



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 23.4.2018
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

Πρόταση

ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

**σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου
της Ένωσης**

{SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final} - {SWD(2018) 117 final}

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

• Αιτιολόγηση και στόχοι της πρότασης

Παράνομες δραστηριότητες και περιστατικά κατάχρησης δικαίου μπορεί να συμβούν σε οποιονδήποτε οργανισμό, ιδιωτικό ή δημόσιο, μεγάλο ή μικρό. Μπορεί να έχουν ποικίλες μορφές, όπως δωροδοκία ή απάτη, αθέμιτη πρακτική ή αμέλεια. Και, αν δεν αντιμετωπιστούν, μπορούν μερικές φορές να βλάψουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον. Όσοι εργάζονται σε κάποιον οργανισμό ή έρχονται σε επαφή με αυτόν στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων τους είναι συχνά οι πρώτοι που ανακαλύπτουν τέτοια περιστατικά και, ως εκ τούτου, βρίσκονται στην πλεονεκτική θέση να ενημερώσουν τους αρμοδίους για την αντιμετώπιση του προβλήματος.

Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή άτομα που αναφέρουν (εντός του οικείου οργανισμού ή σε εξωτερική αρχή) ή αποκαλύπτουν (στο κοινό) πληροφορίες σχετικά με αξιόπονη πράξη, τις οποίες απέκτησαν σε εργασιακό πλαίσιο, συμβάλλουν στην πρόληψη ζημιών και στον εντοπισμό σοβαρής απειλής ή ζημίας για το δημόσιο συμφέρον που, υπό άλλες συνθήκες, θα παρέμεναν στον σκοτάδι. Ωστόσο, συχνά η αναφορά των ανησυχιών τους αποτρέπεται από τον φόβο αντιποίνων. Για τους λόγους αυτούς, η σημασία της αποτελεσματικής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος για τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος αναγνωρίζεται ολοένα και περισσότερο τόσο σε ευρωπαϊκό¹ όσο και σε διεθνές επίπεδο².

Η απουσία αποτελεσματικής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος εγείρει περαιτέρω ανησυχίες σχετικά με τις αρνητικές επιπτώσεις της στην ελευθερία της έκφρασης και στην ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης, που κατοχυρώνονται στο άρθρο 11 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ο «Χάρτης»). Στο πλαίσιο των συζητήσεων του δεύτερου ετήσιου συμποσίου για τα θεμελιώδη δικαιώματα με θέμα «Πολυφωνία στα μέσα μαζικής ενημέρωσης και δημοκρατία», το οποίο διοργάνωσε η Επιτροπή τον Νοέμβριο του 2016, επισημάνθηκε ότι η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος ως πηγών πληροφοριών για τους δημοσιογράφους είναι ουσιαστικής σημασίας προκειμένου η ερευνητική δημοσιογραφία να επιτελεί τον ρόλο της ως μηχανισμού ελέγχου.³

Η απουσία αποτελεσματικής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος μπορεί επίσης να επηρεάσει αρνητικά την επιβολή του δικαίου της ΕΕ. Μεταξύ άλλων τρόπων συλλογής αποδεικτικών στοιχείων⁴, η καταγγελία δυσλειτουργιών συνιστά μέσο τροφοδότησης των εθνικών και ενωσιακών συστημάτων επιβολής του νόμου με πληροφορίες που οδηγούν στον αποτελεσματικό εντοπισμό, τη διερεύνηση και τη δίωξη παραβάσεων των ενωσιακών κανόνων.

¹ Βλ. τη σύσταση του Συμβουλίου της Ευρώπης CM/Rec(2014)7 της 30ής Απριλίου 2014 για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος· ψήφισμα 2171 (2017) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης της 27ης Ιουνίου 2017.

² Τα πρότυπα της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος ορίζονται επίσης σε διεθνείς πράξεις και κατευθυντήριες γραμμές, όπως η σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς του 2004, στην οποία είναι συμβαλλόμενα μέρη όλα τα κράτη μέλη και η ΕΕ· το σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς της ομάδας G20· η έκθεση του ΟΟΣΑ τον Μάρτιο του 2016 με τίτλο: «Committing to Effective Whistleblowers Protection» (προσήλωση στην αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος).

³ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

⁴ Όπως οι μηχανισμοί καταγγελιών και οι υποχρεωτικοί έλεγχοι.

Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος που παρέχεται σήμερα σε όλη την ΕΕ είναι κατακερματισμένη⁵. Η απουσία προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε ένα κράτος μέλος μπορεί να έχει αρνητική επίπτωση στη λειτουργία των πολιτικών της ΕΕ στο εν λόγω κράτος μέλος, αλλά και δευτερογενείς επιπτώσεις σε άλλα κράτη μέλη. Σε επίπεδο ΕΕ, προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος παρέχεται μόνον σε συγκεκριμένους τομείς και σε ποικίλους βαθμούς⁶. Ως συνέπεια του κατακερματισμού και των εν λόγω κενών, σε πολλές περιπτώσεις, οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος δεν προστατεύονται επαρκώς έναντι αντιποίνων. Όταν οι δυνητικοί μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος δεν αισθάνονται ασφαλείς ώστε να αποκαλύψουν τις πληροφορίες που διαθέτουν, τότε παρατηρείται ανεπαρκής καταγγελία δυσλειτουργιών και χάνονται ευκαιρίες πρόληψης και εντοπισμού παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου, που μπορούν να βλάψουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον.

Ενδείξεις σχετικά με την έκταση της ανεπαρκούς καταγγελίας δυσλειτουργιών εκ μέρους μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος προέρχονται από έρευνες, όπως η ειδική έρευνα του Ευρωβαρομέτρου το 2017 σχετικά με τη διαφθορά⁷: Ποσοστό 81 % των Ευρωπαίων δήλωσαν ότι δεν ανέφεραν περιστατικά διαφθοράς που βίωσαν ή των οποίων υπήρξαν μάρτυρες. Ποσοστό 85 % των ατόμων που απάντησαν στη δημόσια διαβούλευση του 2017, η οποία διενεργήθηκε από την Επιτροπή, θεωρούν ότι οι εργαζόμενοι πολύ σπάνια ή σπάνια αναφέρουν ανησυχίες σχετικά με απειλή ή ζημία για το δημόσιο συμφέρον υπό τον φόβο νομικών ή οικονομικών συνεπειών⁸. Ενδεικτική των αρνητικών επιπτώσεων στην ορθή λειτουργία της ενιαίας αγοράς ήταν μια μελέτη του 2017 που διεξήγαγε η Επιτροπή⁹, η οποία εκτίμησε ότι οι απώλειες δυνητικών κερδών που οφείλονται στη μη προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, μόνο για τις δημόσιες συμβάσεις, κυμαίνονται από 5,8 ως 9,6 δισ. ευρώ ετησίως για την ΕΕ συνολικά.

Προκειμένου να αντιμετωπίσουν τον κατακερματισμό της προστασίας ανά την ΕΕ, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και πολλοί ενδιαφερόμενοι έχουν απευθύνει εκκλήσεις για δράση σε επίπεδο ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο ψήφισμα που εξέδωσε στις 24 Οκτωβρίου 2017 σχετικά με «θεμιτά μέτρα για την προστασία των καταγγελτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον» και στο ψήφισμα της 20ής Ιανουαρίου 2017 σχετικά με τον ρόλο των καταγγελτών (whistle-blowers) στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ¹⁰, κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει μια οριζόντια νομοθετική πρόταση, με σκοπό τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην ΕΕ, τόσο στον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα, καθώς και στον τομέα των εθνικών και ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Στα συμπεράσματά του για τη φορολογική διαφάνεια με

⁵ Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. «Επικουρικότητα».

⁶ Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. «Συνέπεια με ισχύουσες διατάξεις στον τομέα πολιτικής».

⁷

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

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

⁹ Milieu (2017), με τίτλο «*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>

¹⁰ 2016/2224(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//EL> και (2016/2055(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//EL> .

ημερομηνία 11 Οκτωβρίου 2016¹¹, το Συμβούλιο ενθάρρυνε την Επιτροπή να διερευνήσει το ενδεχόμενο μελλοντικής δράσης σε επίπεδο ΕΕ. Οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και συνδικαλιστικές οργανώσεις¹² απευθύνουν συνεχώς εκκλήσεις για τη θέσπιση πανευρωπαϊκής νομοθεσίας στον τομέα της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον.

Στην ανακοίνωσή της το 2016 με τίτλο «Δίκαιο της ΕΕ: Καλύτερη εφαρμογή για καλύτερα αποτελέσματα»¹³, η Επιτροπή επισήμανε ότι η επιβολή του δικαίου της ΕΕ εξακολουθεί να παρουσιάζει προβλήματα και τόνισε τη δέσμευσή της για «*αυξημένη έμφαση στην επιβολή με γνώμονα την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος*». Ιδιαίτερα, υπογράμμισε ότι «*Συχνά, όταν προκύπτουν προβλήματα —δοκιμές εκπομπών των αυτοκινήτων, ρύπανση των υδάτων, παράνομοι χώροι υγειονομικής ταφής αποβλήτων, ασφάλεια των μεταφορών—, αυτά δεν οφείλονται στην έλλειψη νομοθεσίας της ΕΕ, αλλά στην αναποτελεσματική εφαρμογή της*».

Σύμφωνα με την εν λόγω δέσμευση, η παρούσα πρόταση αποσκοπεί στην πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος με στόχο την ενίσχυση της επιβολής του νόμου. Ορίζει ένα ισορροπημένο σύνολο ελάχιστων προτύπων που παρέχουν ισχυρή προστασία έναντι αντιποίνων σε βάρος μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος οι οποίοι καταγγέλλουν παραβάσεις σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής¹⁴ στους οποίους:

- i) υπάρχει ανάγκη ενίσχυσης της επιβολής του νόμου·
- ii) η ανεπαρκής καταγγελία δυσλειτουργιών από μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος αποτελεί καθοριστικό παράγοντα που επηρεάζει την επιβολή του νόμου· και
- iii) οι παραβάσεις ενδέχεται να βλάπτουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον.

• **Συνέπεια με τις ισχύουσες διατάξεις στον τομέα πολιτικής**

Σε αρκετούς τομείς πολιτικής και νομικές πράξεις, ο νομοθέτης της ΕΕ έχει ήδη αναγνωρίσει την αξία της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος ως εργαλείου επιβολής του νόμου. Κανόνες οι οποίοι προβλέπουν —σε διάφορα επίπεδα λεπτομέρειας— διαύλους καταγγελίας και την προστασία των ατόμων που καταγγέλλουν παραβάσεις των κανόνων αυτών υφίστανται σε διάφορες πράξεις που σχετίζονται, λόγου χάρη, με τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, την ασφάλεια των μεταφορών και την προστασία του περιβάλλοντος.

Η πρόταση ενισχύει την προστασία που προβλέπουν οι εν λόγω πράξεις: τις συμπληρώνει με επιπρόσθετους κανόνες και διασφαλίσεις, ευθυγραμμίζοντάς τες προς υψηλό επίπεδο προστασίας, ενώ παράλληλα διατηρεί τις ιδιαιτερότητές τους.

Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας θα παραμείνει επίκαιρο, η Επιτροπή θα δώσει ιδιαίτερη προσοχή στην πιθανή ανάγκη να συμπεριλάβει διατάξεις για τροποποίηση του παραρτήματος σε οποιοδήποτε μελλοντικό ενωσιακό νομοθέτημα, στο οποίο η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι σημαντική και μπορεί να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη επιβολή του νόμου. Θα εξεταστεί επίσης πιθανή

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

¹² Όπως η Transparency International (Διεθνής Διαφάνεια), το Eurocadres (Συμβούλιο Ευρωπαίων επαγγελματιών και στελεχών), η Union Syndicale (συνδικαλιστική/επαγγελματική οργάνωση των Ευρωπαίων υπαλλήλων) και η European Federation of Journalists (Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Δημοσιογράφων).

¹³ C/2016/8600, ΕΕ C 18, σ. 10.

¹⁴ Όπως αναφέρονται στο άρθρο 1 της πρότασης, ενώ συναφείς πράξεις αναφέρονται επίσης στο παράρτημα.

επέκταση του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας σε περισσότερους τομείς ή πράξεις της Ένωσης όταν η Επιτροπή υποβάλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας.

- **Συνέπεια με άλλες πολιτικές της Ένωσης**

Η διασφάλιση ισχυρής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος ως μέσου ενίσχυσης της επιβολής του ενωσιακού δικαίου στους τομείς που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της πρότασης αναμένεται να συμβάλει στις τρέχουσες προτεραιότητες της Επιτροπής, ιδίως για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, περιλαμβανομένης της βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, της ενίσχυσης της δικαιοσύνης στη φορολογία και της προώθησης των δικαιωμάτων των εργαζομένων.

Η εισαγωγή αυστηρών κανόνων προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θα συνεισφέρει στην προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης και στη διασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού, που είναι απαραίτητοι παράγοντες προκειμένου η ενιαία αγορά να λειτουργεί ορθά και οι επιχειρήσεις να δραστηριοποιούνται σε ένα δίκαιο ανταγωνιστικό περιβάλλον. Θα συμβάλει στην πρόληψη και τον εντοπισμό διαφθοράς, η οποία αναστέλλει την οικονομική ανάπτυξη, δημιουργώντας επιχειρηματική ανασφάλεια, επιβραδύνοντας τις διαδικασίες και επιβάλλοντας επιπρόσθετο κόστος. Θα ενισχύσει την επιχειρηματική διαφάνεια, συνεισφέροντας στη στρατηγική της ΕΕ για τη βιώσιμη χρηματοδότηση¹⁵. Επιπλέον, στηρίζει τις δράσεις της Επιτροπής για τη διασφάλιση δικαιότερης, διαφανέστερης και αποτελεσματικότερης φορολόγησης στην ΕΕ, όπως περιγράφεται στην ανακοίνωση που εκδόθηκε ως απάντηση στο σκάνδαλο των «εγγράφων του Παναμά»¹⁶. Ειδικότερα, συμπληρώνει τις πρόσφατες πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στην προστασία των εθνικών προϋπολογισμών από επιζήμιες φορολογικές πρακτικές¹⁷, καθώς και την προτεινόμενη ενίσχυση των κανόνων σχετικά με τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας¹⁸.

Η ενισχυμένη προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θα αναβαθμίσει το συνολικό επίπεδο προστασίας των εργαζομένων, σύμφωνα με τους στόχους του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων¹⁹ και, ειδικότερα, με τις αρχές 5 (δίκαιοι όροι εργασίας) και 7β (προστασία σε περίπτωση απόλυσης). Η παροχή κοινού υψηλού επιπέδου προστασίας σε άτομα που αποκτούν τις πληροφορίες που αναφέρουν μέσα από τις εργασιακές δραστηριότητές τους (ασχέτως της φύσης αυτών) και τα οποία διατρέχουν κίνδυνο αντιποίνων σε εργασιακό επίπεδο θα διασφαλίσει τα δικαιώματα των εργαζομένων υπό την ευρεία έννοια. Η προστασία αυτή θα είναι ιδιαίτερα σημαντική για άτομα με επισφαλή εργασιακή σχέση, καθώς και για άτομα που εμπλέκονται σε διασυνοριακές καταστάσεις.

¹⁵ Όπως περιγράφεται στο σχέδιο δράσης για μια πιο πράσινη και καθαρή οικονομία https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf

¹⁶ 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.

¹⁷ Οδηγία 2011/16/ΕΕ, της 15ης Φεβρουαρίου 2011, σχετικά με τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας· οδηγία (ΕΕ) 2016/1164, της 12ης Ιουλίου 2016, για τη θέσπιση κανόνων κατά πρακτικών φοροαποφυγής που έχουν άμεση επίπτωση στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς· πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών (ΚΕΒΦΕ), COM/2016/0683 final — 2016/0336· πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για κοινή βάση φορολογίας εταιρειών COM/2016/0685 final — 2016/0337.

