

Βρυξέλλες, 23.4.2018
COM(2018) 214 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ**

**Ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο
Ευρωπαϊκής Ένωσης**

1. Εισαγωγή

Τα μεγάλα σκάνδαλα των τελευταίων ετών και μηνών, από το LuxLeaks ως το Panama και το Paradise Papers, το Dieselgate ή το Cambridge Analytica, μας έκαναν να προσέξουμε πόσο σοβαρά μπορούν να βλάψουν το δημόσιο συμφέρον αξιόποινες πράξεις που τελούνται στο πλαίσιο οργανισμών ή εταιρειών τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα. Σε πολλές περιπτώσεις, τα σκάνδαλα αυτά και η βλάβη που προκάλεσαν στο περιβάλλον, στη δημόσια υγεία και την ασφάλεια και στα εθνικά ή ευρωπαϊκά δημόσια οικονομικά ήρθαν στο φως χάρη σε ανθρώπους που μίλησαν όταν είδαν να συμβαίνουν αξιόποινες πράξεις στο περιβάλλον της εργασίας τους. Αυτοί οι «μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος» πολλές φορές θέτουν σε κίνδυνο τη σταδιοδρομία τους, τον βιοπορισμό τους και, σε ορισμένες περιπτώσεις, υφίστανται σοβαρές και μακροχρόνιες επιπτώσεις στην οικονομική τους κατάσταση, την υγεία τους, τη φήμη τους και την προσωπική τους κατάσταση. Η εξασφάλιση κατάλληλης προστασίας των ανθρώπων που καταγγέλλουν αποτελεί βασικό στοιχείο για την πρόληψη των αξιόποινων πράξεων και την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος.

Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος αποτελούν επίσης σημαντική πηγή για την ερευνητική δημοσιογραφία. Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος στρέφονται πολλές φορές στους δημοσιογράφους, όταν δεν βρίσκουν ανταπόκριση στις ανησυχίες που εκφράζουν σχετικά με αξιόποινες πράξεις και η μόνη τους επιλογή είναι να τις δημοσιοποιήσουν. Η διαφύλαξη του ρόλου της ερευνητικής δημοσιογραφίας ως μηχανισμού ελέγχου στις δημοκρατικές κοινωνίες δεν προστατεύει μόνο το απόρρητο των πηγών της αλλά επίσης προστατεύει τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος από αντίποινα, σε περίπτωση που αποκαλυφθεί η ταυτότητά τους.

Στη συγκυρία αυτή, η Επιτροπή καθορίζει ένα πλαίσιο πολιτικής για την ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο ΕΕ και προτείνει μια «οδηγία για την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου»¹. Για τον σκοπό αυτό, βασίζεται στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σχετικά με την ελευθερία της έκφρασης και στη σύσταση του 2014 του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος², στην οποία τίθενται οι αρχές καθοδήγησης των κρατών όσον αφορά τη θέσπιση ή την αναθεώρηση των κανόνων για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος που αναφέρουν ή αποκαλύπτουν πληροφορίες σχετικά με απειλές ή βλάβη του δημόσιου συμφέροντος³. Οι αρχές αυτές περιλαμβάνουν βασικά στοιχεία για την αποτελεσματικότητα και την ισορροπία των κανόνων που προστατεύουν τους αληθινούς μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος,

¹ C(2018) 218.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

³ Βλέπε επίσης ψήφισμα 2170 (2017) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης με τίτλο «Promoting integrity in governance to tackle political corruption» (Προώθηση της ακεραιότητας στη διακυβέρνηση για την αντιμετώπιση της πολιτικής διαφθοράς) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en> και

Ψήφισμα 2060 (2015) με τίτλο «Improving the protection of whistle-blowers» (Βελτίωση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21931&lang=en>

παρέχοντας, ταυτοχρόνως, εγγυήσεις και μέσα έννομης προστασίας για όσους θίγονται από ανακριβείς ή κακόβουλες καταγγελίες⁴.

Ορισμένα από αυτά τα πρότυπα έχουν υιοθετηθεί από κάποια κράτη μέλη της ΕΕ τα τελευταία χρόνια. Σε ορισμένα κράτη μέλη υπάρχει ολοκληρωμένη νομοθεσία⁵. Άλλα κράτη μέλη προσφέρουν μόνο τομεακή προστασία, π.χ. για την καταπολέμηση της διαφθοράς ή για τον δημόσιο τομέα μόνο. Μερικά κράτη μέλη εξετάζουν ως ενδεχόμενο τη θέσπιση νέας νομοθεσίας για την καθιέρωση ή την ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

Στοιχεία προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος έχουν ήδη εισαχθεί σε συγκεκριμένες νομικές πράξεις της ΕΕ σε τομείς όπως οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, η ασφάλεια των μεταφορών και η περιβαλλοντική προστασία, στους οποίους υπήρχε άμεση ανάγκη διασφάλισης της ορθής εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ. Η οδηγία για το εμπορικό απόρρητο⁶ προστατεύει τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος που αποκαλύπτουν εμπορικό απόρρητο για να προστατεύσουν το δημόσιο συμφέρον, απαλλάσσοντάς τους από την ευθύνη.

Γενικά, η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος που υπάρχει σήμερα στην ΕΕ είναι κατακερματισμένη στα διάφορα κράτη μέλη και άνισα κατανομημένη στους διάφορους τομείς πολιτικής. Τα πρόσφατα σκάνδαλα με διασυνοριακές επιπτώσεις, τα οποία αποκαλύφθηκαν από μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, καταδεικνύουν πώς η ανεπαρκής προστασία σε μια χώρα μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις όχι μόνο στη λειτουργία των ενωσιακών πολιτικών στη χώρα αυτή αλλά και δευτερογενείς επιπτώσεις σε άλλες χώρες και στην Ευρωπαϊκή Ένωση συνολικά.

Σύμφωνα με την ειδική έρευνα του Ευρωβαρομέτρου το 2017 σχετικά με τη διαφθορά⁷ περίπου το ένα τρίτο όλων των Ευρωπαίων (29 %) πιστεύουν ότι οι πολίτες μπορεί να μην καταγγέλλουν τη διαφθορά, επειδή δεν υπάρχει προστασία γι' αυτούς που την καταγγέλλουν. Στη δημόσια διαβούλευση που διεξήγαγε η Επιτροπή το 2017⁸, ο φόβος των νομικών και των οικονομικών συνεπειών ήταν ο λόγος που αναφέρθηκε συχνότερα ως εξήγηση του γιατί οι εργαζόμενοι δεν καταγγέλλουν τις αξιόποινες πράξεις.

Ο φόβος των αντιποίνων συχνά είναι βάσιμος. Το 2016 η έρευνα Global Business Ethics⁹ στην οποία συμμετείχαν περισσότεροι από 10 000 εργαζόμενοι από τον ιδιωτικό, τον δημόσιο και τον μη κερδοσκοπικό τομέα σε 13 χώρες κατέδειξε ότι το 33 % των εργαζομένων είχαν

⁴ Τα πρότυπα προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος ορίζονται επίσης σε διεθνείς πράξεις, όπως η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς του 2004, στην οποία είναι συμβαλλόμενα μέρη η Ευρωπαϊκή Ένωση και όλα τα κράτη μέλη της, και οι συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης του 1999 για το αστικό και το ποινικό δίκαιο περί δωροδοκίας.

