



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2018. május 8.
(OR. en)

Intézményközi referenciaszám:
2018/0106 (COD)

8713/18
ADD 3

FREMP 69	ENFOCUSTOM 86
JAI 384	AGRI 218
TELECOM 125	ETS 12
COMPET 285	SERVICES 40
RC 12	TRANS 181
CONSOM 132	FISC 203
DAPIX 128	SAN 139
DATAPROTECT 85	ENV 281
DROIPEN 63	GAF 15
FIN 372	ATO 26
EMPL 179	CYBER 85
MI 324	COPEN 134
PI 50	POLGEN 63
SOC 234	INF 63
CODEC 717	ANIMAUX 6

JAVASLAT

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Jordi AYET PUIGARNAU igazgató
Az átvétel dátuma:	2018. április 23.
Címzett:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	SWD(2018) 117 final
Tárgy:	BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA amely a következő dokumentumot kíséri Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a SWD(2018) 117 final számú dokumentumot.

Melléklet: SWD(2018) 117 final



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.4.23.
SWD(2018) 117 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

**Az Európai Parlament és a Tanács irányelve
az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről**

{COM(2018) 218 final} - {SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final}

Vezetői összefoglaló
Hatásvizsgálat az uniós jog meghatározott területeinek megsértését bejelentő személyek védelmének közös minimumszabályait megállapító európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslathoz.
A. A fellépés szükségessége
Miért? Milyen problémát kell megoldani?
A visszaélést bejelentő személyek hatékony védelmének hiánya akadályozza az uniós jog hatékony érvényesítését. Míg az uniós és nemzeti nyomkövetési mechanizmusokat és jogérvényesítési szerveket egyedi uniós cselekvésen keresztül (azaz uniós ügynökségek létrehozásával, a nemzeti bírósági rendszerek támogatásával stb.) erősítik, addig az uniós jogsértések hatékony felderítése, kivizsgálása és üldözése továbbra is kihívás marad. Bizonyos területeken a bizonyítékgyűjtés nehézsége miatt nehéz feltárni a közérdeket károsító uniós jogsértéseket. Ezekben az esetekben alapvető fontosságúak lehetnek az ilyen bizonyítékokhoz belső hozzáféréssel rendelkező, visszaélést bejelentő személyek bejelentései. Következésképpen megerősítheti a végrehajtási tevékenységeket és javíthatja azok hatékonyságát annak biztosítása, hogy a visszaélést bejelentő személyek biztonságosan érezzék a jogsértések bejelentését. Az uniós jogalkotó az utóbbi években elismerte az uniós jogérvényesítés részét képező visszaélést bejelentő személyek védelmének szükségességét, és néhány ágazatspecifikus uniós jogszabályban bevezetett néhány védelmi elemet és bejelentési csatornát. Ez a védelem ugyanakkor további is nagyon korlátozott és ágazati jellegű, valamint nem fedi le az összes olyan kulcsfontosságú területet, ahol a visszaélést bejelentő személyek elégtelen védelme azon uniós jogsértések bejelentéseinek elmaradását eredményezi, amelyek súlyos károkat okozhatnak a közérdeknek. A legtöbb tagállam ehhez hasonlóan csak rendszertelenül nyújt védelmet, és a védelem szintje különböző. A hatékony és következetes uniós és nemzeti szintű védelem hiánya a visszaélést bejelentő személyek bejelentéseinek elmaradását eredményezi, ami az uniós jogsértések felderítésének és megelőzésének „elmulasztott lehetőségeiként” értelmezhető, továbbá gyengíti az uniós jogszabályok hatékony érvényesítését.
Mi a kezdeményezés várható eredménye?
Általános célkitűzés, hogy az közérdek súlyos sérelmét eredményező uniós jogsértések bejelentésének elmaradását orvosolják azokon a területeken, ahol a visszaélést bejelentő személyek erős védelme számottevően hozzájárul az ilyen sérelmek feltárásához, megelőzéséhez és az azoktól való elrettentéshez.
Az egyedi célkitűzések a következők: i. A visszaélést bejelentő személyek védelmének megerősítése és a velük szembeni megtorlás elkerülése; ii. jogi egyértelműség és jogbiztonság biztosítása; valamint iii. a tudatosságnövelés támogatása és a bejelentések elmaradását eredményező társadalmi-kulturális tényezők elleni küzdelem.
Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés (a szubszidiaritás)