¹⁸ 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 την τροποποίηση της οδηγίας 2009/101/ΕΚ, COM(2016) 450 final 2016/0208 (COD).

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_el

Οι κανόνες για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θα ισχύσουν παράλληλα με την υφιστάμενη προστασία στο πεδίο άλλων νομοθετικών πράξεων της ΕΕ: (i) σχετικά με την ίση μεταχείριση, που προβλέπουν την προστασία από αντίποινα λόγω καταγγελίας ή κίνησης διαδικασιών που αποσκοπούν στην επιβολή της συμμόρφωσης με την εν λόγω αρχή²⁰ και (ii) σχετικά με την προστασία έναντι της παρενόχλησης στην εργασία²¹.

Η οδηγία δεν θίγει την προστασία που παρέχεται στους εργαζομένους που καταγγέλλουν παραβάσεις του ενωσιακού εργατικού και κοινωνικού δικαίου. Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε εργασιακό πλαίσιο εφαρμόζεται παράλληλα με την προστασία που απολαμβάνουν οι εργαζόμενοι και οι εκπρόσωποι των εργαζομένων δυνάμει του ισχύοντος εργατικού δικαίου της ΕΕ όταν εγείρουν ζητήματα συμμόρφωσης για τους εργοδότες τους. Όσον αφορά τους κανόνες που διέπουν την ασφάλεια και την υγεία στην εργασία, η οδηγία-πλαίσιο 89/391/ΕΟΚ προβλέπει ότι οι εργαζόμενοι ή οι εκπρόσωποι των εργαζομένων δεν επιτρέπεται να υφίστανται δυσμενείς επιπτώσεις διότι εκφράζουν τη γνώμη τους ή εγείρουν ζητήματα στον εργοδότη τους αναφορικά με μέτρα για την αντιμετώπιση οποιουδήποτε κινδύνου για τους εργαζομένους ή/και την εξάλειψη των πηγών του κινδύνου. Οι εργαζόμενοι και οι εκπρόσωποί τους έχουν το δικαίωμα να εγείρουν ζητήματα στις αρμόδιες εθνικές αρχές εάν κρίνουν ότι τα ληφθέντα μέτρα και τα διατιθέμενα από τον εργοδότη μέσα δεν αρκούν για να εξασφαλιστεί η ασφάλεια και η υγεία κατά την εργασία²². Η Επιτροπή προάγει την καλύτερη επιβολή του νόμου και τη συμμόρφωση προς το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ στον τομέα της επαγγελματικής υγείας και ασφάλειας²³.

Όσον αφορά τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ, το προσωπικό τους απολαμβάνει την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος δυνάμει 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 Συμβουλίου²⁴ τροποποίησε τον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης, μεταξύ άλλων, με στόχο την εφαρμογή διαδικασιών για την αναφορά περιστατικών απάτης, διαφθοράς ή σοβαρής παρατυπίας, και την παροχή προστασίας στο προσωπικό της ΕΕ που καταγγέλλει παραβάσεις από ανεπιθύμητες συνέπειες.

²⁰ Οδηγία 2006/54/ΕΚ, της 5ης Ιουλίου 2006, για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης (αναδιτύπωση)· οδηγία 2004/113/ΕΚ, 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/ΕΚ, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία· οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής.

²¹ Οδηγία 89/391/ΕΚ, 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 στον χώρο εργασίας και στις 8 Οκτωβρίου 2004 για το στρες που συνδέεται με την εργασία.

²² Οδηγία 89/391/ΕΟΚ του Συμβουλίου, 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 (άρθρο 11).

²³ Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ασφαλέστερη και υγιέστερη εργασία για όλους – Εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας και της πολιτικής της ΕΕ για την ασφάλεια και την υγεία στην εργασία» (COM(2017)12 final).

²⁴ Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 723/2004, 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. άρθρο 22α, 22β και 22γ).

Οι κοινωνικοί εταίροι διαδραματίζουν ουσιαστικό και πολύπλευρο ρόλο στην εφαρμογή των κανόνων προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Καίριο ρόλο για την προώθηση της καταγγελίας δυσλειτουργιών ως μηχανισμού χρηστής διακυβέρνησης θα έχουν οι εκπρόσωποι των αυτοαπασχολουμένων. Ο κοινωνικός διάλογος μπορεί να διασφαλίσει την εφαρμογή αποτελεσματικών ρυθμίσεων υποβολής καταγγελιών και προστασίας που να λαμβάνουν υπόψη την πραγματικότητα των χώρων εργασίας, τις ανάγκες των εργαζομένων και των επιχειρήσεων στην Ευρώπη. Θα πρέπει να ζητείται η γνώμη των εργαζομένων και των συνδικάτων τους σχετικά με προβλεπόμενες εσωτερικές διαδικασίες για τη διευκόλυνση της καταγγελίας δυσλειτουργιών· οι εν λόγω διαδικασίες μπορούν επίσης να αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Επιπλέον, τα συνδικάτα μπορούν να λειτουργήσουν ως αποδέκτες καταγγελιών ή αποκαλύψεων των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο από άποψη παροχής συμβουλών και στήριξης σε (δυνητικούς) μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος.

Τέλος, η πρόταση αναμένεται να συμβάλει στην ενίσχυση της αποτελεσματικής εφαρμογής μιας σειράς βασικών πολιτικών της ΕΕ που έχουν άμεσο αντίκτυπο στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς και σχετίζονται με την ασφάλεια των προϊόντων, την ασφάλεια των μεταφορών, την προστασία του περιβάλλοντος, την πυρηνική ασφάλεια, την ασφάλεια των τροφίμων και των ζωοτροφών, την υγεία και την καλή μεταχείριση των ζώων, τη δημόσια υγεία, την προστασία των καταναλωτών, τον ανταγωνισμό, την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών.

2. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ, ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ

• Νομική βάση

Η πρόταση βασίζεται στα άρθρα 16, 33, 43, 50, 53 παράγραφος 1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 και 325 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και στο άρθρο 31 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (συνθήκη Ευρατόμ). Τα εν λόγω άρθρα παρέχουν τη νομική βάση για την ενίσχυση της επιβολής του ενωσιακού δικαίου:

- i) με την εισαγωγή νέων διατάξεων σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος με στόχο την ενίσχυση της ορθής λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, της ορθής εφαρμογής των πολιτικών της Ένωσης που σχετίζονται με την ασφάλεια των προϊόντων, την ασφάλεια των μεταφορών, την προστασία του περιβάλλοντος, την πυρηνική ασφάλεια, την ασφάλεια των τροφίμων και των ζωοτροφών, την υγεία και την καλή μεταχείριση των ζώων, τη δημόσια υγεία, την προστασία των καταναλωτών, την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών, τον ανταγωνισμό και τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης·
- ii) με σκοπό να διασφαλίζονται συνεπή υψηλά πρότυπα για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε τομεακές πράξεις της Ένωσης στις οποίες ήδη προβλέπονται σχετικοί κανόνες.

• Επικουρικότητα

Ο στόχος της ενίσχυσης της επιβολής του ενωσιακού δικαίου μέσω της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος δεν μπορεί να επιτευχθεί επαρκώς με μεμονωμένα ή μη συντονισμένα δράση των κρατών μελών. Ο κατακερματισμός της προστασίας σε εθνικό επίπεδο αναμένεται ότι θα συνεχιστεί. Αυτό σημαίνει ότι θα εξακολουθήσουν να υπάρχουν

αρνητικές επιπτώσεις από τον κατακερματισμό στη λειτουργία διάφορων πολιτικών της ΕΕ σε μεμονωμένα κράτη μέλη, αλλά και δευτερογενείς επιπτώσεις σε άλλα κράτη μέλη.

Οι παραβάσεις των κανόνων της ΕΕ που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις ή τον ανταγωνισμό οδηγούν σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά, σε αύξηση του κόστους της επιχειρηματικής δραστηριότητας και στη διαμόρφωση λιγότερο ελκυστικού περιβάλλοντος για επενδύσεις. Οι μηχανισμοί επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού προκαλούν αθέμιτο φορολογικό ανταγωνισμό και απώλεια φορολογικών εσόδων για τα κράτη μέλη και τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Οι παραβάσεις στους τομείς της ασφάλειας των προϊόντων, της ασφάλειας των μεταφορών, της προστασίας του περιβάλλοντος, της πυρηνικής ασφάλειας, της ασφάλειας των τροφίμων και των ζωοτροφών, της υγείας και της καλής μεταχείρισης των ζώων, της δημόσιας υγείας, της προστασίας των καταναλωτών, της προστασίας της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και της ασφάλειας των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών μπορούν να προκαλέσουν σοβαρούς κινδύνους οι οποίοι εκτείνονται πέραν των εθνικών συνόρων. Όσον αφορά την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, η Συνθήκη διατυπώνει στα άρθρα 310 παράγραφος 6 και 325 παράγραφοι 1 και 4 της ΣΛΕΕ, την ανάγκη ανάληψης ενωσιακής νομοθετικής δράσης για τον καθορισμό ισοδύναμων και αποτρεπτικών μέτρων με σκοπό την προστασία των συμφερόντων αυτών από παράνομες δραστηριότητες.

Συνεπώς, καθίσταται σαφές ότι μόνο η νομοθετική δράση σε επίπεδο Ένωσης μπορεί να ενισχύσει την επιβολή του δικαίου της ΕΕ μέσω της διασφάλισης ελάχιστων επιπέδων εναρμόνισης όσον αφορά την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Επιπλέον, μόνο η δράση σε επίπεδο ΕΕ μπορεί να παράσχει συνέπεια και να εναρμονίσει τους υφιστάμενους τομεακούς κανόνες της Ένωσης για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

- **Αναλογικότητα**

Η παρούσα πρόταση είναι ανάλογη προς τον στόχο της ενίσχυσης της επιβολής του ενωσιακού δικαίου και δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του στόχου αυτού.

Πρώτον, θέτει ελάχιστα κοινά πρότυπα για την προστασία των ατόμων που καταγγέλλουν παραβάσεις σε τομείς στους οποίους: i) υπάρχει ανάγκη ενίσχυσης της επιβολής του νόμου· ii) η ανεπαρκής καταγγελία δυσλειτουργιών από μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος συνιστά καθοριστικό παράγοντα που επηρεάζει την επιβολή του νόμου, και iii) οι παραβάσεις ενδέχεται να θίγουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον.

Συνεπώς, επικεντρώνεται σε τομείς με σαφή ενωσιακή διάσταση στους οποίους ο αντίκτυπος στην επιβολή του νόμου είναι εντονότερος.

Δεύτερον, η πρόταση απλώς καθορίζει ελάχιστα πρότυπα προστασίας, αφήνοντας στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να εισαγάγουν ή να διατηρήσουν ευνοϊκότερες διατάξεις για τα δικαιώματα των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

Τρίτον, το κόστος υλοποίησης (ήτοι για την οργάνωση εσωτερικών διαύλων) για τις μεσαίες επιχειρήσεις δεν είναι σημαντικό, ενώ σημαντικά φαίνεται να είναι τα οφέλη όσον αφορά την ενίσχυση των επιχειρηματικών επιδόσεων και τον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Με την επιφύλαξη ειδικών εξαιρέσεων στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, οι μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις γενικά εξαιρούνται από την υποχρέωση να καθιερώνουν εσωτερικές διαδικασίες για την υποβολή και την παρακολούθηση καταγγελιών. Επίσης περιορισμένο εκτιμάται ότι θα είναι το κόστος ενσωμάτωσης για τα κράτη μέλη, καθώς αυτά μπορούν να μεταφέρουν τη νέα υποχρέωση στις υφιστάμενες δομές υπό το ισχύον τομεακό νομικό πλαίσιο.

- **Επιλογή της νομικής πράξης**

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, μια οδηγία ελάχιστης εναρμόνισης αποτελεί το κατάλληλο μέσο για την αξιοποίηση των δυνητικών καταγγελιών δυσλειτουργιών ως στοιχείου της επιβολής του ενωσιακού δικαίου.

3. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΩΝ²⁵, ΤΩΝ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΕΩΝ ΜΕ ΤΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ ΚΑΙ ΤΩΝ ΕΚΤΙΜΗΣΕΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

- **Διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη**

Η πρόταση βασίζεται στα αποτελέσματα των εκτενών εργασιών διαβούλευσης που διεξήγαγε η Επιτροπή καθ' όλη τη διάρκεια του 2017, και οι οποίες είχαν τη μορφή ανοιχτής δημόσιας διαβούλευσης διάρκειας 12 εβδομάδων, όπως αναφέρεται ανωτέρω, τριών στοχευμένων ηλεκτρονικών διαβουλεύσεων με ενδιαφερόμενα μέρη, δύο εργαστηρίων με εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη και ενός εργαστηρίου με πανεπιστημιακούς και εκπροσώπους συμφερόντων²⁶.

Η Επιτροπή έλαβε 5 707 απαντήσεις στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης. Ποσοστό 97 % (5 516) εξ αυτών ήταν απαντήσεις ερωτηθέντων οι οποίοι συμμετείχαν ως ιδιώτες. Το εναπομείναν 3 % ήταν απαντήσεις ερωτηθέντων οι οποίοι ενεργούσαν εκ μέρους κάποιου οργανισμού (191 απαντήσεις²⁷). Τα δύο τρίτα όλων όσων απάντησαν (ιδιώτες και οργανισμοί) προέρχονταν από τη Γερμανία και τη Γαλλία (43 % και 23 % αντίστοιχα), ενώ οι απαντήσεις από την Ισπανία αναλογούσαν σε ποσοστό 7 % του συνόλου, από την Ιταλία και το Βέλγιο σε 5 % για έκαστη χώρα, και από την Αυστρία σε ποσοστό 6 %. Οι υπόλοιπες απαντήσεις προέρχονταν από διάφορα άλλα κράτη μέλη.

Σχεδόν όλοι όσοι απάντησαν (99,4 %) συμφώνησαν ότι οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να προστατεύονται και 96 % τάχθηκαν αποφασιστικά υπέρ του καθορισμού νομικά δεσμευτικών ελάχιστων προτύπων για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στο ενωσιακό δίκαιο. Οι τέσσερις κυριότεροι τομείς στους οποίους χρειάζονται προστασία οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος σύμφωνα με τους απαντήσαντες είναι: i) η καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς (95 % απαντήσεων)· ii) η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής (93 % των απαντήσεων)· iii) η προστασία του περιβάλλοντος (93 % των απαντήσεων)· και iv) η προστασία της δημόσιας υγείας και ασφάλειας (92 % των απαντήσεων).

Στα εργαστήρια που διοργάνωσε η Επιτροπή και στις απαντήσεις τους στη δημόσια διαβούλευση, ορισμένα κράτη μέλη ήγειραν το ζήτημα ότι τυχόν νομοθετική πρωτοβουλία της ΕΕ θα πρέπει να σέβεται την αρχή της επικουρικότητας.

²⁵ Άνευ αντικειμένου.

²⁶ Βλ. παράρτημα 2 της έκθεσης εκτίμησης επιπτώσεων για περισσότερες λεπτομέρειες.

²⁷ Ποσοστό άνω του ενός τετάρτου (26 %) εκ των 191 οργανώσεων που συμμετείχαν ήταν ΜΚΟ, ενώ 22 % ήταν επιχειρηματικές ενώσεις·

- **Συλλογή και χρήση εμπειρογνώσιας**

Ανατέθηκε εξωτερική μελέτη²⁸ για την εκτίμηση των ποσοτικών και ποιοτικών επιπτώσεων και οφελών από την εφαρμογή της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε διάφορους τομείς που καλύπτουν τόσο το ενωσιακό όσο και το εθνικό δίκαιο. Η μελέτη ανέλυσε στοιχεία και παρείχε αποδείξεις που χρησιμοποιήθηκαν για τον ορισμό του προβλήματος και την αξιολόγηση των επιλογών που εξέτασε η Επιτροπή.