⁵ Γαλλία, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λιθουανία, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Σουηδία, Σλοβακία και Ηνωμένο Βασίλειο,

⁶ Οδηγία (ΕΕ) 2016/943, της 8ης Ιουνίου 2016, περί προστασίας της τεχνογνωσίας και των επιχειρηματικών πληροφοριών που δεν έχουν αποκαλυφθεί (εμπορικό απόρρητο) από την παράνομη απόκτηση, χρήση και αποκάλυψή τους, ΕΕ L 157, σ. 1.

⁷ https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

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

⁹ ECI (2016), Global Business Ethic Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity (η μέτρηση του κινδύνου και η προώθηση της ακεραιότητας στον χώρο εργασίας) http://www.boeingssuppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. Η έρευνα Global Business Ethics Survey χρηματοδοτείται από τη βιομηχανία.

παρατηρήσει παραβατική συμπεριφορά, το 59 % την κατήγγειλαν, το δε 36 % των καταγγελτών υπέστησαν αντίποινα.

Στα συμπεράσματα της ειδικής έρευνας του Ευρωβαρομέτρου 470 διαφαίνεται έλλειψη εμπιστοσύνης στη χρησιμότητα της καταγγελίας: οι δύο συχνότεροι λόγοι μη καταγγελίας της διαφθοράς ήταν: i) η δυσκολία να αποδειχθεί οτιδήποτε (45 %)· και ii) ακόμη και αν υπήρχαν αποδείξεις, οι υπεύθυνοι δεν θα τιμωρούνταν (32 %).

Επίσης, δυνητικοί μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος που παρατηρούν παράνομες δραστηριότητες και νιώθουν ασφαλείς να τις καταγγείλουν μπορεί να μην το κάνουν, απλώς και μόνο επειδή δεν γνωρίζουν πού και με ποιον τρόπο να τις καταγγείλουν. 49 % όσων απάντησαν στην ειδική έρευνα του Ευρωβαρομέτρου το 2017 σχετικά με τη διαφθορά δεν θα ήξεραν πού να καταγγείλουν περιστατικά διαφθοράς αν βίωναν τέτοια περιστατικά ή αν γίνονταν μάρτυρες τέτοιων περιστατικών. Μόλις το 15 % όσων απάντησαν στη διαβούλευση της Επιτροπής γνώριζαν κάτι για τους ισχύοντες κανόνες περί προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στη χώρα τους.

Κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες, ιδίως η βαθιά ριζωμένη αρνητική κοινωνική αντίληψη για τους καταγγέλτες, συμβάλλουν επίσης στην απουσία καταγγελιών¹⁰. Ο φόβος της κακής φήμης ήταν ο τρίτος σημαντικότερος λόγος που αναφέρθηκε στη διαβούλευση της Επιτροπής ως εξήγηση του γιατί οι εργαζόμενοι δεν καταγγέλλουν αξιόποινες πράξεις.

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και πολλά ενδιαφερόμενα μέρη κάνουν εκκλήσεις για ισχυρότερη προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο ΕΕ. Τον Ιανουάριο και τον Οκτώβριο του 2017, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹¹ ζήτησε από την Επιτροπή να υποβάλει ως τα τέλη του 2017 οριζόντια νομοθετική πρόταση που να διασφαλίζει υψηλό επίπεδο προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην ΕΕ, τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, τόσο στα εθνικά όσο και στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Στα συμπεράσματά του σχετικά με τη φορολογική διαφάνεια στις 11 Οκτωβρίου 2016¹², το Συμβούλιο παρότρυνε την Επιτροπή να διερευνήσει τη δυνατότητα ανάληψης δράσης της ΕΕ μελλοντικά. Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τα συνδικάτα έχουν ζητήσει επανειλημμένως να θεσπιστεί πανευρωπαϊκή νομοθεσία για την προστασία των καταγγελτών που ενεργούν για το δημόσιο συμφέρον¹³.

2. Η προστιθέμενη αξία που προσφέρουν οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο ΕΕ

¹⁰ Transparency International (2013), Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU (Καταγγελίες δυσλειτουργιών στην Ευρώπη: έννομη προστασία για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος στην ΕΕ).

¹¹ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 24ης Οκτωβρίου 2017 σχετικά με θεμιτά μέτρα για την προστασία των καταγγελτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον όταν αποκαλύπτουν εμπιστευτικές πληροφορίες επιχειρήσεων και δημόσιων οργανισμών (2016/2224(INI) και ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 20ής Ιανουαρίου 2017 σχετικά με τον ρόλο των καταγγελτών (whistle-blowers) στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ (2016/2055(INI)).

¹² <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-tax-transparency/>

¹³ Όπως η Transparency International, η European Public Service Union (Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία των Συνδικάτων Δημόσιων Υπηρεσιών) και η European Federation of Journalists (Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Δημοσιογράφων). Ψήφισμα της Eurocadres συγκέντρωσε πάνω από 81 000 υπογραφές και υποστήριξη από περισσότερες από 80 σχετικές οργανώσεις <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

Σύμφωνα με τη δέσμευση του προέδρου κ. Juncker στην επιστολή προθέσεων του η οποία συνόδευε την ομιλία του για την κατάσταση της Ένωσης το 2016¹⁴, η Επιτροπή εκτίμησε τα περιθώρια ανάληψης περαιτέρω δράσης για την ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο ΕΕ.

Ενίσχυση της επιβολής του δικαίου της ΕΕ και προστασία της ελευθερίας της έκφρασης

Σύμφωνα με την εκτίμηση της Επιτροπής, τα υφιστάμενα κενά και ο άνισος χαρακτήρας της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος επηρεάζουν αρνητικά την επιβολή των κανόνων της ΕΕ. Σε τομείς στους οποίους οι παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης είναι συχνά δύσκολο να ανακαλυφθούν, ο ρόλος των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι καθοριστικός. Από τη στιγμή που οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος θα νιώθουν ασφαλείς να καταγγείλουν, οι παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης, που σε άλλη περίπτωση θα μπορούσαν να βλάψουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον, θα εντοπίζονται, θα διερευνώνται και θα δίδονται αποτελεσματικά.

Οι ισχύοντες κανόνες της ΕΕ σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος αναπτύχθηκαν εκ των υστέρων και στον απόηχο των σκανδάλων, για να αντιμετωπιστούν οι διαφαινόμενες αδυναμίες επιβολής του νόμου σε συγκεκριμένους τομείς. Για παράδειγμα, η ΕΕ προχώρησε στην προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση, η οποία αποκάλυψε σοβαρές ελλείψεις στην επιβολή των κανόνων της ΕΕ¹⁵. Σύμφωνα με την εκτίμηση της Επιτροπής, είναι πλέον καιρός να δράσουμε προορατικά, χρησιμοποιώντας την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος ως συστημικό μέρος της επιβολής του δικαίου της ΕΕ όχι μόνο σε τομείς στους οποίους έχει ήδη ζημιωθεί σοβαρά το δημόσιο συμφέρον, αλλά και προληπτικά.

Η ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος υλοποιεί τη δέσμευση της Επιτροπής να δώσει αυξημένη έμφαση στην επιβολή με γνώμονα την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση που εξέδωσε το 2016 με τίτλο «*Δίκαιο της ΕΕ: Καλύτερη εφαρμογή για καλύτερα αποτελέσματα*»¹⁶. Η καθημερινή ζωή και ευημερία όλων των Ευρωπαίων μπορεί να επωφεληθεί από την καλύτερη προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, δεδομένου ότι η προστασία αυτή συμβάλλει στην πρόληψη σοβαρών κινδύνων για το δημόσιο συμφέρον, που μπορούν να ξεπεράσουν τα εθνικά σύνορα. Επιπλέον, η διαβούλευση της Επιτροπής ανέδειξε την ύπαρξη πολύ μεγάλης υποστήριξης για νομικώς δεσμευτικά ελάχιστα πρότυπα προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς, της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, καθώς και την περιβαλλοντική προστασία και τη δημόσια υγεία και ασφάλεια.