A visszaélést bejelentő személyek védelmét bevezető uniós cselekvésre olyan területeken van szükség, ahol i. szükség van a jogérvényesítés megerősítésére; ii. visszaélést bejelentő személyek bejelentésének elmaradása a jogérvényesítésre ható kulcsfontosságú tényező; valamint iii. az uniós jogsértések súlyos károkat okozhatnak a közérdeknek. E kritériumok alapján a visszaélést bejelentő személyek védelme az alábbi területekre vonatkozó szabályok érvényesítésének megerősítése érdekében szükséges: i. közbeszerzés; ii. pénzügyi szolgáltatások, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megakadályozása; iii. termékbiztonság; iv. közlekedésbiztonság; v. környezetvédelem; vi. nukleáris biztonság; vii. élelmiszer- és takarmánybiztonság, valamint állategészségügy és állatjólét; viii. közegészségügy; ix. fogyasztóvédelem; x. a magánélet és a személyes adatok védelme, valamint a hálózati és információs rendszerek biztonsága. A védelem alkalmazandó továbbá az uniós versenyszabályok megsértésére, az unió pénzügyi érdekeit károsító jogsértésekre, továbbá – tekintettel azoknak a belső piac megfelelő működésére gyakorolt kedvezőtlen hatására – a társasági adó elkerülésére. Valamely tagállamban a visszaélést bejelentő személyek elégtelen védelme nemcsak abban a tagállamban gyakorolhat kedvezőtlen hatást az uniós szakpolitikák működésére, hanem az más tagállamokra és az Unió egészére is továbbgyűrűzhet. A visszaélést bejelentő személyek Unió szerte egyenlőtlen védelme aláaknázza azokat az egyenlő versenyfeltételeket, amelyek szükségesek az egységes piac megfelelő működéséhez és a vállalkozások egészségesen versenyképes környezetben való működéséhez. Különösen a felderítetlen közbeszerzési korrupció és csalás növeli az üzleti tevékenység költségeit, torzítja a versenyt és teszi kevésbé vonzóvá a befektetéseket. A vállalkozások felderítetlen agresszív adótervezési konstrukciói, amelyek révén a vállalkozások elkerülik a tisztas adórészüket megfizetését, torzítják az egyenlő versenyfeltételeket, valamint adóbevétel-kiesést eredményeznek az egyes tagállamoknak és az EU egészének (pl. a Luxleaks-botrány). A további továbbgyűrűzési hatások egyrészt a versenytorzító aktusokból, az egységes piacra jutó nem biztonságos termékekből, élelmiszer- és takarmánytermékekből, a környezetszennyezésből vagy a nukleáris biztonság kockázataiból, a közegészségügyből, az állategészségügyből és állatjólétből, a fogyasztóvédelemből, a magánélet és a személyes adatok védelméből, a hálózat- és információs rendszerek biztonságából és a közlekedésbiztonságból eredő határokon átnyúló kockázatok, amelyek az egyik tagállamból gyűrűznek tovább egy másik tagállamra, másrészt pedig a visszaélést bejelentő személyek határokon átnyúló helyzetekben való védelme terén fennálló hiányosságok. Kizárólag uniós szintű cselekvés tudja harmonizációs minimumszabályok meghatározásával orvosolni a védelmi szint kiegyensúlyozatlanságát, biztosítva ezáltal a következetesen magas szintű uniós védelmet. Emellett kizárólag uniós cselekvés tudja összehangolni a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó ágazatspecifikus uniós aktusokat.