- **Εκτίμηση επιπτώσεων**

Για την παρούσα πρόταση πραγματοποιήθηκε εκτίμηση επιπτώσεων. Η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου (η «επιτροπή») αρχικά εξέδωσε αρνητική γνώμη με αναλυτικές παρατηρήσεις στις 26 Ιανουαρίου 2018. Στις 5 Μαρτίου, η επιτροπή εξέδωσε θετική γνώμη²⁹ με ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με την αναθεωρημένη έκδοση της εκτίμησης των επιπτώσεων που υποβλήθηκε στις 15 Φεβρουαρίου, οι οποίες ελήφθησαν υπόψη στην τελική έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων³⁰.

Εκτός του βασικού σεναρίου (δηλαδή, διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης), αξιολογήθηκαν τέσσερις επιλογές πολιτικής και οι δύο απορρίφθηκαν.

Απορρίφθηκαν οι εξής δύο επιλογές: (i) μια νομοθετική πρωτοβουλία βασισμένη το άρθρο 50 παράγραφος 2 στοιχείο ζ) της ΣΛΕΕ σχετικά με την ενίσχυση της ακεραιότητας στον ιδιωτικό τομέα με την εισαγωγή ελάχιστων προτύπων για τη δημιουργία διαύλων καταγγελίας, και (ii) μια νομοθετική πρωτοβουλία βασισμένη το άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχεία α) και β) της ΣΛΕΕ σχετικά με τη βελτίωση του εργασιακού περιβάλλοντος για την προστασία της υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων και σχετικά με τις συνθήκες εργασίας.

Στην πρώτη περίπτωση, η νομική βάση δεν θα επέτρεπε την κάλυψη του δημόσιου τομέα, ενώ η διαθεσιμότητα και ο σχεδιασμός εξωτερικών διαύλων καταγγελίας (δηλαδή, για την καταγγελία δυσλειτουργιών στις αρμόδιες αρχές) και η διαθεσιμότητα και οι μορφές προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος έναντι αντιποίνων θα αφήνονταν στη διακριτική ευχέρεια των νομοθετικών διατάξεων των κρατών μελών.

Στη δεύτερη περίπτωση, το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας θα περιοριζόταν στους εργαζομένους, αφήνοντας απροστάτευτους άλλους τύπους δυνητικών μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, όπως οι αυτοαπασχολούμενοι, οι ανάδοχοι κλπ., οι οποίοι, σύμφωνα με διαθέσιμα στοιχεία και διεθνή πρότυπα, μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην αποκάλυψη απειλών ή ζημίας για το δημόσιο συμφέρον και επίσης χρειάζονται προστασία έναντι αντιποίνων. Το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής θα αποτελούσε μείζον κενό στην προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο ΕΕ, ενώ μια τέτοια πρωτοβουλία, μη προβλέποντας προστασία για σημαντικές κατηγορίες δυνητικών μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, θα είχε επίσης περιορισμένη αποτελεσματικότητα στη βελτίωση της επιβολής του ενωσιακού δικαίου. Το περιορισμένο προσωπικό πεδίο εφαρμογής δεν θα αντισταθμιζόταν από εκτενέστερη προστασία, καθώς η νομική βάση δεν θα πρόσφερε επιπρόσθετη προστασία σε σύγκριση με τις προκρινόμενες επιλογές πολιτικής. Επιπλέον, η επέκταση της προστασίας, ώστε να περιλαμβάνονται καταστάσεις που δεν ενέχουν διασυννοριακή διάσταση ή άλλη δευτερογενή επίπτωση και οι οποίες δεν συνδέονται με το

²⁸ Βλ. παράρτημα 13 της εκτίμησης επιπτώσεων για την έκθεση της μελέτης. Στο παράρτημα 14 παρέχονται μέθοδοι, υποθέσεις, πηγές και πιστοποιήσεις της εκτίμησης επιπτώσεων, καθώς και αριθμητικά στοιχεία ανά χώρα για την αξιολόγηση των επιλογών.

²⁹ SEC(2018) 198.

³⁰ SWD(2018) 116.

ενωσιακό δίκαιο ή με άλλα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, θα αποτελούσε ιδιαίτερα φιλόδοξη —και, κατά συνέπεια, αρκετά δαπανηρή— κανονιστική παρέμβαση της ΕΕ.

Εξετάστηκαν οι εξής επιλογές πολιτικής: i) μια σύσταση της Επιτροπής η οποία θα παρείχε κατευθυντήριες γραμμές προς τα κράτη μέλη για βασικά στοιχεία της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος συνοδευόμενη από συνοδευτικά μέτρα για τη στήριξη των εθνικών αρχών· ii) μια οδηγία η οποία θα εισήγε την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης συνοδευόμενη από ανακοίνωση η οποία θα όριζε το πλαίσιο πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ, περιλαμβανομένων μέτρων για τη στήριξη των εθνικών αρχών· iii) μια οδηγία η οποία θα εισήγε την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε συγκεκριμένους τομείς (περιλαμβανομένων των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης) στους οποίους είναι αναγκαία η αντιμετώπιση της ανεπαρκούς καταγγελίας παραβάσεων εκ μέρους μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, με στόχο την ενίσχυση της επιβολής του ενωσιακού δικαίου, καθώς οι παραβάσεις θα έθιγαν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον· iv) μια οδηγία όπως στο σημείο iii) συνοδευόμενη από ανακοίνωση όπως στο σημείο ii).

Για την παρούσα πρόταση προκρίθηκε η τελευταία επιλογή. Μια νομοθετική πρωτοβουλία με τόσο ευρύ πεδίο εφαρμογής έχει πολλές πιθανότητες να αντιμετωπίσει τον σημερινό κατακερματισμό και να ενισχύσει την ασφάλεια δικαίου, ώστε να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά η ανεπαρκής καταγγελία παραβάσεων και να ενισχυθεί η επιβολή του ενωσιακού δικαίου σε όλους τους προσδιοριζόμενους τομείς, στους οποίους οι παραβάσεις μπορούν να βλάψουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον. Η ανακοίνωση που τη συνοδεύει, η οποία περιγράφει επιπρόσθετα μέτρα που προβλέπονται από την Επιτροπή και ορθές πρακτικές που μπορούν να εφαρμοστούν σε επίπεδο κρατών μελών, θα συμβάλει στη διασφάλιση της αποτελεσματικής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

Η επιλογή που προκρίθηκε θα έχει οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά οφέλη. Θα στηρίζει τις εθνικές αρχές στις προσπάθειές τους να εντοπίζουν και να αποτρέπουν την απάτη και τη διαφθορά στον προϋπολογισμό της ΕΕ (ο τρέχων κίνδυνος απώλειας εσόδων εκτιμάται ότι κυμαίνεται από 179 έως 256 δισ. ευρώ ετησίως). Σε άλλους τομείς της ενιαίας αγοράς, όπως οι δημόσιες συμβάσεις, τα οφέλη εκτιμάται ότι κυμαίνονται από 5,8 έως 9,6 δισ. ευρώ ετησίως για την ΕΕ συνολικά. Επίσης, η προτιμώμενη επιλογή θα στηρίξει αποτελεσματικά την καταπολέμηση της φοροαποφυγής που οδηγεί σε απώλειες φορολογικών εσόδων από τη μετατόπιση των κερδών τόσο για τα κράτη μέλη όσο και για την ΕΕ, απώλειες που εκτιμώνται σε 50-70 δισ. ευρώ ετησίως. Η θέσπιση ισχυρής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θα βελτιώσει τις συνθήκες εργασίας για ποσοστό 40 % του εργατικού δυναμικού της ΕΕ, που σήμερα δεν προστατεύεται από μέτρα κατά αντιποίνων, και θα ενισχύσει το επίπεδο προστασίας για ποσοστό 20 % περίπου του εργατικού δυναμικού της ΕΕ. Αναμένεται να αυξήσει την ακεραιότητα και τη διαφάνεια του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και να συμβάλει στη διαμόρφωση θεμιτού ανταγωνισμού και ισότιμων όρων ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά.

Το κόστος εφαρμογής για τον δημόσιο τομέα αναμένεται ότι θα ανέλθει σε 204,9 εκατ. ευρώ ως εφάπαξ δαπάνη και σε 319,9 εκατ. ευρώ ως ετήσιες λειτουργικές δαπάνες. Για τον ιδιωτικό τομέα (μεσαίες και μεγάλες επιχειρήσεις) το προβλεπόμενο συνολικό κόστος αναμένεται να ανέλθει σε 542,9 εκατ. ευρώ ως εφάπαξ δαπάνη και σε 1 016,6 εκατ. ευρώ ως ετήσιες λειτουργικές δαπάνες. Το συνολικό κόστος τόσο για τον δημόσιο όσο και για τον ιδιωτικό τομέα ανέρχεται σε 747,8 εκατ. ευρώ ως εφάπαξ δαπάνη και σε 1 336,6 εκατ. ευρώ ως ετήσιες λειτουργικές δαπάνες.

- **Καταλληλότητα και απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου**

Προκειμένου να λαμβάνεται υπόψη το μέγεθος των ιδιωτικών επιχειρήσεων, ως γενική αρχή, η πρόταση εξαιρεί τις πολύ μικρές και τις μικρές επιχειρήσεις από την υποχρέωση οργάνωσης εσωτερικών διαύλων καταγγελίας. Οι καταγγέλλοντες που εργάζονται στις εν λόγω επιχειρήσεις μπορούν να υποβάλλουν τις καταγγελίες τους απευθείας στις αρμόδιες εθνικές αρχές. Η γενική εξαίρεση δεν ισχύει για τις μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Για όλες αυτές τις εταιρείες θα συνεχίσει να ισχύει η υποχρεωτική καθιέρωση εσωτερικών διαύλων καταγγελίας, σύμφωνα με τις ισχύουσες υποχρεώσεις που προβλέπει η ενωσιακή νομοθεσία για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες. Το κόστος είναι ελάχιστο (μη ανακτήσιμες δαπάνες), δεδομένου ότι οι εταιρείες αυτές είναι ήδη υποχρεωμένες να οργανώσουν εσωτερικούς διαύλους καταγγελίας δυνάμει των υφιστάμενων ενωσιακών κανόνων. Τα κράτη μέλη μπορούν, κατόπιν κατάλληλης εκτίμησης κινδύνου, να υποχρεώσουν τις μικρές επιχειρήσεις σε συγκεκριμένους τομείς να οργανώσουν εσωτερικούς διαύλους καταγγελίας, εφόσον είναι αναγκαίο, σύμφωνα με την ανάλυση που έχουν διενεργήσει και με τις εθνικές ανάγκες τους. Η εκτίμηση κινδύνου θα λαμβάνει υπόψη την ειδική φύση του τομέα και θα εκτιμά τους κινδύνους και την αναγκαιότητα θέσπισης της υποχρέωσης οργάνωσης εσωτερικών διαύλων. Το κόστος για τις μεσαίες επιχειρήσεις που υποχρεούνται να οργανώσουν εσωτερικούς διαύλους καταγγελίας δεν είναι σημαντικό. Το μέσο κόστος ανά μεσαία επιχείρηση υπολογίζεται ως εξής: το μέσο εφάπαξ κόστος εφαρμογής υπολογίζεται σε 1 374 ευρώ και το μέσο ετήσιο λειτουργικό κόστος σε 1 054,6 ετησίως. Η γενική εξαίρεση των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων δεν ισχύει για επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών ή είναι ευάλωτες στη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή στη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας.

- **Θεμελιώδη δικαιώματα**

Η πρόταση, ενισχύοντας το σημερινό επίπεδο προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, θα έχει θετική επίπτωση στα θεμελιώδη δικαιώματα και συγκεκριμένα στα εξής:

- i) Ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης (άρθρο 11 του Χάρτη): Η ανεπαρκής προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος έναντι αντιποίνων επηρεάζει την ελευθερία έκφρασης καθώς και το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στην πληροφόρηση και την ελευθερία των μέσων ενημέρωσης. Η ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και η διευκρίνιση των προϋποθέσεων παροχής της εν λόγω προστασίας, και για τις περιπτώσεις αποκάλυψης πληροφοριών, θα ενθαρρύνουν και θα επιτρέπουν την καταγγελία δυσλειτουργιών και στα μέσα ενημέρωσης.
- ii) Το δικαίωμα σε δίκαιες και πρόσφορες συνθήκες εργασίας (άρθρα 30 και 31 του Χάρτη): αναμένεται να διασφαλιστεί υψηλότερο επίπεδο προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος μέσω της οργάνωσης διαύλων καταγγελίας και της ενίσχυσης της προστασίας έναντι αντιποίνων στο εργασιακό πλαίσιο.
- iii) Το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής ζωής, στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, στην προστασία της υγείας, στην προστασία του περιβάλλοντος, στην προστασία του καταναλωτή (αντίστοιχα, άρθρα 7, 8, 35, 37 και 38 του Χάρτη) και στη γενική αρχή της χρηστής διοίκησης (άρθρο 41) επίσης αναμένεται να επηρεαστούν θετικά στον βαθμό που η πρόταση θα ενισχύσει τον εντοπισμό και την πρόληψη των παραβάσεων.

Γενικότερα, η πρόταση θα ενισχύσει την καταγγελία δυσλειτουργιών και την αποτροπή παραβιάσεων όλων των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου σε όλους τους τομείς που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της.

Η πρόταση επιδιώκει μια ισορροπημένη προσέγγιση, ώστε να διασφαλίζεται ο απόλυτος σεβασμός περαιτέρω δικαιωμάτων που ενδέχεται να επηρεάζονται, όπως το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή και στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (άρθρα 7 και 8 του Χάρτη) των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, αλλά και των ατόμων που κατονομάζονται στις καταγγελίες, όπως το τεκμήριο αθωότητας και τα δικαιώματα της υπεράσπισης (άρθρα 47 και 48 του Χάρτη). Κατά το ίδιο σκεπτικό, οι επιπτώσεις στην επιχειρηματική ελευθερία (άρθρο 16 του Χάρτη) συνάδουν με το άρθρο 52 παράγραφος 1 του Χάρτη.

4. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ

Η παρούσα πρωτοβουλία δεν έχει επιπτώσεις στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

5. ΛΟΙΠΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

- **Σχέδια εφαρμογής και ρυθμίσεις παρακολούθησης, αξιολόγησης και υποβολής εκθέσεων**

Η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την ενσωμάτωση και την εφαρμογή της προτεινόμενης οδηγίας, αντίστοιχα, 2 και 6 έτη μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς. Με τον τρόπο αυτό, θα διασφαλιστεί ότι παρέχεται επαρκές χρονικό διάστημα για την αξιολόγηση του τρόπου με τον οποίο η προτεινόμενη οδηγία έχει λειτουργήσει και για την αξιολόγηση της ανάγκης για επιπρόσθετα μέτρα, περιλαμβανομένης της πιθανής επέκτασης της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε περισσότερους τομείς.