Επιπλέον, η ισχυρή προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο ΕΕ διαφυλάσσει το δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης και στην ελευθερία των μέσων μαζικής

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_el. Η δέσμευση αυτή επιβεβαιώθηκε στα προγράμματα εργασίας της Επιτροπής το 2017 και το 2018 https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_el, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_en.pdf

¹⁵ Ανακοίνωση της 8.12.2010 με τίτλο «Ενίσχυση των καθεστώτων επιβολής κυρώσεων στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών», COM(2010) 716 τελικό.

¹⁶ 2017/C 18/02.

ενημέρωσης, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 11 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υλοποιεί τις δεσμεύσεις που ανέλαβε η Επιτροπή σε συνέχεια του δεύτερου ετήσιου συμποσίου για τα θεμελιώδη δικαιώματα με θέμα «Πολυφωνία στα μέσα μαζικής ενημέρωσης και δημοκρατία», τον Νοέμβριο του 2016¹⁷. Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος θα μιλούν πιο πρόθυμα σε ερευνητές δημοσιογράφους αν προστατεύονται από αντίποινα και έχουν την ασφάλεια δικαίου που χρειάζονται για να λάβουν συνειδητά την απόφασή τους, γνωρίζοντας απόλυτα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους.

Καλύτερη προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ

Η παροχή ισχυρής προστασίας στους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, επιπλέον της προστασίας που παρέχεται ήδη στο προσωπικό της ΕΕ, μπορεί να διευκολύνει τον εντοπισμό, την πρόληψη και την αποτροπή της απάτης, της διαφθοράς, των αθέμιτων πρακτικών και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, και συνεπώς θα ενισχύσει το οικείο σύστημα επιβολής του νόμου. Το σύστημα αυτό στηρίζεται σήμερα στο έργο των εθνικών αρχών και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF). Μελλοντικά, θα ενισχυθεί από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία (EPPO), που θα διερευνά και θα διώκει εγκλήματα εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Όσον αφορά τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ, το προσωπικό της ΕΕ απολαμβάνει την προστασία μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος βάσει του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης και του καθεστώτος που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από το 2004, ο κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 723/2004 του Συμβουλίου¹⁸ τροποποίησε τον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης, μεταξύ άλλων, θεσπίζοντας διαδικασίες για την καταγγελία τυχόν απάτης, δωροδοκίας ή σοβαρής παρατυπίας και παρέχοντας προστασία από δυσμενείς συνέπειες στο προσωπικό της ΕΕ που καταγγέλλει παραβιάσεις.

Συμβολή στη δίκαιη και εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς

Η ισχυρή προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος μπορεί να συμβάλει στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς με διάφορους τρόπους.

Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος μπορούν να βοηθήσουν να αντιμετωπιστεί η ανεπαρκής επιβολή των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις από τις εθνικές αρχές και τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας¹⁹. Αυτό το γεγονός, με τη σειρά του, μπορεί να ενισχύσει την ακεραιότητα και τη λογοδοσία σε οργανωτικό επίπεδο τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα και να συμβάλει στην πρόληψη και στον εντοπισμό περιπτώσεων δωροδοκίας και άλλων αξιόποινων πράξεων. Κυρίως, η δωροδοκία που δεν αποκαλύπτεται εξαντλεί εισοδήματα και

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

¹⁸ Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 723/2004 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 2004, για την τροποποίηση του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και του καθεστώτος που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό των Κοινοτήτων αυτών ΕΕ L 124 της 27.4.2004, σ. 1 (βλ. άρθρα 22α, 22β και 22γ).

¹⁹ Μελέτη του 2017 για λογαριασμό της Επιτροπής εκτίμησε απώλεια δυνητικών κερδών ύψους 5,8 ως 9,6 δισ. EUR το χρόνο για την ΕΕ συνολικά, εξαιτίας της απουσίας προστασίας για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, Milieu (2017), «Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement» (Εκτίμηση των οικονομικών οφελών από την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις) <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

προϋπολογισμούς οδηγώντας σε αναποτελεσματική παροχή δημόσιων υπηρεσιών, ενώ στρεβλώνει τις δημόσιες επενδύσεις και λειτουργεί ανασταλτικά για την οικονομική ανάπτυξη, δημιουργώντας επιχειρηματική ανασφάλεια, επιβραδύνοντας διαδικασίες και επιβάλλοντας πρόσθετο κόστος²⁰.

Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θα συμβάλει επίσης στη διασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού που χρειάζονται για την εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς και για τη λειτουργία των επιχειρήσεων σε υγιές ανταγωνιστικό περιβάλλον. Η θέσπιση αυστηρών κανόνων προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος μπορεί να βελτιώσει την ικανότητα των επιχειρήσεων να εντοπίζουν και να καταγγέλλουν αθέμιτες πρακτικές σε πρώιμο στάδιο και να προλαμβάνουν περαιτέρω οικονομική ζημία και δυσφήμιση.

Οι πληροφορίες εκ των έσω έχουν ουσιαστική σημασία για την αποκάλυψη παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης περί ανταγωνισμού, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Χρησιμεύουν για την προστασία της αποδοτικής λειτουργίας των αγορών στην Ένωση, προσφέρουν ισότιμους όρους ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις και αποφέρουν οφέλη για τους καταναλωτές. Όσον αφορά τους κανόνες περί ανταγωνισμού που εφαρμόζονται στις επιχειρήσεις, η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θα ενισχύσει την πολιτική επιεικούς μεταχείρισης της ΕΕ, βάσει της οποίας προσφέρεται πλήρης απαλλαγή από πρόστιμα ή μείωση των προστίμων για επιχειρήσεις που συμμετέχουν σε σύμπραξη και οι οποίες αναφέρουν αυτοβούλως πληροφορίες και παραδίδουν αποδεικτικά στοιχεία. Η πολιτική αυτή ενισχύθηκε το 2017 μέσω: i) πρότασης οδηγίας για την παροχή αρμοδιοτήτων στις εθνικές αρχές ανταγωνισμού, ώστε να είναι αποτελεσματικότερες στην επιβολή της νομοθεσίας, πρόταση η οποία προβλέπει κάποιας μορφής προστασία για τους υπαλλήλους της πρώτης εταιρείας που συνεργάζεται στις έρευνες²¹ και ii) διαδικτυακού εργαλείου που μπορεί να χρησιμοποιείται για να ειδοποιείται ανώνυμα η Επιτροπή σχετικά με παραβιάσεις της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας²². Η αναφορά παραβιάσεων των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις μειώνει τον κίνδυνο επιδοτήσεων που στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό στην ενιαία αγορά. Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος μπορούν, ιδίως, να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο καταγγέλλοντας ενισχύσεις που έχουν χορηγηθεί παράνομα και ενημερώνοντας κάθε φορά που γίνεται κατάχρηση ενίσχυσης τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Με την προώθηση της εταιρικής διαφάνειας, της κοινωνικής ευθύνης και της χρηματοοικονομικής και μη χρηματοοικονομικής απόδοσης, η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος μπορεί να λειτουργήσει συμπληρωματικά προς τα μέτρα που αυξάνουν τη διαφάνεια των επιχειρήσεων σε κοινωνικά και περιβαλλοντικά θέματα²³ και συμβάλλουν στον στόχο της Επιτροπής για την ανάπτυξη μιας γενικής και συνολικής

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf

²¹ Πρόταση της 22ας Μαρτίου 2017 για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, COM(2017) 142 final - 2017/0063 (COD).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_el.htm

²³ Οδηγία 2013/34/ΕΕ, της 26 Ιουνίου 2013, σχετικά με τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις, τις ενοποιημένες οικονομικές καταστάσεις και συναφείς εκθέσεις επιχειρήσεων ορισμένων μορφών (ΕΕ L 182, σ. 19) και ανακοίνωση με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την υποβολή εκθέσεων μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών» (2017/C 215/01).

