartási követelményeket. Hasonlóképpen, az **5. cikk (8) bekezdése** előírja, hogy a segítők által nyújtott segítségnek bizalmasnak kell lennie.

A tagállamok a **16. cikk (1) bekezdése** értelmében biztosítják, hogy a bejelentő személyazonosságát az illető kifejezett beleegyezése nélkül ne fedjék fel a bejelentések fogadására vagy nyomon követésére hatáskörrel és jogosultsággal rendelkező munkatársak körén túl. A **16. cikk (2) bekezdése** meghatározza a titoktartási kötelezettségtől való eltérés feltételeit. Több tagállam helytelenül ültette át ezt az eltérést, például a vizsgálatok vagy bírósági eljárások összefüggéseire való hivatkozás elhagyásával. Több tagállam nem ültette át megfelelően azokat a biztosítékokat, amelyek ezen eltérés alkalmazására a **16. cikk (3) bekezdése** alapján vonatkoznak, pl. hogy a bejelentő személyt személyazonosságának felfedését *megelőzően* tájékoztatni kell, vagy hogy az illetékes hatóságnak magyarázatot kell küldenie az adatok felfedésének indokairól.

Az **5. cikk (8) bekezdésével** kapcsolatban több tagállam úgy ültette át a „segítők” fogalmát, hogy figyelmen kívül hagyták a titoktartási követelményt. Ez mind a bejelentő személyek, mind az érintett személyek személyazonosságának titkosságát érinti. Hatással van továbbá a segítőknek a jelentéstételi folyamatban betöltött szerepére is, mivel ez egybemoshatja azt a közzétételek címzettjeinek szerepével.

3.4. Védelmi és támogató intézkedések

A **19–23. cikk** meghatározza a 4. cikkben említett személyekre, valamint a bejelentések vagy nyilvánosságra hozatal által érintett személyekre vonatkozó védelmi és támogató intézkedéseket.

3.4.1. A megtorlás tilalma

A **19. cikk** előírja a tagállamok számára, hogy tiltsák be a megtorlás minden formáját, beleértve a fenyegetéseket és a megtorlási kísérleteket is, ezenkívül tartalmazza a tiltott megtorló intézkedések nem kimerítő jellegű, de konstitutív listáját.

Az átültetés során több tagállam kihagyta a fenyegetések és a megtorlásra irányuló kísérletek tilalmát. Néhány tagállam a 19. cikket a megtorlás általános tilalmával ültette át, az e cikkben meghatározott lista megismétlése nélkül. Azon tagállamok mintegy fele, amelyek a tiltott magatartástípusok indikatív listáját belefoglalták a jogszabályaikba, a megtorlás e cikkben felsorolt formái közül egyeseket elhagytak vagy helytelenül ültették át azokat.

3.4.2. Támogató intézkedések

A **20. cikk** előírja a tagállamok számára, hogy biztosítsák a támogató intézkedésekhez, különösen a következőkhöz való hozzáférést: i. átfogó, független, díjmentes tájékoztatás és tanácsadás; ii. az illetékes hatóságok hatékony segítsége és iii. költségmentesség.

Egyes tagállamok nem biztosítják az egyéni tanácsadáshoz való hozzáférést, hanem csak azt írják elő, hogy az információkat egy weboldalon kell közzétenni. Számos átültető jogszabály nem biztosítja az illetékes hatóságok általi hatékony segítségnyújtást. Több tagállam jogszabálya nem tartalmaz kereszthivatkozásokat a vonatkozó, költségmentességgel kapcsolatos jogszabályokra, ami jogbizonytalanságot teremt.

A **20. cikk (2) bekezdése** lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy pénzügyi segítségnyújtást és egyéb támogatási intézkedéseket irányozzanak elő a bírósági eljárás keretében. Néhány tagállam bizonyos feltételek mellett pénzügyi támogatást biztosít, például a bejelentő személy pénzügyi helyzetének súlyos romlása esetén, míg egyes tagállamokban pszichoszociális támogatást is előirányoznak.

3.4.3. A megtorlással szembeni védelem és jogorvoslati intézkedések

A **21. cikk** meghatározza a megtorlással szembeni védelmet célzó intézkedéseket, beleértve a felelősség alóli mentességeket és a bizonyítási teher megfordítását, valamint a jogorvoslati intézkedéseket, beleértve az ideiglenes intézkedéseket és a kártérítést. A **23. cikk (2) bekezdése** az érintett személyek által elszenvedett károk megtérítésére irányuló intézkedésekről rendelkezik.

A **21. cikk (2) bekezdése** bizonyos feltételek mellett mentesíti a bejelentő személyeket az információk közzétételére vonatkozó korlátozások – például a lojalitási záradékok vagy a titoktartási megállapodások – megsértéséért való felelősség alól. Ezt a rendelkezést több tagállamban helytelenül ültették át, amelyek további feltételeket írnak elő, például azt, hogy a bejelentő személy jóhiszeműen járjon el, vagy bizonyos jogterületeken a bejelentésekre vagy a nyilvánosságra hozatalra nem alkalmazzák a felelősség alóli mentességet.