Η Επιτροπή θα υποβάλει επίσης έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την αξιολόγηση του αντικτύπου της μεταφοράς της προτεινόμενης οδηγίας στο εθνικό δίκαιο 6 έτη μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς. Για τον σκοπό αυτό, έχουν θεσπιστεί δείκτες καταγγελίας, ώστε να αποτυπώνεται η πρόοδος τόσο όσον αφορά τη μεταφορά όσο και την εφαρμογή της μελλοντικής οδηγίας (βλ. ενότητα 8 της εκτίμησης επιπτώσεων). Για την τροφοδότηση της μελλοντικής έκθεσης εφαρμογής με στοιχεία και για την αξιολόγηση των στοχευμένων δεικτών καταγγελίας, η πρόταση περιλαμβάνει την υποχρέωση των κρατών μελών να συγκεντρώνουν δεδομένα σχετικά με τον αριθμό των καταγγελιών που παραλαμβάνονται από μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, σχετικά με τον αριθμό των διαδικασιών που ενεργοποιούνται ως αποτέλεσμα των καταγγελιών μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, σχετικά με τους οικείους τομείς δικαίου, καθώς και σχετικά με την έκβαση των διαδικασιών και τον οικονομικό αντίκτυπό τους σε όρους ανάκτησης κονδυλίων και σχετικά με τις υποθέσεις αντιποίνων που αναφέρονται. Το εν λόγω σύνολο δεδομένων θα τροφοδοτεί με τη σειρά του τις τρέχουσες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και θα μπορούσε να συμπληρώνεται από τις ετήσιες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή.

Δεύτερον, η συγκέντρωση των ανωτέρω δεδομένων θα συμπληρώνεται από άλλες συναφείς πηγές δεδομένων, όπως το Ευρωβαρόμετρο της Επιτροπής για τη διαφθορά και οι εκθέσεις εφαρμογής της υφιστάμενης τομεακής νομοθεσίας της ΕΕ που προβλέπει προστασία για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος.

- **Αναλυτική επεξήγηση των επιμέρους διατάξεων της πρότασης**

Η πρόταση βασίζεται στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων σχετικά με το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης κατά το άρθρο 10 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και στις αρχές που διατύπωσε το Συμβούλιο της Ευρώπης το 2014 στη σύστασή του για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, καθώς και στα άλλα διεθνή πρότυπα και ορθές πρακτικές, που προαναφέρονται, και στα θεμελιώδη δικαιώματα και στους κανόνες της ΕΕ.

Το **Κεφάλαιο I (άρθρα 1-3)** οριοθετεί το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και περιέχει τους ορισμούς.

Το άρθρο 1 αναφέρει τους τομείς στους οποίους, σύμφωνα με τα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία, η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι απαραίτητη για την ενίσχυση των ενωσιακών κανόνων, των οποίων η παράβαση μπορεί να βλάψει σοβαρά το δημόσιο συμφέρον.

Το άρθρο 2 ορίζει το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Βάσει της σύστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, καλύπτει όσο το δυνατόν περισσότερες κατηγορίες προσώπων τα οποία, λόγω των εργασιακών δραστηριοτήτων τους (ανεξαρτήτως της φύσης των εν λόγω δραστηριοτήτων και είτε είναι αμειβόμενες είτε όχι), διαθέτουν προνομιακή πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με παραβάσεις δυνάμενες να βλάψουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον και τα οποία μπορεί να υποστούν αντίποινα σε περίπτωση που καταγγείλουν τις παραβάσεις, καθώς και άλλες κατηγορίες προσώπων που μπορούν να εξομοιωθούν με τα προαναφερόμενα πρόσωπα για τους σκοπούς της οδηγίας, όπως μέτοχοι, εθελοντικά εργαζόμενοι, μη αμειβόμενοι εκπαιδευόμενοι και υποψήφιοι για θέση εργασίας.

Οι ορισμοί που περιέχει το άρθρο 3 βασίζονται στις αρχές της σύστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Ειδικότερα, οι έννοιες των καταγγελλόντων και των αντιποίνων ορίζονται με τον ευρύτερο δυνατόν τρόπο, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος ως μέσο ενίσχυσης της επιβολής του ενωσιακού δικαίου.

Το **κεφάλαιο II (άρθρα 4-5)** καθορίζει την υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν ότι οι νομικές οντότητες στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα οργανώνουν τους ενδεδειγμένους εσωτερικούς διαύλους καταγγελίας και διαδικασίες παραλαβής και παρακολούθησης των καταγγελιών. Η εν λόγω υποχρέωση αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι πληροφορίες σχετικά με πραγματικές ή πιθανές παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου φτάνουν ταχέως σε όσους βρίσκονται εγγύτερα στην πηγή του προβλήματος, σε όσους είναι περισσότερο σε θέση να τις διερευνήσουν και διαθέτουν εξουσίες για την αποκατάστασή τους, ενδεχομένως.

Το άρθρο 4 εκφράζει την αρχή ότι η υποχρέωση καθιέρωσης εσωτερικών διαύλων καταγγελίας θα πρέπει να είναι ανάλογη προς το μέγεθος των οντοτήτων και, στην περίπτωση των οντοτήτων του ιδιωτικού τομέα, να λαμβάνει υπόψη το επίπεδο κινδύνου που ενέχουν οι δραστηριότητές τους για το δημόσιο συμφέρον. Με εξαίρεση τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, όπως προβλέπεται από την ενωσιακή νομοθεσία, οι πολύ μικρές και μικρές επιχειρήσεις εξαιρούνται από την υποχρέωση καθιέρωσης εσωτερικών διαύλων.

Το άρθρο 5 καθορίζει τα ελάχιστα πρότυπα τα οποία θα πρέπει να ικανοποιούν οι εσωτερικοί διάλογοι καταγγελίας και οι διαδικασίες παρακολούθησης των καταγγελιών. Ειδικότερα, θέτει την υποχρέωση, για τους διαύλους καταγγελίας, να διασφαλίζουν τον εμπιστευτικό

χαρακτήρα της ταυτότητας του καταγγέλλοντος, γεγονός που αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Επίσης, προβλέπει την υποχρέωση, για το πρόσωπο ή την υπηρεσία που είναι αρμόδιο/-α να παραλαμβάνει την καταγγελία, να παρακολουθεί επιμελώς την καταγγελία και να ενημερώνει τον καταγγέλλοντα εντός εύλογου χρονικού διαστήματος σχετικά με τα μέτρα παρακολούθησης. Επιπλέον, οι οντότητες που έχουν καθιερώσει εσωτερικές διαδικασίες καταγγελίας υποχρεούνται να παρέχουν κατανοητές και ευρέως προσβάσιμες πληροφορίες σχετικά με τις εν λόγω διαδικασίες, καθώς και με τις διαδικασίες για την εξωτερική υποβολή καταγγελιών σε οικείες αρμόδιες αρχές.

Το **κεφάλαιο III (άρθρα 6-12)** υποχρεώνει τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι οι αρμόδιες αρχές καθιερώνουν εξωτερικούς διαύλους καταγγελίας και διαδικασίες παραλαβής και παρακολούθησης των καταγγελιών και περιγράφει τα ελάχιστα πρότυπα που εφαρμόζονται στους εν λόγω διαύλους και διαδικασίες.

Σύμφωνα με το άρθρο 6, οι αρχές που πρόκειται να οριστούν ως αρμόδιες από τα κράτη μέλη θα πρέπει ιδίως να οργανώσουν ανεξάρτητους και αυτόνομους διαύλους καταγγελίας, που, αφενός, να είναι ασφαλείς και, αφετέρου, να διασφαλίζουν την εμπιστευτικότητα, να παρακολουθούν τις καταγγελίες και να παρέχουν ανάδραση στους καταγγέλλοντες εντός εύλογου χρονικού πλαισίου. Το άρθρο 7 καθορίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις για τον σχεδιασμό των εξωτερικών διαύλων καταγγελίας. Το άρθρο 8 απαιτεί από τις αρμόδιες αρχές να διαθέτουν μέλη του προσωπικού ειδικευμένα και ειδικά καταρτισμένα να χειρίζονται καταγγελίες και περιγράφει τα καθήκοντα που πρέπει να ασκούν τα εν λόγω μέλη του προσωπικού.

Το άρθρο 9 προβλέπει τις απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν οι διαδικασίες που εφαρμόζονται στην περίπτωση εξωτερικής καταγγελίας, λ.χ. σχετικά με την περαιτέρω επικοινωνία με τους καταγγέλλοντες, το χρονικό πλαίσιο παροχής ανάδρασης στον καταγγέλλοντα και το εφαρμοστέο καθεστώς εμπιστευτικότητας. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω διαδικασίες θα πρέπει να διασφαλίζουν την προστασία των προσωπικών δεδομένων τόσο των καταγγελλόντων όσο και των καταγγελλομένων. Το άρθρο 10 προβλέπει ότι οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να δημοσιοποιούν και να παρέχουν εύκολα προσβάσιμες και φιλικές προς τον χρήστη πληροφορίες σχετικά με τους διαθέσιμους διαύλους καταγγελίας και τις εφαρμοστές διαδικασίες για την παραλαβή καταγγελιών και την παρακολούθησή τους. Το άρθρο 11 προβλέπει τη δέουσα τήρηση αρχείων για όλες τις καταγγελίες. Το άρθρο 12 προβλέπει την τακτική επανεξέταση των διαδικασιών παραλαβής και παρακολούθησης των καταγγελιών από τις αρμόδιες εθνικές αρχές.

Το **κεφάλαιο IV (άρθρα 13-18)** καθορίζει τα ελάχιστα πρότυπα σχετικά με την προστασία των καταγγελλόντων και των καταγγελλομένων.

Το άρθρο 13 περιγράφει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι καταγγέλλοντες δικαιούνται προστασία δυνάμει της οδηγίας.

Ειδικότερα, προβλέπει ότι οι καταγγέλλοντες πρέπει να έχουν βάσιμους λόγους να πιστεύουν ότι οι πληροφορίες που αναφέρουν ισχύουν κατά τον χρόνο καταγγελίας. Τούτο συνιστά σημαντική δικλείδα ασφαλείας έναντι κακόβουλων και καταχρηστικών καταγγελιών, η οποία διασφαλίζει ότι τα άτομα που εν γνώσει τους αναφέρουν εσφαλμένες πληροφορίες δεν χάνουν προστασίας. Ταυτόχρονα, διασφαλίζει ότι η προστασία δεν χάνεται σε περίπτωση που ο καταγγέλλων έχει υποβάλλει ανακριβή καταγγελία υποπίπτοντας σε σφάλμα με καλή πίστη. Στο ίδιο πνεύμα, οι καταγγέλλοντες θα πρέπει να δικαιούνται προστασία δυνάμει της οδηγίας σε περίπτωση που θεωρούν εύλογα ότι οι πληροφορίες που αναφέρουν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της.

Επιπλέον, γενικά απαιτείται από τους καταγγέλλοντες να χρησιμοποιούν πρώτα εσωτερικούς διαύλους καταγγελίας· αν οι εν λόγω δίαυλοι δεν λειτουργήσουν ή εύλογα δεν αναμένεται να λειτουργήσουν, τότε μπορούν να υποβάλουν καταγγελία στις αρμόδιες αρχές και, ως ύστατη λύση, στο κοινό/στα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Η συγκεκριμένη απαίτηση είναι αναγκαία προκειμένου, αφενός, να διασφαλίζεται ότι η πληροφορία φτάνει στα άτομα που μπορούν να συμβάλουν στην έγκαιρη και αποτελεσματική αποσόβηση των κινδύνων για το δημόσιο συμφέρον και, αφετέρου, να προλαμβάνεται αδικαιολόγητη βλάβη για τη φήμη και την υπόληψη ως αποτέλεσμα δημοσιοποιήσεων. Ταυτόχρονα, προβλέποντας εξαιρέσεις από τον εν λόγω κανόνα σε περιπτώσεις που οι εσωτερικοί και/ή εξωτερικοί δίαυλοι δεν λειτουργούν ή δεν αναμένεται εύλογα να λειτουργήσουν όπως πρέπει, το άρθρο 13 παρέχει την απαραίτητη ευελιξία ώστε ο καταγγέλλων να επιλέγει τον πλέον κατάλληλο δίαυλο ανάλογα με τις ιδιαίτερες περιστάσεις της υπόθεσης. Επιπλέον, προβλέπει προστασία των δημοσιοποιήσεων λαμβάνοντας υπόψη δημοκρατικές αρχές, όπως η διαφάνεια και η λογοδοσία, και θεμελιώδη δικαιώματα, όπως η ελευθερία της έκφρασης και η ελευθερία των μέσων ενημέρωσης.

Το άρθρο 14 προβλέπει έναν μη εξαντλητικό κατάλογο των πολλών διαφορετικών μορφών τις οποίες μπορούν να λάβουν τα αντίποινα.

Το άρθρο 15 απαγορεύει τα αντίποινα σε οποιαδήποτε μορφή και καθορίζει περαιτέρω μέτρα τα οποία θα πρέπει να λάβουν τα κράτη μέλη ώστε να διασφαλίζεται η προστασία των καταγγελλόντων, μεταξύ άλλων, θα πρέπει:

- να παρέχουν εύκολη και δωρεάν πρόσβαση για το κοινό σε ανεξάρτητες πληροφορίες και σε συστάσεις σχετικά με τις διαδικασίες και τα μέσα έννομης προστασίας που είναι διαθέσιμα για την προστασία έναντι αντιποίνων·
- να απαλλάσσουν τους καταγγέλλοντες από την ευθύνη για την παράβαση συμβατικών ή νομικών περιορισμών σχετικά με την αποκάλυψη πληροφοριών·
- να προβλέπουν την αντιστροφή του βάρους αποδείξεως στο πλαίσιο νομικών διαδικασιών, ώστε, σε περιπτώσεις αντιποίνων, εκ πρώτης όψεως, να εναπόκειται στο άτομο που ενεργεί κατά μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος να αποδεικνύει ότι δεν πρόκειται για αντίποινα κατά της καταγγελίας·
- Να θέτουν στη διάθεση των καταγγελλόντων μέσα έννομης προστασίας κατά αντιποίνων, κατά περίπτωση, όπως, μεταξύ άλλων, προσωρινά μέτρα εν αναμονή της απόφασης της νομικής διαδικασίας, σύμφωνα με το εθνικό πλαίσιο·
- Να διασφαλίζουν ότι οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, σε περίπτωση προσφυγής εναντίον τους εκτός εργασιακού πλαισίου, όπως δίωξη για συκοφαντική δυσφήμιση, προσβολή των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας ή παράβαση της υποχρέωσης τήρησης του απορρήτου, μπορούν να προβάλουν, ως αμυντικό ισχυρισμό, ότι έχουν προβεί σε καταγγελία ή αποκάλυψη σύμφωνα με την οδηγία.

Το άρθρο 16 διευκρινίζει ότι τα πρόσωπα που κατονομάζονται στις καταγγελίες απολαμβάνουν όλα τα δικαιώματά τους τα οποία απορρέουν από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, όπως το τεκμήριο αθωότητας, το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου και τα δικαιώματα υπεράσπισης.

Το άρθρο 17 προβλέπει κατάλληλες, αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις οι οποίες είναι απαραίτητες:

- αφενός, προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των κανόνων σχετικά με την προστασία των καταγγελλόντων, ώστε να τιμωρούνται και να αποθαρρύνονται προληπτικά ενέργειες που αποσκοπούν στην παρακώλυση της

υποβολής καταγγελιών, αντίποινα, κακόβουλες αγωγές σε βάρος καταγγελλόντων και παραβάσεις της υποχρέωσης τήρησης του εμπιστευτικού χαρακτήρα της ταυτότητά τους, και,

- αφετέρου, προκειμένου να αποθαρρύνεται η κακόβουλη και καταχρηστική υποβολή καταγγελιών που επηρεάζει την αποτελεσματικότητα και την αξιοπιστία ολόκληρου του συστήματος προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, και να αποτρέπεται τυχόν αδικαιολόγητη βλάβη για τη φήμη και την υπόληψη των καταγγελλομένων.

Το άρθρο 18 αναφέρεται στην εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων και με την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων που διενεργείται σύμφωνα με την οδηγία. Από την άποψη αυτή, οποιαδήποτε επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, περιλαμβανομένης της ανταλλαγής ή της διαβίβασης τέτοιων δεδομένων, πρέπει να συμμορφώνεται με τους κανόνες που θεσπίζουν ο κανονισμός (ΕΕ) 2016/679, η οδηγία (ΕΕ) 2016/680 και ο κανονισμός (ΕΚ) 45/2001.