στρατηγικής της ΕΕ για βιώσιμα οικονομικά, όπως αναφέρεται στο σχέδιο δράσης της για μια πιο πράσινη και καθαρή οικονομία²⁴.

Η αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος μπορεί να στηρίξει την ατζέντα της Επιτροπής για δικαιότερη φορολόγηση στην ΕΕ, όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση που εκδόθηκε για την αντιμετώπιση του σκανδάλου Panama Papers²⁵. Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος μπορούν να διαδραματίσουν ρόλο ζωτικής σημασίας, βοηθώντας τις δημόσιες αρχές να εντοπίζουν φορολογικούς μηχανισμούς που οδηγούν σε φοροδιαφυγή ή φοροαποφυγή, προκαλούν αθέμιτο φορολογικό ανταγωνισμό και έχουν ως συνέπεια απώλεια φορολογικών εσόδων για τα κράτη μέλη και για τον συνολικό προϋπολογισμό της ΕΕ. Έτσι συμπληρώνονται οι πρόσφατες πρωτοβουλίες της ΕΕ για τη βελτίωση της διαφάνειας σε διάφορους τομείς πολιτικής και για την ανταλλαγή φορολογικών πληροφοριών, όπως: i) οι νέοι κανόνες για τις φορολογικές συμφωνίες τύπου «tax ruling»²⁶, ii) η πρόταση που απαιτεί από φοροτεχνικούς μεσολαβητές όπως είναι οι φοροτεχνικοί σύμβουλοι, οι λογιστές, οι τράπεζες και οι δικηγόροι να αποκαλύπτουν ειδικά καθεστώτα φορολόγησης στις φορολογικές αρχές²⁷ και iii) οι νέοι κανόνες που απαιτούν από μεγάλες πολυεθνικές να αναφέρουν στις φορολογικές αρχές πληροφορίες σχετικά με το πού πραγματοποιούν τα κέρδη τους και πού καταβάλλουν τους φόρους τους²⁸. Συμπληρώνονται επίσης: i) η πρόταση για ενίσχυση των κανόνων καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, εξασφαλίζοντας ότι οι φορολογικές αρχές έχουν πρόσβαση σε ζωτικές πληροφορίες που τους δίνουν τη δυνατότητα να πατάξουν τη φοροδιαφυγή και τη φοροαποφυγή οι οποίες διενεργούνται μέσω υπεράκτιων κεφαλαίων²⁹ και ii) ευρύτερες προσπάθειες να δημιουργηθεί δικαιότερο περιβάλλον φορολόγησης εταιρειών στην ΕΕ³⁰.

Η αυστηρή προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε τομείς όπως η ασφάλεια των προϊόντων, η δημόσια υγεία και η προστασία των καταναλωτών, η ασφάλεια των μεταφορών, η προστασία του περιβάλλοντος, η πυρηνική ασφάλεια, η ασφάλεια των τροφίμων και των ζωοτροφών, η υγεία και καλή διαβίωση των ζώων, η προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και η ασφάλεια δικτύου και συστημάτων πληροφοριών θα συμβάλει στην αποτελεσματική εφαρμογή μιας σειράς περαιτέρω πολιτικών οι οποίες

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

²⁵ Ανακοίνωση της 5ης Ιουλίου 2016 για τη λήψη περαιτέρω μέτρων με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, COM(2016) 451.

²⁶ Οδηγία (ΕΕ) 2015/2376 του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 2015, για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/16/ΕΕ όσον αφορά την υποχρεωτική αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών στον τομέα της φορολογίας, ΕΕ L 332/1.

²⁷ Πρόταση οδηγίας για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/16/ΕΕ όσον αφορά την υποχρεωτική αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών στον τομέα της φορολογίας σχετικά με δηλωτέες διασυννοριακές ρυθμίσεις COM(2017) 335 final 2017/0138 (CNS), για την οποία έχει επιτευχθεί πολιτική συμφωνία στις 13 Μαρτίου 2018.

²⁸ Πρόταση οδηγίας για την τροποποίηση της οδηγίας 2013/34/ΕΕ όσον αφορά τη δημοσιοποίηση πληροφοριών για τη φορολογία εισοδήματος από ορισμένες επιχειρήσεις και υποκαταστήματα, COM(2016) 0198 final - 2016/0107 (COD).

²⁹ Πρόταση οδηγίας για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849 σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και για την τροποποίηση της οδηγίας 2009/101/ΕΚ, COM(2016) 450 final 2016/0208 (COD).

³⁰ Οδηγία (ΕΕ) 2016/1164 του Συμβουλίου, της 12ης Ιουλίου 2016, για τη θέσπιση κανόνων κατά πρακτικών φοροαποφυγής που έχουν άμεση επίπτωση στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς (όπως τροποποιήθηκε), πρόταση οδηγίας για κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών (ΚΕΒΦΕ), COM/2016/0683 final — 2016/0336· πρόταση οδηγίας για κοινή βάση φορολογίας εταιρειών COM/2016/0685 final — 2016/0337.

έχουν άμεσο αντίκτυπο στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς και επηρεάζουν την καθημερινή ζωή και την ευημερία όλων των Ευρωπαίων.

Η διαμόρφωση κοινού υψηλού επιπέδου προστασίας των ατόμων που καταγγέλλουν παραβιάσεις των κανόνων της ΕΕ στο πλαίσιο της εργασίας τους θα αυξήσει την προστασία των εργαζομένων, καθώς και της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων, σύμφωνα με τους στόχους που επιδιώκει η Επιτροπή, ιδίως μέσω του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων³¹. Η προστασία θα επεκταθεί σε όλους εκείνους που κινδυνεύουν από αντίποινα συνδεόμενα με την εργασία όταν μιλούν ανοικτά, μεταξύ άλλων, υπαλλήλους, αυτοαπασχολούμενους, ελεύθερους επαγγελματίες, εργολάβους και προμηθευτές, καθώς και εθελοντές και άμισθους ασκούμενους. Η προστασία θα εξασφαλίζεται επίσης για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος σε διασυννοριακές καταστάσεις, οι οποίοι, λόγω των διαφορών που υπάρχουν μεταξύ των εθνικών κανόνων, κινδυνεύουν να μείνουν ακάλυπτοι και να υποστούν αντίποινα για την προσπάθειά τους να προστατέψουν το δημόσιο συμφέρον.