A **21. cikk (7) bekezdésének** első albekezdése többek között a rágalmazás, az adatvédelmi szabályok megsértése, az üzleti titkok felfedése vagy a kártérítési igények esetén a bírósági eljárások során fennálló felelősség alóli mentességről rendelkezik. A legtöbb tagállam korlátozta e mentesség hatályát, például azáltal, hogy kizárta i. a bejelentő személyhez kapcsolódó segítőket vagy harmadik személyeket, ii. a jogi eljárások bizonyos típusait vagy iii. a nyilvánosságra hozatalt. A 21. cikk (7) bekezdésének második albekezdése meghatározza a felelősség alóli mentesség feltételeit abban az esetben, ha a bejelentett vagy nyilvánosságra hozott, jogsértésre vonatkozó információ üzleti titkot is tartalmaz. Több tagállam helytelenül ültette át azt a követelményt, hogy az üzleti titkok felfedését az alkalmazandó uniós jog szerint jogszerűnek kell tekinteni, amennyiben az információt bejelentő vagy nyilvánosságra hozó személy megfelel az irányelv feltételeinek.

A **21. cikk (3) bekezdése** mentesíti a felelősség alól a bejelentett vagy nyilvánosságra hozott információk megszerzése vagy az azokhoz való hozzáférés céljából elkövetett cselekményeket, kivéve, ha azok önálló bűncselekménynek minősülnek, azaz nem kapcsolódnak a bejelentéshez vagy a nyilvánosságra hozatalhoz, vagy nem szükségesek a jogsértés feltárásához. A tagállamok mintegy fele helytelenül ültette át ezt a rendelkezést, az esetek többségében kihagyva az „önálló” fogalmára vonatkozó követelményt, megfosztva ezzel a mentességet a hatékonyságától.

A **21. cikk (5) bekezdése** a bizonyítási teher megfordítását írja elő a bejelentő személlyel szembeni megtorlással kapcsolatos eljárásokban, azaz a hátrányos intézkedést meghozó személyre hárítja annak bizonyításának terhét, hogy az intézkedés semmilyen módon nem kapcsolódott a bejelentéshez. Több tagállam helytelenül ültette át ezt a rendelkezést, például azzal, hogy előírta a bejelentő személy számára, hogy bizonyítsa a bejelentés jogszerűségét, vagy *prima facie* állapítsa meg, hogy egy bizonyos intézkedést a bejelentéssel szemben megtorlásként hoztak. Az egyik tagállamban a bizonyítási teher megfordítása csak 2 évig érvényes.

A **21. cikk (6) bekezdése és a 21. cikk (8) bekezdése** szerint a megtorlást elszenvedő személyek számára hozzáférést kell biztosítani a jogorvoslati intézkedésekhez, beleértve az ideiglenes intézkedéseket és a kártérítési intézkedéseket is. Számos nemzeti jogszabály nem ültette át megfelelően az ideiglenes intézkedésekre és a kártérítésre vonatkozó rendelkezéseket. Közelebbről, ezek a jogszabályok nem írnak elő ideiglenes intézkedéseket, vagy jogbizonytalanságot teremtenek azáltal, hogy nem tartalmaznak kereszthivatkozásokat az alkalmazandó általános rendelkezésekre. Emellett néhány esetben a kártérítés a pénzbeli károkra korlátozódik, egyes jogszabályok pedig nem biztosítják, hogy a jogorvoslati intézkedések minden védelemre jogosult személy számára elérhetőek legyenek.

A **23. cikk (2) bekezdése** előírja a tagállamok számára, hogy hozzanak intézkedéseket az érintett személyek által elszenvedett károk megtérítésére, amennyiben a bejelentő személyek szándékosan hamis információkat jelentettek be vagy tettek közzé. A tagállamok mintegy fele nem ültette át megfelelően ezt a rendelkezést, például azáltal, hogy kihagyta az alkalmazandó jogszabályokra való megfelelő kereszthivatkozásokat.

3.4.4. Szankciók

A **23. cikk (1) bekezdése és a 23. cikk (2) bekezdése** előírja a tagállamok számára, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat írjanak elő azokra a személyekre vonatkozóan, akik akadályozzák vagy megkísérlik akadályozni a bejelentést; akik megtorlást vagy zaklatásszerű eljárást indítanak a védelemre jogosult személyekkel szemben; akik megsértik a bejelentő személyek személyazonosságának bizalmas kezelésére vonatkozó kötelezettséget, valamint a tudatosan hamis információkat bejelentő vagy nyilvánosságra hozó személyekkel szemben.