Το **κεφάλαιο V (άρθρα 19-22)** καθορίζει τις τελικές διατάξεις.

Το άρθρο 19 διευκρινίζει ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν τη δυνατότητα να εισάγουν ή να διατηρούν ευνοϊκότερες διατάξεις για τους καταγγέλλοντες, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω διατάξεις δεν έρχονται σε σύγκρουση με μέτρα για την προστασία των καταγγελλομένων. Το άρθρο 20 σχετίζεται με τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο.

Το άρθρο 21 προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών να παρέχουν στην Επιτροπή πληροφορίες αναφορικά με την ενσωμάτωση και την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, με βάση τις οποίες η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο το αργότερο 2 έτη μετά τη μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Επιπλέον, η συγκεκριμένη διάταξη απαιτεί από τα κράτη μέλη να υποβάλλουν στην Επιτροπή, σε ετήσια βάση, στατιστικά στοιχεία, εφόσον αυτά διατίθενται σε κεντρικό επίπεδο στο οικείο κράτος μέλος, μεταξύ άλλων, σχετικά με τον αριθμό των καταγγελιών που παραλαμβάνουν οι αρμόδιες αρχές. Επίσης, το άρθρο 21 προβλέπει ότι η Επιτροπή, το αργότερο σε 6 έτη μετά τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο, υποβάλλει έκθεση στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στην οποία αξιολογεί τον αντίκτυπο της μεταφοράς της παρούσας οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και εξετάζει την ανάγκη λήψης επιπρόσθετων μέτρων, μεταξύ άλλων και κατά περίπτωση, τροποποιήσεις με στόχο την επέκταση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και σε άλλους τομείς που διέπονται από πράξεις της Ένωσης.

Πρόταση

ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως τα άρθρα 16, 33, 43, 50, το άρθρο 53 παράγραφος 1, τα άρθρα 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 και το άρθρο 325 παράγραφος 4 και τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και ιδίως το άρθρο 31,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Κατόπιν διαβίβασης του σχεδίου νομοθετικής πράξης στα εθνικά κοινοβούλια,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής³¹,

Έχοντας υπόψη τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών³²

Έχοντας υπόψη τη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου³³,

Αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Τα πρόσωπα που εργάζονται σ' έναν οργανισμό ή που έρχονται σε επαφή μ' αυτόν στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων τους είναι συχνά τα πρώτα που ανακαλύπτουν απειλές ή βλάβη για το δημόσιο συμφέρον που ανακύπτουν στο πλαίσιο αυτό. Με τις καταγγελίες τους συμβάλλουν καθοριστικά στην αποκάλυψη και την πρόληψη παραβάσεων του δικαίου και στη διασφάλιση της κοινωνικής ευημερίας. Ωστόσο, συχνά ο φόβος αντιποίνων αποθαρρύνει τους δυνητικούς μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος από την αναφορά των ανησυχιών ή των υπονοιών τους.
- (2) Σε επίπεδο Ένωσης, οι καταγγελίες μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος συνιστούν στοιχείο του αρχικού σταδίου επιβολής του ενωσιακού δικαίου: οι καταγγελίες αυτές τροφοδοτούν εθνικά και ενωσιακά συστήματα επιβολής του νόμου με πληροφορίες που οδηγούν σε αποτελεσματικό εντοπισμό, διερεύνηση και δίωξη παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου.
- (3) Σε ορισμένους τομείς πολιτικής, οι παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου μπορεί να θίγουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον, υπό την έννοια ότι εγκυμονούν σημαντικούς κινδύνους για την κοινωνική ευημερία. Εφόσον διαπιστώνονται αδυναμίες επιβολής του νόμου στους εν λόγω τομείς, και εφόσον οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος βρίσκονται σε πλεονεκτική θέση να αποκαλύπτουν παραβάσεις, είναι απαραίτητο να

³¹ EE C της [...], [...], σ. [...].

³² EE C της [...], [...], σ. [...].

³³ EE C της [...], [...], σ. [...].

διασφαλιστεί η αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος έναντι αντιποίνων και να θεσπιστούν αποτελεσματικοί διάυλοι αναφοράς, ώστε να ενισχυθεί η επιβολή του νόμου.

- (4) Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος που παρέχεται σήμερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό μεταξύ των κρατών μελών και ανομοιομορφία μεταξύ των διάφορων τομέων πολιτικής. Οι συνέπειες των παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου που έχουν διασυνοριακή διάσταση και αποκαλύπτονται από τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος καταδεικνύουν πώς η ανεπαρκής προστασία σε ένα κράτος μέλος όχι μόνο επηρεάζει αρνητικά τη λειτουργία των πολιτικών της ΕΕ στο εν λόγω κράτος μέλος, αλλά μπορεί να προκαλέσει και δευτερογενείς επιπτώσεις σε άλλα κράτη μέλη και στην Ένωση συνολικά.
- (5) Ομοίως, τα ελάχιστα κοινά πρότυπα που διασφαλίζουν την αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να ισχύουν για τις πράξεις και τους τομείς πολιτικής όπου i) υπάρχει ανάγκη ενίσχυσης της επιβολής του νόμου· ii) η ανεπαρκής καταγγελία δυσλειτουργιών από μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος συνιστά καθοριστικό παράγοντα που επηρεάζει την επιβολή του νόμου, και iii) οι παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου ενδέχεται να θίγουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον.
- (6) Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι απαραίτητη για την ενίσχυση της επιβολής του ενωσιακού δικαίου στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Πέρα από την ανάγκη πρόληψης και εντοπισμού της απάτης και της διαφθοράς στο πλαίσιο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ, περιλαμβανομένων των συμβάσεων προμηθειών, είναι απαραίτητο να αντιμετωπιστεί η ανεπαρκής επιβολή των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις από τις εθνικές αρχές και ορισμένες επιχειρήσεις κοινής ωφελείας κατά την αγορά αγαθών, έργων και υπηρεσιών. Οι παραβάσεις των εν λόγω κανόνων συχνά προκαλούν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό, αυξάνουν το κόστος της επιχειρηματικής δραστηριότητας, θίγουν τα συμφέροντα επενδυτών και των μετόχων και, γενικότερα, περιορίζουν την ελκυστικότητα των επενδύσεων και διαμορφώνουν άνισους όρους ανταγωνισμού για όλες τις επιχειρήσεις ανά την Ευρώπη επηρεάζοντας, συνεπώς, την ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.
- (7) Στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, η προστιθέμενη αξία της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος έχει ήδη αναγνωριστεί από τον νομοθέτη της Ένωσης. Στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης, η οποία αποκάλυψε σημαντικές ανεπάρκειες στην επιβολή των συναφών κανόνων, εισήχθησαν μέτρα για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε σημαντικό αριθμό νομοθετικών πράξεων του εν λόγω τομέα³⁴. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της προληπτικής εποπτείας που εφαρμόζεται στα πιστωτικά ιδρύματα και τις επιχειρήσεις επενδύσεων, προβλέπεται προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος από την οδηγία 2013/36/ΕΕ³⁵ και από τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 575/2013 σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων.

³⁴ Ανακοίνωση της 8.12.2010 με τίτλο «Ενίσχυση των καθεστώτων επιβολής κυρώσεων στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών».

³⁵ Οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία

- (8) Όσον αφορά την ασφάλεια των προϊόντων που διατίθενται στην εσωτερική αγορά, πρωταρχική πηγή συλλογής αποδεικτικών στοιχείων είναι οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην αλυσίδα κατασκευής και διανομής και, συνεπώς, η καταγγελία δυσλειτουργιών από μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος έχει υψηλή προστιθέμενη αξία, δεδομένου ότι βρίσκονται πολύ εγγύτερα στην πηγή πιθανώς αθέμιτων και παράνομων πρακτικών κατασκευής, εισαγωγής και διανομής μη ασφαλών προϊόντων. Το γεγονός αυτό καθιστά αναγκαία τη θέσπιση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε σχέση με τις απαιτήσεις ασφαλείας που εφαρμόζονται τόσο στα «εναρμονισμένα προϊόντα»³⁶ όσο και στα «μη εναρμονισμένα προϊόντα»³⁷. Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι επίσης καθοριστικής σημασίας για την αποφυγή της εκτροπής πυροβόλων όπλων, εξαρτημάτων τους, μερών τους και πυρομαχικών, καθώς και προϊόντων συνδεόμενων με τον τομέα της άμυνας, με την ενθάρρυνση της καταγγελίας παραβάσεων, όπως είναι η παραποίηση εγγράφων, η αλλοίωση της επισήμανσης ή οι ψευδείς δηλώσεις εισαγωγής ή εξαγωγής και η δόλια ενδοκοινοτική απόκτηση πυροβόλων όπλων, επειδή οι παραβάσεις συχνά συνεπάγονται εκτροπή από τη νόμιμη αγορά στην παράνομη. Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θα συμβάλει επίσης στην πρόληψη της παράνομης κατασκευής αυτοσχέδιων εκρηκτικών, συμβάλλοντας στην ορθή εφαρμογή περιορισμών και ελέγχων όσον αφορά τις πρόδρομες ουσίες εκρηκτικών υλών.
- (9) Η σπουδαιότητα της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος όσον αφορά την πρόληψη και την αποτροπή παραβάσεων των ενωσιακών κανόνων σχετικά με την ασφάλεια των μεταφορών που μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο ανθρώπινες ζωές έχει ήδη αναγνωριστεί σε τομεακές ενωσιακές πράξεις σχετικά με την ασφάλεια της αεροπορίας³⁸ και την ασφάλεια των θαλάσσιων μεταφορών³⁹, οι οποίες προβλέπουν ειδικά προσαρμοσμένα μέτρα για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, καθώς και ειδικούς διαύλους καταγγελίας. Οι εν λόγω πράξεις περιλαμβάνουν επίσης την προστασία έναντι αντιποίνων για τους εργαζομένους που καταγγέλλουν δικό τους ακούσιο σφάλμα (η αποκαλούμενη «νοοτροπία δικαίου»). Είναι αναγκαία η συμπλήρωση των υφιστάμενων στοιχείων προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στους δύο αυτούς τομείς, καθώς επίσης η παροχή της εν λόγω προστασίας, ώστε να ενισχυθεί η επιβολή των προτύπων ασφαλείας για άλλους τρόπους μεταφοράς, ιδίως δε για τις οδικές και σιδηροδρομικές μεταφορές.
- (10) Η συλλογή αποδεικτικών στοιχείων, ο εντοπισμός και η αντιμετώπιση περιβαλλοντικών εγκλημάτων και παράνομης συμπεριφοράς κατά της προστασίας του

πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/EK και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/EK και 2006/49/EK (EE L 176 της 27.6.2013, σ. 338).

³⁶ Η οικεία «εναρμονιστική νομοθεσία της Ένωσης» οριοθετείται και αναφέρεται στον κανονισμό [XXX] για τη θέσπιση κανόνων και διαδικασιών σχετικά με τη συμμόρφωση με την ενωσιακή νομοθεσία εναρμόνισης και την επιβολή της, 2017/0353 (COD).

³⁷ Ρυθμίζονται από την οδηγία (ΕΚ) 2001/95 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 2001, για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων (EE L 11, σ. 4).

³⁸ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 376/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την αναφορά, ανάλυση και παρακολούθηση περιστατικών στην πολιτική αεροπορία (EE L 122, σ. 18).

³⁹ Οδηγία 2013/54/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ης Νοεμβρίου 2013, σχετικά με ορισμένες υποχρεώσεις του κράτους σημαίας για τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις και την εφαρμογή της σύμβασης Ναυτικής Εργασίας (EE L 329, σ. 1), οδηγία 2009/16/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με τον έλεγχο των πλοίων από το κράτος λιμένα (EE L 131, σ. 57).

περιβάλλοντος εξακολουθούν να αποτελούν προβληματικά θέματα και θα πρέπει να βελτιωθούν, όπως έχει αναγνωριστεί στην ανακοίνωση της Επιτροπής «Ενέργειες της ΕΕ για τη βελτίωση της περιβαλλοντικής συμμόρφωσης και διακυβέρνησης» της 18ης Ιανουαρίου 2018⁴⁰. Παρά το γεγονός ότι κανόνες για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος υφίστανται σήμερα σε μία μόνο τομεακή πράξη για την προστασία του περιβάλλοντος⁴¹, η θέσπιση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος φαίνεται ότι είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η αποτελεσματική επιβολή του περιβαλλοντικού κεκτημένου της Ένωσης, του οποίου οι παραβάσεις μπορούν να βλάψουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον με πιθανότητα δευτερογενών επιπτώσεων πέραν των εθνικών συνόρων. Το ίδιο ισχύει και για περιπτώσεις μη ασφαλών προϊόντων που μπορούν να προκαλέσουν περιβαλλοντική βλάβη.

- (11) Παρόμοιο σκεπτικό καθιστά αναγκαία τη θέσπιση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στη βάση των υφιστάμενων διατάξεων, ώστε να αποτρέπονται οι παραβάσεις των κανόνων της ΕΕ στον τομέα της τροφικής αλυσίδας, και συγκεκριμένα στον τομέα της ασφάλειας των τροφίμων και των ζωοτροφών, καθώς και της υγείας και καλής μεταχείρισης των ζώων. Οι διαφορετικοί ενωσιακοί κανόνες που έχουν αναπτυχθεί στους εν λόγω τομείς είναι στενά συνυφασμένοι μεταξύ τους. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 178/2002⁴² καθορίζει τις γενικές αρχές και απαιτήσεις στις οποίες βασίζονται όλα τα ενωσιακά και εθνικά μέτρα που σχετίζονται με τα τρόφιμα και τις ζωοτροφές, και επικεντρώνεται ιδιαίτερα στην ασφάλεια των τροφίμων με σκοπό να διασφαλίσει υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας και των συμφερόντων των καταναλωτών σε σχέση με τα τρόφιμα, καθώς και την αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Ο εν λόγω κανονισμός προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι οι υπεύθυνοι επιχειρήσεων τροφίμων δεν πρέπει να αποθαρρύνουν τη συνεργασία των υπαλλήλων τους και άλλων με τις αρμόδιες αρχές, όταν η συνεργασία αυτή μπορεί να αποτρέψει, να περιορίσει ή να εξαλείψει έναν κίνδυνο από τρόφιμα. Ο νομοθέτης της Ένωσης ακολουθεί παρόμοια προσέγγιση όσον αφορά τον «νόμο για την υγεία των ζώων» στον κανονισμό (ΕΕ) 2016/429 για την καθιέρωση κανόνων για την πρόληψη και τον έλεγχο των νόσων των ζώων που είναι μεταδοτικές σε ανθρώπους ή σε ζώα⁴³.
- (12) Η ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος αναμένεται επίσης να ευνοήσει την πρόληψη και την αποτροπή παραβάσεων των κανόνων της Ευρατόμ για την πυρηνική ασφάλεια, την ακτινοπροστασία και την υπεύθυνη και ασφαλή διαχείριση αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων, και να ενισχύσει την επιβολή υφιστάμενων διατάξεων της αναθεωρημένης οδηγίας για την πυρηνική ασφάλεια⁴⁴ σχετικά με την αποτελεσματική νοοτροπία πυρηνικής ασφάλειας και ιδίως της διάταξης του άρθρου 8β παράγραφος 2 στοιχείο α), που προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι η αρμόδια εθνική αρχή θεσπίζει συστήματα διαχείρισης που δίδουν στην πυρηνική

⁴⁰ COM(2018) 10 final.

⁴¹ Οδηγία 2013/30/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 2013, για την ασφάλεια των υπεράκτιων εργασιών πετρελαίου και φυσικού αερίου (ΕΕ L 178, σ. 66).