Η νοοτροπία στο περιβάλλον εργασίας γενικά αναμένεται ότι θα ωφεληθεί από την ύπαρξη αποτελεσματικών διαύλων καταγγελίας και από τη διαβεβαίωση προς τους δυνητικούς μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος [καταγγέλτες] ότι είναι ασφαλές και αποδεκτό να μιλήσουν ανοικτά. Οι κανόνες για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θα ισχύουν παράλληλα με τους ισχύοντες κανόνες της ΕΕ: i) για την ίση μεταχείριση, που προστατεύουν από αντίποινα λόγω καταγγελίας ή κίνησης διαδικασίας για να επιβληθεί η συμμόρφωση με την αρχή αυτή³² και ii) για την προστασία από την παρενόχληση και για την υγεία και ασφάλεια στην εργασία³³, σύμφωνα με τους οποίους οι εργαζόμενοι μπορούν να θέτουν ζητήματα στις αρμόδιες εθνικές αρχές, αν θεωρούν ανεπαρκή τα μέτρα που λαμβάνονται για την εξασφάλιση της υγείας και της ασφάλειας και δεν επιτρέπεται να υφίστανται επιπτώσεις λόγω αυτού του γεγονότος.

3. Πλαίσιο για την αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην ΕΕ

Η πρόταση οδηγίας της Επιτροπής θέτει ελάχιστα πρότυπα για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε τομείς με σαφή ενωσιακή διάσταση, στους οποίους ο αντίκτυπος της επιβολής της νομοθεσίας είναι ο πιο ισχυρός. Χρειάζεται αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος για τη βελτίωση της επιβολής του δικαίου της Ένωσης σε τομείς στους οποίους:

³¹ Ιδίως της αρχής 5 (δίκαιο όροι εργασίας) και της αρχής 7β (προστασία σε περίπτωση απόλυσης) https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_el.

³² Οδηγία 2006/54/EK, της 5ης Ιουλίου 2006, για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης (αναδιατύπωση): οδηγία 2004/113/EK, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών: οδηγία 2000/78/EK, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία: οδηγία 2000/43/EK του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής.

³³ Οδηγία 89/391/EK, της 12ης Ιουνίου 1989, σχετικά με την εφαρμογή μέτρων για την προώθηση της βελτίωσης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία, ΕΕ L 183 της 29.6.1989, σ. 1: αυτόνομες συμφωνίες-πλαίσια τις οποίες υπέγραψαν οι Ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι στις 26 Απριλίου 2007 για την παρενόχληση και τη βία στο χώρο εργασίας και στις 8 Οκτωβρίου 2004 για το στρες που συνδέεται με την εργασία.

- οι παραβιάσεις του δικαίου της ΕΕ μπορούν να βλάψουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον·
- έχει διαφανεί ανάγκη ενίσχυσης της επιβολής της νομοθεσίας· και
- οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος βρίσκονται σε πλεονεκτική θέση για την αποκάλυψη παραβιάσεων.

Η πρόταση, συνεπώς, εστιάζεται στην καταγγελία παράνομων πράξεων ή παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης στους ακόλουθους τομείς: i) δημόσιες συμβάσεις· ii) χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας· iii) ασφάλεια προϊόντων· iv) ασφάλεια μεταφορών· v) προστασία του περιβάλλοντος· vi) πυρηνική ασφάλεια· vii) ασφάλεια τροφίμων και ζωοτροφών, υγεία και καλή διαβίωση των ζώων· viii) δημόσια υγεία· ix) προστασία των καταναλωτών· x) προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ασφάλεια δικτύου και συστημάτων πληροφοριών. Έχει επίσης εφαρμογή στις παραβιάσεις που σχετίζονται με τους ενωσιακούς κανόνες περί ανταγωνισμού, στις παραβιάσεις που βλάπτουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και, λόγω του αρνητικού αντίκτυπού τους στην ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, στις παραβιάσεις των κανόνων για τη φορολογία των εταιρειών ή για διακανονισμούς των οποίων σκοπός είναι η εξασφάλιση φορολογικού πλεονεκτήματος που ματαιώνει το αντικείμενο ή τον σκοπό του εφαρμοστέου φορολογικού δικαίου εταιρειών.

Για να εξασφαλιστεί ότι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας παραμένει επίκαιρο, η Επιτροπή θα αφιερώσει ιδιαίτερη προσοχή στην πιθανή ανάγκη διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας και σε άλλους τομείς ή πράξεις της Ένωσης, σε οποιαδήποτε μελλοντική πράξη της Ένωσης η οποία έχει σημασία για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και μπορεί να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη επιβολή του νόμου. Το θέμα αυτό θα εξεταστεί επίσης όταν υποβάλει έκθεση η Επιτροπή σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας.

Τα ελάχιστα πρότυπα που προβλέπονται στην προτεινόμενη οδηγία αποσκοπούν στη διασφάλιση σταθερά υψηλής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε όλη την ΕΕ. Αποσκοπούν να εξασφαλίσουν ότι:

- οι δυνητικοί μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος έχουν στη διάθεσή τους σαφείς διαύλους καταγγελίας, τόσο εσωτερικά (στο πλαίσιο ενός οργανισμού) όσο και εξωτερικά (σε εξωτερική αρχή)·
- όταν δεν υπάρχουν τέτοιοι δίαυλοι ή δεν μπορεί να αναμένεται εύλογα ότι θα λειτουργήσουν ορθά, οι δυνητικοί μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος μπορούν να καταφύγουν στη δημοσιοποίηση·
- οι αρμόδιες αρχές είναι υποχρεωμένες να παρακολουθούν επιμελώς τις καταγγελίες που λαμβάνουν και να απαντούν στους καταγγέλτες [μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος]·
- απαγορεύονται και τιμωρούνται τα αντίποινα σε οποιαδήποτε μορφή·
- αν οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος υποστούν αντίποινα, έχουν εύκολη πρόσβαση σε συμβουλές που παρέχονται δωρεάν, έχουν στη διάθεσή τους επαρκή μέσα έννομης προστασίας, π.χ. προσωρινά μέτρα για την παύση της παρενόχλησης που υφίστανται στον χώρο εργασίας ή για την αποτροπή της απόλυσής τους μέχρι την έκβαση της υπόθεσης καταγγελίας που ενδέχεται δυνητικώς να διαρκέσει πολύ· αντιστροφή του βάρους της απόδειξης, ώστε να εναπόκειται στο άτομο που κινείται κατά μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος να αποδείξει ότι δεν εφαρμόζει αντίποινα για την πράξη του καταγγέλη·

Τα ελάχιστα αυτά πρότυπα προβλέπουν επίσης διασφαλίσεις:

- για την προστασία των υπεύθυνων καταγγελιών, που πραγματικά αποσκοπούν να διαφυλάξουν το δημόσιο συμφέρον·
- για την προδραστική αποθάρρυνση των κακόβουλων καταγγελιών και την πρόληψη της αδικαιολόγητης δυσφήμισης·
- για τον πλήρη σεβασμό των δικαιωμάτων υπεράσπισης εκείνων τους οποίους αφορούν οι καταγγελίες.

Ειδικότερα:

- οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος δικαιούνται προστασία αν είχαν εύλογους λόγους να πιστεύουν ότι οι πληροφορίες που ανέφεραν ήταν αληθινές όταν τις ανέφεραν·
- οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος οφείλουν κατά κανόνα να χρησιμοποιούν πρώτα τους εσωτερικούς διαύλους· αν οι δίαυλοι αυτοί δεν λειτουργήσουν ή δεν μπορεί εύλογα να αναμένεται ότι θα λειτουργήσουν, για παράδειγμα, αν η χρήση των εσωτερικών διαύλων θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα των ερευνητικών ενεργειών των αρμόδιων αρχών, τότε μπορούν να αναφέρουν τα στοιχεία απευθείας στις εν λόγω αρχές και στη συνέχεια στο κοινό/στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, αν δεν αναληφθεί κατάλληλη δράση, ή σε συγκεκριμένες περιστάσεις, όπως η ύπαρξη επικείμενου ή πρόδηλου κινδύνου για το δημόσιο συμφέρον·
- τα κράτη μέλη προβλέπουν αναλογικές κυρώσεις για να αποτρέψουν δόλιες ή καταχρηστικές καταγγελίες ή αποκαλύψεις·
- τα άτομα που αποτελούν αντικείμενο των καταγγελιών απολαμβάνουν πλήρως το τεκμήριο αθωότητας, το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου και το δικαίωμα της υπεράσπισης.