B. Megoldások	
Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért?	
• 1. szakpolitikai alternatíva: A status quo fenntartása. • 2. szakpolitikai alternatíva: Bizottsági ajánlás, amely a nemzeti hatóságokat támogató kiegészítő intézkedésekkel kiegészítve iránymutatást nyújtana a visszaélést bejelentő személyek védelmének kulcsfontosságú tényezőiről. • 3. szakpolitikai alternatíva: Irányelv, amely bevezeti a visszaélést bejelentő személyeket az unió pénzügyi érdekeivel kapcsolatban megillető védelmet, és amelyet egy nemzeti hatóságokat támogató intézkedéseket is tartalmazó, uniós szintű szakpolitikai keretrendszer létrehozó közlemény egészítene ki. • 4. szakpolitikai alternatíva: A visszaélést bejelentő személyek védelmét meghatározott uniós jogterületeken bevezető irányelv. • A 4. szakpolitikai alternatíva 1. alternatívája: A 4. szakpolitikai alternatívának megfelelő irányelv, amelyet egy nemzeti hatóságokat támogató intézkedéseket is tartalmazó, uniós szintű szakpolitikai keretrendszer létrehozó közlemény egészítene ki. Ez az előnyben részesített alternatíva.	
Ki melyik alternatívát támogatja?	
Csupán néhány megkeresett érdekelt fél (nemzeti hatóság) érvelt amellett, hogy egy nem szabályozási jellegű alternatíva orvosolná teljeskörűen a probléma meghatározását és a probléma hátterében húzódó, kiváltó okokat. Ami a gazdasági társaságokat illeti, a Bizottság nyilvános konzultációja válaszadóinak fele támogatja kötelező uniós minimumszabályok létrehozását, a többiek viszont megelégednének nemzeti szintű előírásokkal vagy a status quo fenntartásával. A válaszadók túlnyomó többsége, a civil társadalom, a szakszervezetek és az Európai Parlament (2017. októberi állásfoglalásában) véli úgy, hogy a visszaélést bejelentő személyek széleskörű uniós jogi keretrendszerben megvalósuló védelme az előnyben részesített alternatíva.	
C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai	
Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb lehetőségek) előnyei?	
Az előnyben részesített szakpolitikai alternatívának gazdasági, társadalmi és környezeti előnyei is lesznek. Segíteni fogja az uniós költségvetéssel kapcsolatos csalás és korrupció felderítését, és az attól való elrettentést (a jelenleg becsült bevételkiesési kockázat 179 és 256 milliárd euró közé esik). A közbeszerzés területén a visszaélést bejelentő személyek hatékony védelme az Unióban 5,8 és 9,6 milliárd euró közöttire becsült hasznot hozna évente. Az előnyben részesített szakpolitikai alternatíva továbbá segíti az adókikerülés elleni küzdelmet. A tagállamokban és az Unióban 50-70 milliárd euróra becsülik a nyereségátcsoportosításból fakadó adóbevételkiesést. Emellett a széleskörű társadalmi hatások várhatóan pozitív hatást gyakorolnak az emberekre és a vállalkozásokra. A visszaélést bejelentő személyek erős védelmének bevezetésével javulni fognak az uniós munkaerő 40 %-ának (körülbelül 60 millió munkavállalónak) a munkafeltételei, akik egyébként nem részesülnének védelemben. A védelem javítja továbbá a magán- és a közszektor integritását és átláthatóságát, és hozzájárul a tisztességes versenyhez az egységes piacon. Noha az előnyöket nem lehet számszerűsíteni, a bizonyítékok azt mutatják, hogy a visszaélést bejelentő személyek lehetővé tennék a többiek között a környezetvédelemre, a termék-, élelmiszer- és közlekedésbiztonságra, a fogyasztóvédelemre és a közegészségügyre súlyos hatást gyakorló gondatlanság és szakmai mulasztás megelőzését.	
Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb lehetőségek)?	
A végrehajtási költségek (azaz a belső bejelentési csatornák létrehozására irányuló kötelezettségnek való megfelelés és a vonatkozó költségek) az alábbiakban összegezhetők: • A közszektorban a teljes költség 204,9 millió egyszeri költséget és 319,9 millió euró éves költséget jelent. • A magánszektor (közép- és nagyvállalatok) esetében a tervezett összes költség várhatóan 542,9 millió euró egyszeri költség és 1 016,7 millió euró éves költség. • Az összes költség a magán- és közszektorra nézve összesen 1 312,4 millió euró.	
Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?	
Az előnyben részesített szakpolitikai alternatíva kizárólag a közép- és nagyvállalkozásokat fogja lefedni, továbbá nem jár jelentős költségekkel – ez körülbelül az 1 374 euróra becsült (egyszeri) végrehajtási költség és az 1 054,6 euróra becsült átlagos éves működési költség (ami magában foglalja a munkavállalók éves képzésének nem szükségszerű költségét): Az előnyben részesített szakpolitikai alternatíva mentesíti a kis- és középvállalkozásokat a belső bejelentési csatornák létrehozásának kötelezettsége alól (kivéve azokat, amelyek pénzügyi szolgáltatások területén működnek, vagy amelyek a pénzmosásra és terrorizmusfinanszírozásra	

vonatközoan sebezhetőnek minősülnek, valamint ha azt a tagállamok a szervezetek tevékenységeinek jellegén alapuló kockázatelemzést, valamint a kockázati szintek biztosítását követően előírják).

Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás?

Az előnyben részesített szakpolitikai alternatíva jogi követelményeinek végrehajtására vonatkozó kiadások várható költségnövekedése 34 millió euró lenne (körülbelül 15 millió euróval magasabb, mint az alapforgatókönyvben).

Lesznek-e egyéb jelentős hatások?
Az alternatíva előmozdítja az alapjogokat, különösen a véleménynyilvánítás szabadságát és a méltányos munkafeltételeket, szigorítja a bejelentési követelményeket, valamint elrettentően hat az alapjogok megsértésére az uniós jogérvényesítés területén.
D. További lépések
Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?
A Bizottság végrehajtási jelentést és értékelő jelentést fog benyújtani az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az átültetési határidő lejártát követő két és (legkésőbb) hat év elteltével.