⁴² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων και τον καθορισμό διαδικασιών σε θέματα ασφαλείας των τροφίμων (ΕΕ L 31, σ. 1).

⁴³ ΕΕ L 84, σ. 1.

⁴⁴ Οδηγία 2014/87/Ευρατόμ του Συμβουλίου, της 8ης Ιουλίου 2014, για τροποποίηση της οδηγίας 2009/71/Ευρατόμ περί θεσπίσεως κοινοτικού πλαισίου για την πυρηνική ασφάλεια πυρηνικών εγκαταστάσεων (ΕΕ L 219 της 25.7.2014, σ. 42–52).

ασφάλεια τη δέουσα προτεραιότητα και προάγουν, σε όλα τα επίπεδα του προσωπικού και της διοίκησης, τη δυνατότητα να εξετάζεται η αποτελεσματική υλοποίηση των σχετικών αρχών και πρακτικών ασφάλειας και να υποβάλλονται εγκαίρως εκθέσεις σχετικά με τα ζητήματα ασφάλειας.

- (13) Στο ίδιο πνεύμα, οι καταγγελίες των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος μπορεί να είναι καθοριστικές για τον εντοπισμό και την πρόληψη, τον περιορισμό ή την εξάλειψη των κινδύνων για τη δημόσια υγεία και την προστασία των καταναλωτών που απορρέουν από παραβάσεις των ενωσιακών κανόνων οι οποίες, υπό άλλες συνθήκες, θα παρέμεναν στο σκοτάδι. Η προστασία των καταναλωτών, ιδίως, συνδέεται επίσης στενά με περιπτώσεις στις οποίες μη ασφαλή προϊόντα μπορούν να προκαλέσουν σημαντική βλάβη στους καταναλωτές. Συνεπώς, η θέσπιση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να συνδέεται με τους οικείους ενωσιακούς κανόνες που έχουν εγκριθεί δυνάμει των άρθρων 114, 168 και 169 της ΣΛΕΕ.
- (14) Η προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα αποτελεί έναν ακόμη τομέα στον οποίο οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος βρίσκονται σε πλεονεκτική θέση για να αποκαλύπτουν παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου δυνάμενες να βλάψουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον. Παρόμοιο είναι το σκεπτικό που ισχύει για παραβάσεις της οδηγίας σχετικά με την ασφάλεια συστημάτων δικτύου και πληροφοριών⁴⁵, η οποία εισάγει την κοινοποίηση συμβάντων (περιλαμβανομένων επίσης συμβάντων που δεν θέτουν σε κίνδυνο δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα) και απαιτήσεις ασφάλειας για φορείς που παρέχουν βασικές υπηρεσίες σε πολλούς τομείς (λ.χ. ενέργεια, υγεία, μεταφορές, τράπεζες, κλπ.) και παρόχους καίριων ψηφιακών υπηρεσιών (λ.χ. υπηρεσίες υπολογιστικού νέφους). Η υποβολή καταγγελιών από μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος στον συγκεκριμένο τομέα είναι πολύτιμη ιδίως για την πρόληψη συμβάντων ασφαλείας τα οποία θα μπορούσαν να επηρεάσουν βασικές οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες και ευρέως χρησιμοποιούμενες ψηφιακές υπηρεσίες. Συμβάλλει στη διασφάλιση της αδιάλειπτης λειτουργίας υπηρεσιών ζωτικής σημασίας για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και την ευημερία της κοινωνίας.
- (15) Οι καταγγελίες των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι απαραίτητες για την ενίσχυση του εντοπισμού και της πρόληψης παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου ανταγωνισμού. Μπορούν να συμβάλουν στην προστασία της αποτελεσματικής λειτουργίας των αγορών στην Ένωση, να επιτρέψουν τη διαμόρφωση ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις και να παράσχουν οφέλη για τους καταναλωτές. Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θα ενισχύσει την επιβολή του ενωσιακού δικαίου περί ανταγωνισμού, καθώς και των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Όσον αφορά τους κανόνες ανταγωνισμού που ισχύουν για τις επιχειρήσεις, η σημασία των πληροφοριών εκ των έσω για τον εντοπισμό παραβάσεων του δικαίου περί ανταγωνισμού έχει ήδη αναγνωριστεί στην πολιτικής επιεικούς μεταχείρισης της ΕΕ, καθώς και με την πρόσφατη εισαγωγή ενός εργαλείου ανώνυμης καταγγελίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁴⁶. Η θέσπιση της προστασίας των

⁴⁵ Οδηγία (ΕΕ) 2016/1148 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Ιουλίου 2016, σχετικά με μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο ασφάλειας συστημάτων δικτύου και πληροφοριών σε ολόκληρη την Ένωση.

⁴⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη μη επιβολή και τη μείωση των προστίμων σε υποθέσεις συμπτύξεων (καρτέλ) (ΕΕ C 298/17 της 8.12.2006)· http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_en.htm

μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο κρατών μελών θα μπορούσε να ενισχύσει την ικανότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών να εντοπίζουν και να τερματίζουν παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου ανταγωνισμού. Όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις, οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην καταγγελία παράνομων χορηγήσεων ενισχύσεων και κατάχρησης ενισχύσεων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

- (16) Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, που σχετίζεται με την πάταξη της απάτης, της διαφθοράς και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που θίγουν τη χρήση των δαπανών της Ένωσης, τη συγκέντρωση των εσόδων της Ένωσης και πόρους ή περιουσιακά στοιχεία της Ένωσης, συνιστά μείζονα τομέα στον οποίο χρειάζεται να ενισχυθεί η επιβολή του ενωσιακού δικαίου. Η ενίσχυση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης περιλαμβάνει επίσης την εκτέλεση του ενωσιακού προϋπολογισμού σε σχέση με τις δαπάνες που πραγματοποιούνται βάσει της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας. Η μη αποτελεσματική επιβολή του νόμου στον τομέα των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, περιλαμβανομένης της απάτης και της διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο, οδηγεί σε περιορισμό των εσόδων της Ένωσης και σε κατάχρηση των πόρων της ΕΕ, κατάσταση που μπορεί να στρεβλώσει τις δημόσιες επενδύσεις και την ανάπτυξη και να υπονομεύσει την εμπιστοσύνη των πολιτών στη δράση της ΕΕ. Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι απαραίτητη για τη διευκόλυνση του εντοπισμού, της πρόληψης και της αποτροπής συναφών δόλιων και παράνομων δραστηριοτήτων.
- (17) Πράξεις που παραβιάζουν τους κανόνες για τη φορολογία των εταιρειών και διακανονισμοί με στόχο την απόκτηση φορολογικού πλεονεκτήματος και την αποφυγή νόμιμων υποχρεώσεων ματαιώνουν το αντικείμενο ή τον σκοπό της εφαρμοστέας νομοθεσίας περί φορολογίας εταιρειών και επηρεάζουν αρνητικά την ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Μπορούν να προκαλέσουν αθέμιτο φορολογικό ανταγωνισμό και εκτεταμένη φοροδιαφυγή, στρεβλώνοντας τους ισότιμους όρους ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις και επιφέροντας απώλεια φορολογικών εσόδων για τον προϋπολογισμό των κρατών μελών και της Ένωσης συνολικά. Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος έρχεται να προστεθεί σε πρόσφατες πρωτοβουλίες της Επιτροπής που αποσκοπούν στην ενίσχυση της διαφάνειας και της ανταλλαγής πληροφοριών στον τομέα της φορολογίας⁴⁷ και στη δημιουργία ενός δικαιότερου περιβάλλοντος φορολόγησης εταιρειών εντός της Ένωσης⁴⁸, με απώτερο στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των κρατών μελών όσον αφορά τον εντοπισμό διακανονισμών αποφυγής και/ή κατάχρησης που διαφορετικά ενδεχομένως να μην εντοπίζονταν, και αναμένεται να συμβάλλει στην αποτροπή τέτοιων διακανονισμών.

⁴⁷ Οδηγία 2011/16/ΕΚ του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2011, σχετικά με τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας και με την κατάργηση της οδηγίας 77/799/ΕΟΚ (όπως τροποποιήθηκε).

⁴⁸ 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.

- (18) Ορισμένες πράξεις της Ένωσης, ιδίως στον τομέα των οικονομικών υπηρεσιών, όπως ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 596/2014 για την κατάχρηση της αγοράς⁴⁹, και η εκτελεστική οδηγία της Επιτροπής 2015/2392, που εκδόθηκε βάσει του εν λόγω κανονισμού⁵⁰, ήδη περιλαμβάνουν αναλυτικούς κανόνες για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Η υφιστάμενη ενωσιακή νομοθεσία, περιλαμβανομένου του καταλόγου νομοθετημάτων του μέρους II του παραρτήματος, θα πρέπει να συμπληρωθεί με την παρούσα οδηγία, κατά τρόπο ώστε οι εν λόγω πράξεις αφενός να ευθυγραμμιστούν πλήρως με τα ελάχιστα πρότυπα που θέτει η οδηγία και αφετέρου να διατηρήσουν τυχόν ιδιαιτερότητες τις οποίες προβλέπουν, με ειδική προσαρμογή στους συναφείς τομείς. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό προκειμένου να εξακριβωθεί ποιες νομικές οντότητες στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, της πρόληψης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας είναι σήμερα υποχρεωμένες να διαθέτουν εσωτερικούς διαύλους καταγγελίας.
- (19) Κάθε φορά που εκδίδεται νέα πράξη της Ένωσης η οποία έχει συνάφεια με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και μπορεί να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη επιβολή του νόμου, θα πρέπει να εξετάζεται το ενδεχόμενο τροποποίησης του παραρτήματος της παρούσας οδηγίας, ώστε να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της.
- (20) Η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να θίγει την προστασία που παρέχεται στους εργαζομένους που καταγγέλλουν παραβάσεις του ενωσιακού εργατικού δικαίου. Ιδίως στον τομέα της επαγγελματικής ασφάλειας και υγείας, το άρθρο 11 της οδηγίας-πλαισίου 89/391/ΕΟΚ απαιτεί ήδη από τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι οι εργαζόμενοι ή οι εκπρόσωποι των εργαζομένων δεν υφίστανται διακρίσεις διότι αιτούνται ή προτείνουν στους εργοδότες κατάλληλα μέτρα αντιμετώπισης οποιουδήποτε κινδύνου για τους εργαζομένους και/ή εξάλειψης των πηγών του κινδύνου. Οι εργαζόμενοι και οι εκπρόσωποί τους έχουν το δικαίωμα να εγείρουν ζητήματα στις αρμόδιες εθνικές αρχές αν κρίνουν ότι τα ληφθέντα μέτρα και τα διατιθέμενα από τον εργοδότη μέσα δεν αρκούν για να εξασφαλιστεί η ασφάλεια και η υγεία.
- (21) Η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να θίγει την προστασία της εθνικής ασφάλειας και άλλων διαβαθμισμένων πληροφοριών οι οποίες, για λόγους ασφαλείας, προστατεύονται έναντι μη εξουσιοδοτημένης πρόσβασης βάσει του ενωσιακού δικαίου ή νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων που ισχύουν στο οικείο κράτος μέλος. Επιπλέον, η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να επηρεάζει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την απόφαση (ΕΕ, Ευρατόμ) 2015/444 της Επιτροπής, της 13ης Μαρτίου 2015, σχετικά με τους κανόνες ασφαλείας για την προστασία των διαβαθμισμένων πληροφοριών της ΕΕ ή την απόφαση του Συμβουλίου, της 23ης Σεπτεμβρίου 2013, σχετικά με τους κανόνες ασφαλείας για την προστασία των διαβαθμισμένων πληροφοριών της ΕΕ.
- (22) Τα άτομα που αναφέρουν πληροφορίες σχετικά με απειλές ή βλάβη για το δημόσιο συμφέρον, τις οποίες απέκτησαν στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων τους, ασκούν το δικαίωμά τους στην ελευθερία έκφρασης. Το δικαίωμα στην ελευθερία

⁴⁹

EE L 173, σ. 1.

⁵⁰

Εκτελεστική οδηγία (ΕΕ) 2015/2392 της Επιτροπής, της 17ης Δεκεμβρίου 2015, για τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 596/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την υποβολή αναφορών στις αρμόδιες αρχές σχετικά με πραγματικές ή πιθανές παραβάσεις του εν λόγω κανονισμού (EE L 332, σ. 126)

έκφρασης, κατά την έννοια του άρθρου 11 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης («Χάρτης») και του άρθρου 10 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), περιλαμβάνει την ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης και την πολυφωνία.

- (23) Ομοίως, η παρούσα οδηγία βασίζεται στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων σχετικά με το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης και στις αρχές που διαμόρφωσε το Συμβούλιο της Ευρώπης το 2014 στη σύστασή του για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος⁵¹.
- (24) Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος χρειάζονται ειδική νομική προστασία όταν αποκτούν τις πληροφορίες που αναφέρουν μέσω των εργασιακών δραστηριοτήτων τους, με αποτέλεσμα να διατρέχουν κίνδυνο αντιποίνων σε εργασιακό επίπεδο (λόγου χάρι, για παράβαση της υποχρέωσης εμπιστευτικότητας ή αφοσίωσης). Η ανάγκη προστασίας αιτιολογείται από το γεγονός ότι οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος είναι οικονομικά ευάλωτοι απέναντι στο πρόσωπο από το οποίο εξαρτάται εκ των πραγμάτων η εργασία τους. Όταν δεν υφίσταται ανισότητα ισχύος σε επίπεδο εργασίας (λόγου χάρι, όταν πρόκειται για απλούς καταγγέλλοντες ή διερχόμενους πολίτες), τότε δεν υπάρχει ανάγκη προστασίας έναντι αντιποίνων.
- (25) Για την αποτελεσματική επιβολή του ενωσιακού δικαίου απαιτείται η χορήγηση προστασίας σε όσο το δυνατόν περισσότερες κατηγορίες προσώπων τα οποία, ανεξάρτητα από το αν είναι πολίτες της ΕΕ ή υπήκοοι τρίτων χωρών, λόγω των εργασιακών δραστηριοτήτων τους (ανεξαρτήτως της φύσης των εν λόγω δραστηριοτήτων και είτε είναι αμειβόμενες είτε όχι), διαθέτουν προνομιακή πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με παραβάσεις, των οποίων η καταγγελία ευνοεί το δημόσιο συμφέρον, και τα οποία διατρέχουν κίνδυνο αντιποίνων αν καταγγείλουν τις παραβάσεις αυτές. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι η ανάγκη για προστασία καθορίζεται αφού εξεταστούν όλες οι συναφείς περιστάσεις και όχι μόνο βάσει της φύσης της σχέσης, έτσι ώστε να καλύπτεται όλο το εύρος των προσώπων που συνδέονται, υπό την ευρεία έννοια, με τον οργανισμό στον οποίο σημειώθηκε η παράβαση.
- (26) Προστασία θα πρέπει, κατ' αρχάς, να παρέχεται στα άτομα που έχουν την ιδιότητα του «εργαζομένου», κατά την έννοια του άρθρου 45 της ΣΛΕΕ, όπως ερμηνεύεται από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵², δηλαδή πρόσωπα τα οποία, κατά τη διάρκεια ορισμένου χρόνου, παρέχουν σε άλλο πρόσωπο και υπό τις οδηγίες του υπηρεσίες για τις οποίες λαμβάνουν αμοιβή. Συνεπώς, προστασία θα πρέπει επίσης να παρέχεται σε εργαζομένους με μη τυπικές σχέσεις εργασίας, περιλαμβανομένων των εργαζομένων μερικής απασχόλησης και των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου, καθώς και των προσώπων με σύμβαση εργασίας ή σχέση εργασίας με εταιρεία προσωρινής απασχόλησης, καθώς πρόκειται για μορφές σχέσεων στις οποίες είναι δύσκολο να εφαρμοστεί η τυπική προστασία έναντι άδικης αντιμετώπισης.
- (27) Η προστασία θα πρέπει επίσης να επεκτείνεται σε περισσότερες κατηγορίες φυσικών ή νομικών προσώπων τα οποία, παρά το γεγονός ότι δεν είναι «εργαζόμενοι» κατά την έννοια του άρθρου 45 της ΣΛΕΕ, μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο όσον αφορά την αποκάλυψη παραβάσεων του νόμου και μπορεί να καταστούν οικονομικά

⁵¹ CM/Rec(2014)7.