Μέτρα υποστήριξης και άλλα μέτρα σε επίπεδο ΕΕ

Πέρα από τα ελάχιστα πρότυπα στην προτεινόμενη οδηγία, η Επιτροπή υποστηρίζει την αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος με άλλα μέτρα.

Στο πλαίσιο της δράσης της για την προάσπιση των δημοσιογράφων και της ελευθερίας των μέσων μαζικής ενημέρωσης και με πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Επιτροπή συγχρηματοδοτεί σήμερα έργα τα οποία διαχειρίζεται το ευρωπαϊκό κέντρο ελευθερίας του Τύπου και των μέσων ενημέρωσης. Τα έργα παρέχουν πρακτική και νομική βοήθεια σε δημοσιογράφους που απειλούνται, καθώς και εκπαίδευση στην ψηφιακή αυτοάμυνα για δημοσιογράφους. Από τον Φεβρουάριο του 2018, περιλαμβάνουν χρηματοδοτικό μηχανισμό για δημοσιογράφους που διεξάγουν έρευνες διασυνοριακά³⁴. Η Επιτροπή χρηματοδοτεί επίσης το παρατηρητήριο για την πολυφωνία στα μέσα ενημέρωσης, έργο που μετρά τους κινδύνους για την πολυφωνία στα μέσα ενημέρωσης στην ΕΕ, χρησιμοποιώντας δείκτες όπως η προστασία της ελευθερίας της έκφρασης, τα δημοσιογραφικά πρότυπα και η προστασία των δημοσιογράφων³⁵.

³⁴ Στο πλαίσιο της προπαρασκευαστικής δράσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη διασυνοριακή ερευνητική δημοσιογραφία, διατέθηκε 1 εκατομμύριο ευρώ στο ευρωπαϊκό κέντρο ελευθερίας του Τύπου και των μέσων ενημέρωσης με σκοπό να διεξαγάγει τις δραστηριότητες αυτές. Η υλοποίηση του έργου άρχισε την 1η Φεβρουαρίου 2018.

³⁵ <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

Μέσω του προγράμματός της για την ανταλλαγή εμπειριών στο πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς³⁶, η Επιτροπή διευκολύνει επίσης τις ανταλλαγές βέλτιστων πρακτικών σε ολόκληρη την ΕΕ και χρηματοδοτεί έργα που δίνουν τη δυνατότητα στους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος να ενημερώνονται καλύτερα σχετικά με τα νομικά τους δικαιώματα και υποχρεώσεις, να έχουν πρόσβαση σε ασφαλείς και αξιόπιστους διαύλους καταγγελίας αξιόποινων πράξεων και να λαμβάνουν επαρκή οργανωτική υποστήριξη. Για παράδειγμα, μία από τις προτεραιότητες της τρέχουσας πρόσκλησης υποβολής προτάσεων στο πλαίσιο της «Αστυνομικής Συνεργασίας» του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας με σκοπό την πρόληψη της διαφθοράς είναι η προώθηση εργαλείων για την πολιτική εποπτεία και την ερευνητική δημοσιογραφία και για την παροχή τεχνικής και νομικής βοήθειας στους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος³⁷. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει επίσης να παρακολουθεί τις προσπάθειες των κρατών μελών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Στο πλαίσιο της στρατηγικής της για αποτελεσματική επιβολή των κανόνων της ΕΕ³⁸, η Επιτροπή θεωρεί ότι το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαμεσολαβητών διαδραματίζει σημαντικό ρόλο. Το δίκτυο αυτό συντονίζεται από τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή και συγκεντρώνει στο πλαίσιό του εθνικούς και περιφερειακούς διαμεσολαβητές με σκοπό την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης κατά την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο. Τα μέλη του δικτύου αυτού θα μπορούσαν να χειριστούν, σύμφωνα με την αρμοδιότητά τους, καταγγελίες σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης λόγω αδράνειας μετά από καταγγελία μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, συγκεκριμένα, όταν οι καταγγελίες των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος δεν ενεργοποίησαν τη διεξαγωγή έρευνας και παρακολούθησης σε εθνικό επίπεδο. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής μπορεί να εκπονήσει έκθεση με τις πληροφορίες που ενδεχομένως παρέχουν τα μέλη του δικτύου σχετικά με δραστηριότητες και ερωτήσεις για την προστασία του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος και να διαβιβάσει την έκθεση αυτή στην Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Η Επιτροπή θα υποστηρίξει επίσης τα κράτη μέλη στη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, ώστε να εξασφαλιστεί η μεγαλύτερη δυνατή συνοχή. Η Επιτροπή θα έχει διμερείς συναντήσεις με τις αρχές των κρατών μελών για τη συζήτηση θεμάτων που ανακύπτουν σε εθνικό επίπεδο και θα παράσχει μια πλατφόρμα μέσω της οποίας θα μπορούν να ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας, καθώς και εμπειρίες και εμπειρογνώσια.

4. Μέτρα των κρατών μελών

Στόχος η ολοκληρωμένη προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στα κράτη μέλη

Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος προσφέρει προστιθέμενη αξία σε όρους καλύτερης επιβολής του δικαίου της ΕΕ σε ορισμένους τομείς, αλλά τα οφέλη της όσον αφορά την προστασία του δημοσίου συμφέροντος είναι ευρύτερα και ξεπερνούν το πλαίσιο

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>

³⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο: «Δίκαιο της ΕΕ: Καλύτερη εφαρμογή για καλύτερα αποτελέσματα», που προαναφέρεται.

του ενωσιακού δικαίου. Γι' αυτόν τον λόγο, πολλά κράτη μέλη έχουν θεσπίσει εθνικά πλαίσια για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Μια αποτελεσματική και ολοκληρωμένη προσέγγιση για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος απαιτεί ασφάλεια δικαίου και συνεκτική προσέγγιση σε ορισμένα θέματα, όπως είναι η καταπολέμηση της απάτης, τη διαφθοράς και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που ζημιώνουν τους δημόσιους προϋπολογισμούς, καθώς και τους εθνικούς πόρους. Στο διάστημα που μεσολαβεί έως την έγκριση της προτεινόμενης οδηγίας, η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν τις αρχές του Συμβουλίου της Ευρώπης, στην προαναφερόμενη σύστασή του, και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου όσον αφορά το δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης. Αυτά, σε συνδυασμό με τις αρχές που διατυπώνονται στην προτεινόμενη οδηγία, μπορούν να χρησιμεύσουν ως κοινό πλαίσιο για εκείνα τα κράτη μέλη που επιθυμούν να εξασφαλίσουν με σχετικά συνεκτικό τρόπο την αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και σε τομείς πέρα από εκείνους που καλύπτει η πρόταση.

Οι ολοκληρωμένοι και συνεκτικοί εθνικοί κανόνες για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος παρουσιάζουν διάφορα πλεονεκτήματα:

- Ενισχύουν τη λογοδοσία, τη διαφάνεια και τη χρηστή διακυβέρνηση, και βοηθούν στην καταπολέμηση της διαφθοράς.
- Ωφελούν το επενδυτικό κλίμα και αυξάνουν την εμπιστοσύνη στους δημόσιους θεσμούς.
- Προσφέρουν στους πολίτες την απαραίτητη σαφήνεια και ασφάλεια δικαίου σχετικά με την παρεχόμενη προστασία, λειτουργώντας καθησυχαστικά για τους δυνητικούς μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος και ενθαρρυντικά ώστε να μιλήσουν.