Számos tagállam: i. homályosan határozta meg a szankcionált magatartást, például általánosságban szankcionálja a nemzeti átültető jogszabályok megsértését vagy az azokkal való visszaéléseket; vagy ii. olyan szankciókat vezetett be, amelyek túl alacsonynak tűnnek ahhoz, hogy visszatartó erejűnek minősüljenek. Néhány tagállam nem ültette át megfelelően a bejelentés akadályozására irányuló „kísérletek” szankcióit, vagy kimerítő felsorolással határozta meg az „akadály” fogalmát, ezáltal szűkítve a fogalmat. A megtorlás szankcióit összességében helyesen ültették át, csak az alábbiak okoztak néhány esetben megfelelési problémát: i. a jogbiztonság hiánya azzal kapcsolatban, hogy mi minősül szankcionálható magatartásnak, ii. hatástalanul alacsony bírságok vagy iii. kizárólag a bejelentő személyekkel szembeni megtorlás szankcionálása, mellőzve a 4. cikkben említett egyéb kategóriákkal (például segítőkkel) szembeni megtorlás szankcionálását. Több tagállam nem ültette át megfelelően a zaklatásszerű eljárások szankcióit, mivel nem határozott meg konkrét szankciót, vagy kihagyta a más vonatkozó jogszabályokra való kereszthivatkozást. A titoktartás megsértése esetén alkalmazandó szankciókat egyes esetekben helytelenül ültették át, például az alkalmazandó jogszabályokra való megfelelő kereszthivatkozások hiánya miatt.

4. KÖVETKEZTETÉS

Az irányelv elfogadásának célja az volt, hogy a jogsértések bejelentésének megkönnyítése és a bejelentő személyek erőteljes védelme révén javítsa az uniós jog érvényesítését. Az irányelv hozzáadott értéket teremt azáltal, hogy egyértelmű közös normákat határoz meg, amelyek kezelik az EU-n belüli és szakpolitikai területek közötti széttagolt és egyenlőtlen védelem korábbi helyzetét.

E cél szempontjából kulcsfontosságú a jogbiztonság biztosítása. Az embereknek valamennyi jogukkal tisztában kell lenniük és teljes mértékben meg kell hogy értsék a védelem feltételeit. Képesnek kell lenniük arra, hogy megalapozottan döntsenek a bejelentésről, illetve a nyilvánosságra hozatalról és annak módjáról, anélkül, hogy fennállna a veszélye annak, hogy az alkalmazandó szabályok homályossága vagy kétértelműsége miatt a joghézagok áldozatává váljanak.

Valamennyi tagállam átültette az irányelv főbb rendelkezéseit, például a védelem feltételeire, a belső és külső bejelentési csatornák létrehozására és működtetésére vonatkozó követelményekre, a megtorlás tilalmára, valamint a bejelentő személyeket védő és támogató intézkedésekre vonatkozóan. A tagállamok nagy többsége az irányelv védelmi rendszerét a nemzeti jog más területeire is kiterjesztette. Több tagállam további támogató intézkedéseket, például pénzügyi és pszichológiai segítségnyújtást biztosított a bejelentő személyek számára.

Bár a Bizottság elismeri a tagállamok eddigi erőfeszítéseit, sajnálatát fejezi ki az irányelv összességében rendkívül késedelmes átültetése miatt. Amint azt a Bíróság is elismerte, az ezen irányelv teljes körű és pontos átültetéséhez szükséges rendelkezések elfogadásának hiánya különösen súlyos következményekkel jár, tekintettel az irányelv fontosságára a közérdek védelme szempontjából[15]. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a bizalmas bejelentési csatornák és a megfelelő védelem hiánya visszatartó hatással van a potenciálisan visszaélést bejelentő személyekre, és az irányelven messze túlmutató negatív hatásokkal jár. Aláássa mind a tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi uniós jogi aktus hatékony végrehajtását, mind a véleménynyilvánítás szabadságát.

Ez a jelentés továbbá azt mutatja, hogy az irányelv átültetését bizonyos kulcsfontosságú területeken javítani kell, például a tárgyi hatály, a védelmi feltételek és a megtorlással szembeni védelmi intézkedések, különösen a felelősség alóli mentességek és a szankciók tekintetében.

A Bizottság továbbra is értékelni fogja, hogy a tagállamok megfelelnek-e az irányelvnek, és megfelelő intézkedéseket fog hozni az irányelv teljes körű és helyes átültetése érdekében az egész EU-ban, többek között szükség esetén kötelezettségszegési eljárások indításával.

A végrehajtásra biztosított kellő időt követően, de legkésőbb 2026-ig a Bizottság benyújtja az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 27. cikk (3) bekezdésében említett jelentést, amelyben értékeli az irányelv működését, és mérlegeli, hogy szükség van-e további intézkedésekre, többek között módosításokra annak érdekében, hogy az irányelv hatályát további uniós jogi aktusokra vagy területekre is kiterjesszék.

[15] Lásd a fent hivatkozott C-147/23. sz. ügyben hozott ítélet 73. és 97. bekezdését.