⁵² Αποφάσεις της 3ης Ιουλίου 1986, Lawrie-Blum, υπόθεση 66/85· 14 Οκτωβρίου 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, υπόθεση C-428/09· 4 Δεκεμβρίου 2014, FNV Kunsten, υπόθεση C-413/13· και 17 Νοεμβρίου 2016, Ruhrlandklinik, υπόθεση C-216/15.

ευάλωτα στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων τους. Για παράδειγμα, στους τομείς της ασφάλειας των προϊόντων, οι προμηθευτές βρίσκονται πολύ εγγύτερα στην πηγή δυνητικά αθέμιτων και παράνομων πρακτικών κατασκευής, εισαγωγής και διανομής μη ασφαλών προϊόντων· στον τομέα της εκτέλεσης ενωσιακών κονδυλίων, οι σύμβουλοι που παρέχουν τις υπηρεσίες τους βρίσκονται σε προνομιακή θέση για να επιστήσουν την προσοχή σε παραβάσεις που περιέρχονται στην αντίληψή τους. Οι εν λόγω κατηγορίες προσώπων, στις οποίες περιλαμβάνονται οι μη μισθωτοί που παρέχουν υπηρεσίες, οι ελεύθεροι επαγγελματίες, οι ανάδοχοι, οι υπεργολάβοι και οι προμηθευτές, είναι κατά κανόνα θύματα αντιποίνων με τη μορφή πρόωρης λύσης ή ακύρωσης σύμβασης υπηρεσιών, διπλώματος ή άδειας εργασίας, επιχειρηματικής ζημίας, απώλειας εισοδήματος, καταναγκασμού, εκφοβισμού ή παρενόχλησης, ένταξης σε μαύρη λίστα/μπούκοτάζ επιχείρησης ή προσβολής της φήμης τους. Κίνδυνο αντιποίνων μπορεί να διατρέχουν επίσης οι μέτοχοι και τα πρόσωπα σε ανώτερες διοικητικές θέσεις, για παράδειγμα, μπορεί να υποστούν οικονομικά αντίποινα ή αντίποινα με τη μορφή εκφοβισμού ή παρενόχλησης, ένταξης σε μαύρη λίστα ή προσβολής της φήμης τους. Προστασία θα πρέπει επίσης να παρέχεται σε υποψηφίους για θέση απασχόλησης ή για την παροχή υπηρεσιών σε έναν οργανισμό, οι οποίοι απέκτησαν πληροφορίες για παραβάσεις του νόμου κατά τη διάρκεια της διαδικασίας πρόσληψης ή σε άλλο στάδιο διαπραγμάτευσης πριν από τη σύναψη σύμβασης, και μπορεί να υποστούν αντίποινα, λόγου χάρη υπό τη μορφή αρνητικών επαγγελματικών συστάσεων ή ένταξης σε μαύρη λίστα/μπούκοτάζ επιχειρήσεων.

- (28) Η αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος προϋποθέτει επίσης την προστασία περισσότερων κατηγοριών προσώπων τα οποία, ενώ δεν εξαρτώνται οικονομικά από τις εργασιακές δραστηριότητές τους, είναι πιθανόν να υποστούν αντίποινα ως αποτέλεσμα της αποκάλυψης παραβάσεων. Τα αντίποινα σε εθελοντές ή μη αμειβόμενους εκπαιδευόμενους μπορεί να συνίστανται στη διακοπή της χρήσης των υπηρεσιών τους, στην παροχή αρνητικών συστάσεων για μελλοντική απασχόληση ή σε άλλη προσβολή της φήμης τους.
- (29) Ο αποτελεσματικός εντοπισμός και η πρόληψη σοβαρής ζημίας για το δημόσιο συμφέρον προϋποθέτουν ότι οι πληροφορίες που αναφέρονται, και οι οποίες παρέχουν δικαίωμα προστασίας, δεν καλύπτουν μόνο παράνομες δραστηριότητες αλλά και κατάχρηση του νόμου, κυρίως πράξεις ή παραλείψεις που τυπικά δεν φαίνονται παράνομες, αλλά ματαιώνουν το αντικείμενο ή τον σκοπό του νόμου.
- (30) Για την αποτελεσματική πρόληψη των παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου απαιτείται να παρέχεται προστασία και σε πρόσωπα που αναφέρουν πληροφορίες σχετικά με δυνητικές παραβάσεις, οι οποίες δεν έχουν ακόμη πραγματωθεί, είναι όμως πιθανόν να διαπραχθούν. Για τους ίδιους λόγους, είναι αναγκαία επίσης η προστασία ατόμων που δεν υποβάλλουν θετικά αποδεικτικά στοιχεία, αλλά εγείρουν εύλογες ανησυχίες ή υπόνοιες. Ταυτόχρονα, δεν θα πρέπει να ισχύει η παροχή προστασίας για την αναφορά πληροφοριών που έχουν ήδη δημοσιοποιηθεί ή για μη τεκμηριωμένες φήμες και διαδόσεις.
- (31) Τα αντίποινα εκφράζουν τη στενή σχέση (αιτίας και αποτελέσματος) που πρέπει να υπάρχει ανάμεσα στην καταγγελία και τη δυσμενή μεταχείριση που υφίσταται, άμεσα ή έμμεσα, ο καταγγέλλων, ώστε να απολαμβάνει νομική προστασία. Η αποτελεσματική προστασία των καταγγελλόντων ως μέσο ενίσχυσης της επιβολής του ενωσιακού δικαίου απαιτεί έναν ευρύ ορισμό των αντιποίνων, στον οποίο θα περιλαμβάνεται οποιαδήποτε πράξη ή παράλειψη σε εργασιακό πλαίσιο η οποία αποβαίνει σε βάρος τους.

- (32) Η προστασία έναντι αντιποίνων ως μέσο διαφύλαξης της ελευθερίας έκφρασης και της ελευθερίας των μέσων ενημέρωσης θα πρέπει να παρέχεται τόσο στον καταγγέλλοντα πράξεις ή παραλείψεις στο εσωτερικό ενός οργανισμού (εσωτερική καταγγελία) ή σε εξωτερική αρχή (εξωτερική καταγγελία) όσο και σε πρόσωπα που αποκαλύπτουν τέτοιες πληροφορίες στο ευρύ κοινό (λόγου χάρη, απευθείας στο κοινό μέσω διαδικτυακών πλατφορμών ή μέσων κοινωνικής δικτύωσης, σε αιρετούς αντιπροσώπους, σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, σε συνδικαλιστικές οργανώσεις ή σε επαγγελματικούς/επιχειρηματικούς οργανισμούς).
- (33) Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος αποτελούν ιδιαίτερα σημαντικές πηγές για τους ερευνητές δημοσιογράφους. Με την αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος έναντι αντιποίνων ενισχύεται η ασφάλεια δικαίου των (δυννητικών) μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και, συνεπώς, ενθαρρύνεται και διευκολύνεται η καταγγελία παραβάσεων και στα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Από την άποψη αυτή, η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος ως δημοσιογραφικών πηγών είναι μείζονος σημασίας για τη διασφάλιση του ρόλου της ερευνητικής δημοσιογραφίας ως μηχανισμού ελέγχου στις δημοκρατικές κοινωνίες.
- (34) Εναπόκειται στα κράτη μέλη να ορίζουν τις αρχές που είναι αρμόδιες για την παραλαβή και τη δέουσα παρακολούθηση των καταγγελιών για παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας. Οι αρχές αυτές μπορεί να είναι ρυθμιστικοί ή εποπτικοί φορείς στους οικείους τομείς, υπηρεσίες επιβολής του νόμου, φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς και διαμεσολαβητές. Οι αρχές που ορίζονται ως αρμόδιες πρέπει να διαθέτουν τις απαραίτητες ικανότητες και εξουσίες προκειμένου να αξιολογούν την ακρίβεια των ισχυρισμών που διατυπώνονται στην καταγγελία και να αντιμετωπίζουν τις παραβάσεις που αναφέρονται, μεταξύ άλλων, με κίνηση έρευνας, δίωξης ή αγωγής για την ανάκτηση κονδυλίων, ή με άλλο κατάλληλο μέσο έννομης προστασίας, σύμφωνα με την εντολή τους.
- (35) Το ενωσιακό δίκαιο, σε ορισμένους τομείς, όπως η κατάχρηση της αγοράς⁵³, η πολιτική αεροπορία⁵⁴ ή η ασφάλεια των υπεράκτιων εργασιών πετρελαίου και φυσικού αερίου⁵⁵ ήδη προβλέπει τη δημιουργία εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων καταγγελίας. Οι υποχρεώσεις δημιουργίας τέτοιων διαύλων που ορίζονται στην παρούσα οδηγία θα πρέπει, στο μέτρο του δυνατού, να βασίζονται στους υφιστάμενους διαύλους που προβλέπονται από ειδικές πράξεις της Ένωσης.
- (36) Ορισμένα όργανα και οργανισμοί της Ένωσης, όπως η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα (EMSA), ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA) και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Φαρμάκων (EMA), εφαρμόζουν εξωτερικούς διαύλους και διαδικασίες για την παραλαβή καταγγελιών παραβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, που εξασφαλίζουν κυρίως εμπιστευτικότητα για την ταυτότητα των καταγγελλόντων. Η παρούσα οδηγία δεν επηρεάζει τους εν λόγω εξωτερικούς διαύλους και διαδικασίες καταγγελίας, όπου υπάρχουν, αλλά διασφαλίζει ότι οι καταγγέλλοντες στα εν λόγω όργανα και

⁵³ Προαναφέρεται.

⁵⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 376/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την αναφορά, ανάλυση και παρακολούθηση περιστατικών στην πολιτική αεροπορία, ΕΕ L 122, σ. 18.

⁵⁵ Οδηγία 2013/30/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 2013, για την ασφάλεια των υπεράκτιων εργασιών πετρελαίου και φυσικού αερίου και την τροποποίηση της οδηγίας 2004/35/ΕΚ.

οργανισμούς της Ένωσης επωφελούνται από τα ελάχιστα κοινά πρότυπα προστασίας παντού στην Ένωση.

- (37) Για τον αποτελεσματικό εντοπισμό και την πρόληψη παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου είναι σημαντικό οι συναφείς πληροφορίες να φτάνουν γρήγορα σε όσους βρίσκονται κοντά στην πηγή του προβλήματος και είναι περισσότερο σε θέση να το διερευνήσουν και διαθέτουν εξουσίες για την αντιμετώπισή του, ενδεχομένως. Για τον σκοπό αυτό, απαιτείται οι νομικές οντότητες του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα να θεσπίσουν τις δέουσες εσωτερικές διαδικασίες για την παραλαβή και την παρακολούθηση καταγγελιών.
- (38) Όσον αφορά τις νομικές οντότητες του ιδιωτικού τομέα, η υποχρέωση καθιέρωσης εσωτερικών διαύλων είναι ανάλογη προς το μέγεθός τους και το επίπεδο κινδύνου που ενέχουν οι δραστηριότητές τους για το δημόσιο συμφέρον. Η υποχρέωση θα πρέπει να ισχύει για όλες τις μεσαίες και μεγάλες οντότητες, ανεξαρτήτως της φύσης των δραστηριοτήτων τους, βάσει της υποχρέωσής τους να εισπράττουν ΦΠΑ. Ως γενικός κανόνας, οι μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 του παραρτήματος της σύστασης της Επιτροπής της 6ης Μαΐου 2003, όπως τροποποιήθηκε⁵⁶, θα πρέπει να απαλλάσσονται από την υποχρέωση καθιέρωσης εσωτερικών διαύλων. Ωστόσο, κατόπιν δέουσας εκτίμησης κινδύνου, τα κράτη μέλη μπορούν να υποχρεώσουν μικρές επιχειρήσεις να καθιερώσουν εσωτερικούς διαύλους καταγγελίας σε ορισμένες περιπτώσεις (λ.χ. λόγω των σημαντικών κινδύνων που ενδέχεται να προκύψουν από τις δραστηριότητές τους).
- (39) Η απαλλαγή των μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων από την υποχρέωση καθιέρωσης εσωτερικών διαύλων καταγγελίας δεν θα πρέπει να εφαρμόζεται σε ιδιωτικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Για τις εν λόγω επιχειρήσεις θα συνεχίσει να ισχύει η υποχρεωτική καθιέρωση εσωτερικών διαύλων καταγγελίας, σύμφωνα με τις τρέχουσες υποχρεώσεις που προβλέπει το κεκτημένο της Ένωσης για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες.
- (40) Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι, στην περίπτωση των ιδιωτικών νομικών οντοτήτων που δεν προβλέπουν εσωτερικούς διαύλους καταγγελίας, οι καταγγέλλοντες θα πρέπει να μπορούν να υποβάλλουν απευθείας εξωτερική καταγγελία στις αρμόδιες αρχές και θα πρέπει να απολαμβάνουν την προστασία έναντι αντιποίνων που παρέχει η παρούσα οδηγία.
- (41) Προκειμένου να διασφαλίζεται ιδίως ο σεβασμός των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις στον δημόσιο τομέα, η υποχρέωση καθιέρωσης εσωτερικών διαύλων καταγγελίας θα πρέπει να ισχύει για όλες τις δημόσιες νομικές οντότητες, σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, και σε αναλογία προς το μέγεθός τους. Όταν δεν παρέχονται εσωτερικοί δίαυλοι στις μικρές δημόσιες οντότητες, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν εξωτερική καταγγελία σε ανώτερο επίπεδο διοίκησης (δηλαδή σε περιφερειακό ή κεντρικό επίπεδο).
- (42) Με την προϋπόθεση ότι εξασφαλίζεται η εμπιστευτικότητα όσον αφορά την ταυτότητα του καταγγέλλοντος, εναπόκειται στην κάθε ιδιωτική και δημόσια νομική οντότητα να καθορίζει το είδος των διαύλων καταγγελίας που θα οργανώσει, λόγω χάρη καταγγελία αυτοπροσώπως, ταχυδρομικώς, μέσω κυτίων παραπόνων, ειδικής τηλεφωνικής γραμμής ή ηλεκτρονικής πλατφόρμας (ενδοδικτυακής ή διαδικτυακής).

⁵⁶

Σύσταση της Επιτροπής, της 6ης Μαΐου 2003, σχετικά με τον ορισμό των πολύ μικρών, των μικρών και των μεσαίων επιχειρήσεων (ΕΕ L 124 της 20.5.2003, σ. 36).

Ωστόσο, οι διάυλοι καταγγελίας δεν θα πρέπει να περιορίζονται μόνο σε εργασία, όπως καταγγελίες αυτοπροσώπως και κυτία παραπόνων, που δεν εγγυώνται την εμπιστευτικότητα της ταυτότητας του καταγγέλλοντος.