Ευαισθητοποίηση

Η πείρα σε εθνικό επίπεδο και τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι οι κανόνες για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος πρέπει επίσης να ευαισθητοποιούν το κοινό αποτελεσματικά. Πέρα από την έγκριση της προτεινόμενης οδηγίας, η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να εξετάσουν τη λήψη και άλλων μέτρων, καθώς και πρακτικών μέτρων, όπως η ευαισθητοποίηση και η ενημέρωση του ευρέος κοινού. Ο σκοπός αυτών των μέτρων θα είναι:

- η διαμόρφωση θετικής αντίληψης για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος ως ανθρώπους που ενεργούν για το κοινό καλό και από αφοσίωση στον οργανισμό που εργάζονται και στην κοινωνία που ζουν· και
- η παροχή γενικών πληροφοριών σχετικά με τους διαθέσιμους διαύλους καταγγελίας και με την προστασία που παρέχεται³⁹.

Η αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην πράξη μπορεί επίσης να επωφεληθεί από πιο στοχοθετημένα, ειδικά προσαρμοσμένα μέτρα. Τα μέτρα μπορούν να βασιστούν σε υφιστάμενα διεθνή πρότυπα και συστάσεις⁴⁰ και σε μέτρα που λαμβάνονται σε διαφορετικά εθνικά πλαίσια.

⁴⁰ Αναφέρονται ως παράδειγμα, πέρα από τη σύσταση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, η έκθεση του ΟΟΣΑ (2016) με τίτλο «Committing to Effective Whistleblowers Protection» (προσήλωση στην αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος) <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection->

Καθοδήγηση για το εργασιακό πλαίσιο

Υπάλληλοι δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών και όλες οι άλλες κατηγορίες ανθρώπων που έρχονται σε επαφή με τους εν λόγω οργανισμούς κατά την εργασία τους χρειάζονται φιλικές προς τον χρήστη πληροφορίες σχετικά με τους κανόνες, ώστε να κατανοούν τη σημασία τους και τις πρακτικές συνέπειές τους⁴¹. Η ύπαρξη ενός δημόσιου και εύκολα προσβάσιμου καταλόγου αρχών που να υποδεικνύει ποια αρχή είναι καταλληλότερη για να χειριστεί ένα ειδικό θέμα με βάση τον ρόλο της και την εντολή της μπορεί επίσης να αυξήσει την ασφάλεια δικαίου για τους δυνητικούς μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος⁴².

Η καθοδήγηση προς εργοδότες τόσο σε δημόσιους όσο και σε ιδιωτικούς οργανισμούς μπορεί να τους βοηθήσει να κατανοήσουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους κατά την οργάνωση και εφαρμογή διαδικασιών καταγγελίας, κατά τον χειρισμό και την έρευνα καταγγελιών και κατά την πρόληψη και αντιμετώπιση αντιποίνων⁴³.

Ακόμη και όταν υπάρχουν νόμοι, πολιτικές και κατευθυντήριες γραμμές, οι δυνητικοί μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος μπορεί να έχουν απορίες για το πώς μπορούν να εφαρμοστούν αυτά στη δική τους ειδική περίπτωση. Συμβουλευτικές και υποστηρικτικές υπηρεσίες για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος μπορούν να παρέχονται από ανεξάρτητες δημόσιες αρχές⁴⁴ ή οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών⁴⁵ και από συνδικάτα, πιθανώς δωρεάν ή με στήριξη από το κράτος.

Υποστήριξη σε επιχειρήσεις, ιδίως μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις

[9789264252639-en.htm](https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/), ο οδηγός των HE με τίτλο «Resource guide on good practices in the protection of reporting persons» (οδηγός πόρων καλών πρακτικών για την προστασία των καταγγελτών <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>· η συλλογή καλών πρακτικών και κατευθυντήριων αρχών της ομάδας G20 για τη νομοθεσία σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>· «International Principles for Whistleblower Legislation» (διεθνείς αρχές της νομοθεσίας για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος) (2013) της Transparency International, η σύσταση του 2003 του ΟΟΣΑ με τίτλο Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (κατευθυντήριες γραμμές για τη διαχείριση συγκρούσεων συμφερόντων στις δημόσιες υπηρεσίες) <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> και «Best practice guide for whistleblowing legislation» (οδηγός καλών πρακτικών νομοθεσίας για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος) (2018) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

⁴¹ Αναφέρονται ως παράδειγμα το έργο «Guidance for employees» (καθοδήγηση για υπαλλήλους) της κυβέρνησης του ΗΒ για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος <https://www.gov.uk/whistleblowing>· ο ιρλανδικός νόμος για τις εργασιακές σχέσεις του 1990 (Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014) για εργοδότες, εργαζομένους και τους εκπροσώπους τους <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>.

⁴² Αναφέρονται ως παράδειγμα «Whistleblowing: list of prescribed people and bodies» (μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος: κατάλογος ατόμων και οργανισμών που ορίστηκαν) στο ΗΒ <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴³ Αναφέρονται ως παράδειγμα ο κώδικας πρακτικής για τον νόμο περί προστατευόμενων αποκαλύψεων του 2014 στην Ιρλανδία, που προαναφέρεται, και το έργο «Guidance and code of practice for employees» (καθοδήγηση και κώδικας πρακτικής για εργοδότες) της κυβέρνησης του ΗΒ για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴⁴ Όπως ο Défenseur des Droits στη Γαλλία ή η Whistleblowers Authority στις Κάτω Χώρες.

⁴⁵ Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν η φιланθρωπική οργάνωση Public Concern at Work στο ΗΒ και η Transparency International, που διαχειρίζεται κέντρα υποστήριξης και νομικών συμβουλών σε όλο τον κόσμο.

Η καθοδήγηση προς τις επιχειρήσεις και τη βιομηχανία μπορεί να αναδείξει τα οικονομικά επιχειρήματα υπέρ της καταγγελίας δυσλειτουργιών, από την άποψη της πρόληψης και της αντιμετώπισης της βλάβης στη φήμη και στις επιδόσεις. Οι κώδικες καλών πρακτικών μπορούν να διαμορφώσουν ένα σταθερό και ενιαίο επίπεδο βέλτιστων πρακτικών σε όλους τους οργανισμούς και να βοηθήσουν τις επιχειρήσεις να αναπτύξουν πολιτική για την καταγγελία δυσλειτουργιών, προσαρμοσμένη στο μέγεθος του οργανισμού⁴⁶. Τέτοιοι κώδικες έχουν αναπτυχθεί διεθνώς⁴⁷ και σε εθνικό πλαίσιο, τόσο από ιδιωτικούς⁴⁸ όσο και από δημόσιους φορείς⁴⁹.

Οι ΜΜΕ που δημιουργούν και/ή διαχειρίζονται διαύλους καταγγελιών μπορεί να χρειάζονται οικονομική, τεχνική ή άλλη υποστήριξη. Τα κράτη μέλη μπορούν, για παράδειγμα, να αναθέσουν σε φορέα το έργο της δημιουργίας διαύλων καταγγελίας για τις εν λόγω επιχειρήσεις⁵⁰. Οι ΜΜΕ μπορούν επίσης να ενθαρρυνθούν να συνενώσουν τους πόρους τους, ώστε να έχουν κοινούς (εξωτερικούς) έμπιστους συμβούλους και κοινή ερευνητική υποδομή. Οι εργοδοτικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις, οι τομεακές ενώσεις, οι κεντρικές και επαγγελματικές οργανώσεις μπορούν επίσης να ενθαρρυνθούν να παράσχουν υποστήριξη, αναλαμβάνοντας κεντρικά τον ρόλο εξεύρεσης προσώπων εμπιστοσύνης/νομικών εμπειρογνομόνων για την παροχή συμβουλών, παραλαβή καταγγελιών και ακόμη και τη διενέργεια ερευνών.

Καθοδήγηση στο προσωπικό των εθνικών αρχών

Οι εθνικές αρχές που λαμβάνουν και χειρίζονται καταγγελίες μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος μπορούν επίσης να επωφεληθούν από την παροχή καθοδήγησης. Οι εν λόγω αρχές μπορούν να είναι από φορολογικές αρχές έως ρυθμιστικοί οργανισμοί για την περιβαλλοντική προστασία και την ασφάλεια των τροφίμων. Η καθοδήγηση μπορεί να τις

⁴⁶ Αναφέρεται ως παράδειγμα ο πρακτικός οδηγός για μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις της συνομοσπονδίας επιχειρήσεων της Γαλλίας MEDEF, που εξηγεί πώς να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους βάσει του γαλλικού δικαίου για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, μεταξύ άλλων, με τη δημιουργία εσωτερικών διαύλων καταγγελιών <http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>.

⁴⁷ Αναφέρονται ως παράδειγμα το εγχειρίδιο δεοντολογίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη συμμόρφωση με τη νομοθεσία για τις επιχειρήσεις του ΟΟΣΑ, του UNODC και της Παγκόσμιας Τράπεζας (2013) <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>; οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την καταγγελία δυσλειτουργιών του Διεθνούς Εμπορικού Επιμελητηρίου (2008) <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/> και οι κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις (2011) <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁴⁸ Αναφέρεται ως παράδειγμα ο κώδικας πρακτικής σχετικά με τις ρυθμίσεις για τις καταγγελίες δυσλειτουργιών τον οποίο ανέπτυξε η Public Concern at Work σε συνεργασία με τον οργανισμό British Standards Institution (βρετανικός οργανισμός τυποποίησης) (2008) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

⁴⁹ Αναφέρονται ως παράδειγμα οι πρακτικοί οδηγοί «Integrity in Practice» της Whistleblowers Authority των Κάτω Χωρών, ειδικότερα οι οδηγοί «The reporting procedure» και «Towards an ethical culture» <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/>; και το έργο «Whistleblowing 'Guidance and code of practice for employers'», του HB, που αναφέρεται πιο πάνω.

⁵⁰ Παράγραφος 62 της σύστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, του 2014, που αναφέρεται πιο πάνω.

βοηθήσει να κατανοήσουν τον ρόλο και τις αρμοδιότητές τους στους ειδικούς τομείς τους και να τις εφοδιάσει με καλές πρακτικές πέρα από τη νομοθεσία⁵¹.

Κατάρτιση

Το ειδικό προσωπικό στο πλαίσιο των αρμόδιων αρχών, που λαμβάνει και χειρίζεται τις καταγγελίες, χρειάζεται σαφώς κατάλληλη κατάρτιση⁵². Οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν επίσης να επωφεληθούν γενικότερα από σχετική επιμόρφωση στο πλαίσιο μαθημάτων κατά την ανάληψη των καθηκόντων τους και κατάρτισης στον χώρο εργασίας σχετικά με τα πρότυπα ακεραιότητας⁵³. Η καθοδήγηση στον ιδιωτικό τομέα θα μπορούσε επίσης να θέσει ελάχιστα πρότυπα κατάρτισης για οργανώσεις και να αναθέσει στους εργοδότες το καθήκον να προωθήσουν καταλλήλως την πολιτική αυτή μεταξύ των υπαλλήλων τους⁵⁴. Η επιμόρφωση δικαστών και επαγγελματιών νομικών μπορεί να έχει ιδιαίτερη σημασία για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής της νομοθεσίας.

5. Συμπέρασμα

Η αυστηρή προστασία για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος αναμένεται να εμπλουτίσει την εργαλειοθήκη της ΕΕ για την ενίσχυση της ορθής εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ όσον αφορά τη διαφάνεια, τη χρηστή διακυβέρνηση, τη λογοδοσία και την ελευθερία έκφρασης, που αποτελούν αξίες και δικαιώματα στα οποία βασίζεται η ΕΕ.

Η Επιτροπή προτείνει μια **ισόρροπη δέσμη μέτρων σε επίπεδο ΕΕ**, σε ειδικούς τομείς με σαφή ευρωπαϊκή διάσταση, στους οποίους ο αντίκτυπος της επιβολής της νομοθεσίας είναι ο πιο ισχυρός, οι καταγγελίες μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σπάνιες και στους οποίους οι παραβιάσεις του δικαίου της ΕΕ που δεν εντοπίζονται μπορεί να οδηγήσουν σε σοβαρή βλάβη του δημόσιου συμφέροντος. Εξασφαλίζεται επίσης ισόρροπη προσέγγιση όσον αφορά τον περιορισμό της επιβάρυνσης για τις εθνικές αρχές και τις επιχειρήσεις, ιδίως για τις μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις. Τέλος, η προτεινόμενη οδηγία επιτυγχάνει ισορροπία μεταξύ της ανάγκης προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και όσων θίγονται από τις καταγγελίες, ώστε να αποφεύγονται οι καταχρήσεις.

Η εισαγωγή κανόνων για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο ΕΕ θα συμβάλει στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και στη διασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού που χρειάζονται για την εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς και για τη λειτουργία των επιχειρήσεων σε υγιές ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Μπορεί σε επίπεδο ΕΕ, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η προτεινόμενη οδηγία να θεσπίζει μέτρα για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος με στόχο την επιβολή του δικαίου της Ένωσης σε συγκεκριμένους τομείς, ωστόσο η Επιτροπή ενθαρρύνει

⁵¹ Αναφέρονται ως παράδειγμα, από το HB, [Prescribed Persons guidance](#) και, από την Ιρλανδία: [Guidance for the purpose of assisting public bodies in the performance of their functions](#).

⁵² Η Ιρλανδία έδωσε τη δυνατότητα σε δημόσιους φορείς να καταρτιστούν στο πώς να χειρίζονται τις προστατευόμενες αποκαλύψεις <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>

⁵³ Βλ. σύσταση του ΟΟΣΑ για την ακεραιότητα της δημόσιας διοίκησης (2017) <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>

⁵⁴ Βλ. προαναφερόμενη σύσταση της Transparency International το 2018 «Best practice guide for whistleblowing legislation».

τα κράτη μέλη, κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, να εξετάσουν το ενδεχόμενο διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της και σε άλλους τομείς και να διαμορφώσουν γενικότερα ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικό πλαίσιο σε εθνικό επίπεδο.

Είναι απαραίτητη μια συνολική προσέγγιση για την αναγνώριση της σημαντικής συμβολής των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην πρόληψη και αντιμετώπιση παράνομων συμπεριφορών που βλάπτουν το δημόσιο συμφέρον και για την εξασφάλιση της κατάλληλης προστασίας τους σε όλη την ΕΕ. Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος αξίζει την απόλυτη προσήλωση και τις κοινές προσπάθειες όλων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, των κρατών μελών και των ενδιαφερόμενων φορέων.