- (43) Επίσης, για την παραλαβή καταγγελιών εκ μέρους ιδιωτικών και δημόσιων οντοτήτων μπορούν να εξουσιοδοτηθούν τρίτα μέρη, υπό την προϋπόθεση ότι παρέχουν τις δέουσες εγγυήσεις για την τήρηση της ανεξαρτησίας, της εμπιστευτικότητας, της προστασίας των δεδομένων και της μυστικότητας. Στην κατηγορία αυτή μπορεί να ανήκουν πάροχοι πλατφορμών εξωτερικής καταγγελίας, εξωτερικοί σύμβουλοι ή ελεγκτές ή εκπρόσωποι συνδικαλιστικών οργανώσεων.
- (44) Οι εσωτερικές διαδικασίες καταγγελίας θα πρέπει να επιτρέπουν σε ιδιωτικές νομικές οντότητες να παραλαμβάνουν και να διερευνούν υπό πλήρη εμπιστευτικότητα καταγγελίες από εργαζομένους της οντότητας και των θυγατρικών και των συνδεδεμένων εταιρειών της (όμιλος), αλλά και, στον βαθμό που είναι εφικτό, από αντιπροσώπους και προμηθευτές του ομίλου και από οποιοδήποτε πρόσωπο αποκτά πληροφορίες μέσω των εργασιακών δραστηριοτήτων του στο πλαίσιο της οντότητας και του ομίλου.
- (45) Τα πλέον κατάλληλα πρόσωπα ή υπηρεσίες μιας ιδιωτικής νομικής οντότητας που θα οριστούν ως αρμόδια για την παραλαβή και την παρακολούθηση καταγγελιών εξαρτώνται από τη διάρθρωση της οντότητας, πάντως, σε κάθε περίπτωση, τα καθήκοντά τους θα πρέπει να διασφαλίζουν τη μη σύγκρουση συμφερόντων και την ανεξαρτησία τους. Στις μικρότερες οντότητες, το εν λόγω καθήκον μπορεί να είναι διττό και να ασκείται από εργαζόμενο στην εταιρεία που είναι αρμόδιος να αναφέρει απευθείας στον επικεφαλής του οργανισμού, όπως προϊστάμενος συμμόρφωσης ή ανθρώπινων πόρων, νομικός υπεύθυνος ή υπεύθυνος για την προστασία της ιδιωτικής ζωής, οικονομικός διευθυντής, επικεφαλής ελεγκτής ή μέλος του διοικητικού συμβουλίου.
- (46) Στο πλαίσιο της εσωτερικής καταγγελίας, η ποιότητα και η διαφάνεια των πληροφοριών που παρέχονται κατά τη διαδικασία παρακολούθησης της καταγγελίας είναι μείζονος σημασίας για την οικοδόμηση εμπιστοσύνης στην αποτελεσματικότητα του συνολικού συστήματος προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και περιορίζει την πιθανότητα περαιτέρω περιττών καταγγελιών ή δημοσιοποιήσεων. Ο καταγγέλλων θα πρέπει να ενημερώνεται εντός εύλογου χρονικού διαστήματος σχετικά με τα μέτρα που προβλέπονται ή λαμβάνονται στο πλαίσιο της παρακολούθησης της καταγγελίας (για παράδειγμα, αρχειοθέτηση της υπόθεσης λόγω έλλειψης επαρκών αποδεικτικών στοιχείων ή για άλλους λόγους, κίνηση εσωτερικής διερεύνησης και πιθανόν τα πορίσματα αυτής και/ή μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση του ζητήματος, παραπομπή σε αρμόδια αρχή για περαιτέρω έρευνα) εφόσον οι πληροφορίες αυτές δεν θίγουν τη διερεύνηση ή την έρευνα ή δεν θίγουν τα δικαιώματα του καταγγελλομένου. Το εν λόγω εύλογο χρονικό διάστημα δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τους τρεις μήνες συνολικά. Όταν δεν έχει ακόμη αποφασιστεί το κατάλληλο μέτρο παρακολούθησης, ο καταγγέλλων θα πρέπει να ενημερώνεται σχετικά, καθώς και για κάθε περαιτέρω ανάδραση που μπορεί να αναμένει.
- (47) Τα πρόσωπα που σκέφτονται να καταγγείλουν παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου θα πρέπει να μπορούν να λάβουν συνειδητή απόφαση σχετικά με το αν, το πώς και το πότε θα υποβάλουν την καταγγελία τους. Οι ιδιωτικές και δημόσιες οντότητες που έχουν καθιερώσει εσωτερικές διαδικασίες καταγγελίας πρέπει να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τις εν λόγω διαδικασίες, καθώς και με τις διαδικασίες για εξωτερική υποβολή καταγγελίας σε οικείες αρμόδιες αρχές. Οι εν λόγω πληροφορίες

πρέπει να είναι κατανοητές και εύκολα προσβάσιμες, μεταξύ άλλων και στον βαθμό που είναι εφικτό, και σε άτομα πέραν των εργαζομένων τα οποία έρχονται σε επαφή με την οντότητα μέσω των εργασιακών δραστηριοτήτων τους, όπως είναι οι πάροχοι υπηρεσιών, οι διανομείς, οι προμηθευτές και οι επιχειρηματικοί εταίροι. Για παράδειγμα, τέτοιες πληροφορίες μπορούν να κοινοποιούνται σε εμφανές σημείο, προσβάσιμο απ' όλους τους προαναφερθέντες, και στον ιστότοπο της οντότητας, ενώ μπορούν επίσης να περιλαμβάνονται σε μαθήματα και κατάρτιση σχετικά με τη δεοντολογία και την ακεραιότητα.

- (48) Για τον αποτελεσματικό εντοπισμό και την αποτροπή παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου πρέπει να διασφαλίζεται η δυνατότητα των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος να υποβάλλουν εύκολα και υπό πλήρη εμπιστευτικότητα τις πληροφορίες που διαθέτουν στις οικείες αρμόδιες αρχές, οι οποίες μπορούν να διερευνήσουν και, ενδεχομένως, να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα.
- (49) Η έλλειψη εμπιστοσύνης στη χρησιμότητα της καταγγελίας είναι μεταξύ των κύριων αποτρεπτικών παραγόντων για δυνητικούς μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος. Αυτό καθιστά αναγκαία την επιβολή σαφούς υποχρέωσης στις αρμόδιες αρχές να παρακολουθούν επιμελώς τις καταγγελίες που παραλαμβάνονται και, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, να παρέχουν ανάδραση στους καταγγέλλοντες σχετικά με το μέτρο παρακολούθησης που προβλέπεται ή λαμβάνεται (λόγου χάρη, αρχειοθέτηση της υπόθεσης λόγω έλλειψης επαρκών αποδεικτικών στοιχείων ή για άλλους λόγους, κίνηση έρευνας και πιθανόν πορίσματα της έρευνας και/ή μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση του ζητήματος· παραπομπή σε άλλη αρμόδια αρχή για τη λήψη μέτρων παρακολούθησης, στον βαθμό που οι πληροφορίες αυτές δεν θίγουν τη έρευνα ή τα δικαιώματα των καταγγελλομένων.
- (50) Η παρακολούθηση και η ανάδραση θα πρέπει να πραγματοποιούνται εντός εύλογου χρονικού διαστήματος· αυτό υπαγορεύεται από την ανάγκης άμεσης αντιμετώπισης του προβλήματος που μπορεί να αποτελεί αντικείμενο της καταγγελίας, καθώς και από την ανάγκη αποφυγής περιττών δημοσιοποιήσεων. Το εν λόγω χρονικό διάστημα δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τους τρεις μήνες, μπορεί όμως να παρατείνεται στους έξι μήνες όταν το απαιτούν οι ειδικές περιστάσεις της υπόθεσης, ιδίως λόγω της φύσης και της περιπλοκότητας της καταγγελίας, που ενδέχεται να απαιτούν μακροχρόνια έρευνα.
- (51) Όταν προβλέπεται από το εθνικό ή το ενωσιακό δίκαιο, οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να παραπέμπουν υποθέσεις ή συναφείς πληροφορίες σε αρμόδια όργανα και οργανισμούς της Ένωσης, περιλαμβανομένων, για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO), με την επιφύλαξη της δυνατότητας του καταγγέλλοντος να απευθύνεται στα όργανα και στους οργανισμούς της Ένωσης απευθείας.
- (52) Προκειμένου να διασφαλίζεται αποτελεσματική επικοινωνία με το ειδικευμένο προσωπικό τους, είναι απαραίτητο οι αρμόδιες αρχές να οργανώσουν και να χρησιμοποιούν ειδικούς διαύλους, ξεχωριστούς από τα συνήθη συστήματα καταγγελιών του κοινού, οι οποίοι θα πρέπει να είναι εύχρηστοι και να επιτρέπουν την υποβολή γραπτών και προφορικών καταγγελιών, καθώς και ηλεκτρονικών και μη ηλεκτρονικών καταγγελιών.
- (53) Είναι αναγκαίο να υπάρχουν ειδικευμένα μέλη του προσωπικού των αρμόδιων αρχών, τα οποία έχουν λάβει επαγγελματική κατάρτιση, μεταξύ άλλων στους εφαρμοστέους κανόνες περί προστασίας των δεδομένων, ώστε να χειρίζονται τις καταγγελίες και να

διασφαλίζουν την επικοινωνία με τον καταγγέλλοντα, καθώς και να εφαρμόζουν τα δέοντα μέτρα παρακολούθησης της καταγγελίας.

- (54) Τα άτομα που προτίθενται να υποβάλουν καταγγελία θα πρέπει να μπορούν να αποφασίσουν συνειδητά αν, πώς και πότε θα υποβάλουν την καταγγελία τους. Συνεπώς, οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να δημοσιοποιούν και να προσφέρουν εύκολη πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τους διαθέσιμους διαύλους καταγγελίας προς τις αρμόδιες αρχές, σχετικά με τις εφαρμοστέες διαδικασίες και με τα ειδικευμένα μέλη του προσωπικού των εν λόγω αρχών. Όλες οι πληροφορίες σχετικά με τις καταγγελίες θα πρέπει να είναι διαφανείς, κατανοητές και αξιόπιστες, ώστε να ενθαρρύνουν και να μην αποτρέπουν την καταγγελία παραβάσεων.
- (55) Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι αρμόδιες αρχές εφαρμόζουν επαρκείς διαδικασίες προστασίας για την επεξεργασία των καταγγελιών παραβάσεων και για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των προσώπων που κατονομάζονται στην καταγγελία. Με τις εν λόγω διαδικασίες θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι η ταυτότητα κάθε καταγγέλλοντος, καταγγελλομένου και τρίτου προσώπου που κατονομάζεται στην καταγγελία (λ.χ. μάρτυρες ή συνάδελφοι) προστατεύεται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Η υποχρέωση αυτή δεν θα πρέπει να θίγει την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα της υποχρέωσης αποκάλυψης πληροφοριών, όταν αυτό απαιτείται από το ενωσιακό ή το εθνικό δίκαιο, και θα πρέπει να υπόκειται στις κατάλληλες διασφαλίσεις δυνάμει των εν λόγω δικαίων, μεταξύ άλλων, στο πλαίσιο των ερευνών ή των δικαστικών διαδικασιών ή για τη διαφύλαξη της ελευθερίας άλλων, όπως είναι τα δικαιώματα υπεράσπισης του καταγγελλομένου.
- (56) Είναι απαραίτητο, το ειδικευμένο προσωπικό της αρμόδιας αρχής και τα μέλη του προσωπικού της αρμόδιας αρχής που αποκτούν πρόσβαση στις πληροφορίες που παρέχει ο καταγγέλλων στην αρμόδια αρχή να τηρούν το επαγγελματικό απόρρητο και την αρχή της εμπιστευτικότητας κατά τη διαβίβαση των πληροφοριών τόσο εντός όσο και εκτός της αρμόδιας αρχής, ακόμη και όταν η αρμόδια αρχή κινεί έρευνα ή εξεταστική διαδικασία ή επακόλουθες δραστηριότητες επιβολής του νόμου σε σχέση με την καταγγελία παραβάσεων.
- (57) Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι τηρούνται δεόντως αρχεία για όλες τις καταγγελίες παραβάσεων, ότι κάθε καταγγελία είναι ανακτήσιμη στο εσωτερικό της αρμόδιας αρχής και ότι οι πληροφορίες που λαμβάνονται από τις καταγγελίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως αποδεικτικό στοιχείο στο πλαίσιο, ενδεχομένως, ενεργειών επιβολής του νόμου.
- (58) Η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα του καταγγέλλοντος και του καταγγελλομένου είναι σημαντική προκειμένου να αποφεύγεται τυχόν άδικη αντιμετώπιση ή βλάβη για τη φήμη λόγω της αποκάλυψης προσωπικών δεδομένων, ιδίως δε δεδομένων που αποκαλύπτουν την ταυτότητα του καταγγελλομένου. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών (γενικός κανονισμός για την προστασία δεδομένων, στο εξής ΓΚΠΔ), οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να καθιερώσουν επαρκείς διαδικασίες προστασίας δεδομένων ειδικά προσαρμοσμένες στην προστασία των καταγγελλόντων, των καταγγελλομένων και τυχόν τρίτων προσώπων που κατονομάζονται στην καταγγελία, οι οποίες θα πρέπει να περιλαμβάνουν ένα ασφαλές σύστημα στο πλαίσιο της αρμόδιας αρχής με

περιορισμένα δικαιώματα πρόσβασης αποκλειστικά για το εξουσιοδοτημένο προσωπικό.

- (59) Η τακτική επανεξέταση των διαδικασιών των αρμόδιων αρχών και η μεταξύ τους ανταλλαγή ορθών πρακτικών θα πρέπει να εγγυάται ότι οι εν λόγω διαδικασίες είναι επαρκείς και, συνεπώς, εξυπηρετούν τον σκοπό τους.
- (60) Προκειμένου να απολαμβάνουν προστασία, οι καταγγέλλοντες θα πρέπει να πιστεύουν εύλογα, βάσει των περιστάσεων και των πληροφοριών που έχουν στη διάθεσή τους κατά τον χρόνο της καταγγελίας, ότι τα ζητήματα που καταγγέλλουν είναι αληθή. Η εύλογη αυτή πεποίθηση θα πρέπει να τεκμαίρεται εκτός αν και έως ότου αποδειχτεί το αντίθετο. Αυτό αποτελεί σημαντική δικλείδα ασφαλείας έναντι κακόβουλων και επιπόλαιων ή καταχρηστικών καταγγελιών, η οποία διασφαλίζει ότι τα άτομα που ηθελημένα και εν γνώσει τους αναφέρουν εσφαλμένες πληροφορίες δεν χάνουν προστασίας. Ταυτόχρονα, διασφαλίζει ότι η προστασία δεν χάνεται σε περίπτωση που ο καταγγέλλων έχει υποβάλει ανακριβή καταγγελία υποπίπτοντας σε σφάλμα με καλή πίστη. Στο ίδιο πνεύμα, οι καταγγέλλοντες θα πρέπει να δικαιούνται προστασία δυνάμει της παρούσας οδηγίας σε περίπτωση που θεωρούν εύλογα ότι οι αναφερόμενες πληροφορίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της.
- (61) Κατά κανόνα, η απαίτηση της χρήσης των διαύλων καταγγελίας σε στάδια είναι αναγκαία προκειμένου, αφενός, να διασφαλίζεται ότι οι πληροφορίες φτάνουν στα άτομα που μπορούν να συμβάλουν στην έγκαιρη και αποτελεσματική αποσόβηση των κινδύνων για το δημόσιο συμφέρον και, αφετέρου, να προλαμβάνεται αδικαιολόγητη βλάβη για τη φήμη και την υπόληψη ως αποτέλεσμα της δημοσιοποίησης. Ταυτόχρονα, αναγκαίες είναι ορισμένες εξαιρέσεις ως προς την εφαρμογή, ώστε ο καταγγέλλων να μπορεί να επιλέγει τον καταλληλότερο δίαυλο ανάλογα με τις ιδιαίτερες περιστάσεις της υπόθεσης. Επιπροσθέτως, είναι απαραίτητο να προστατεύεται κάθε δημοσιοποίηση βάσει δημοκρατικών αρχών, όπως η διαφάνεια και η λογοδοσία, και θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως η ελευθερία έκφρασης και η ελευθερία των μέσων ενημέρωσης, ενώ ταυτόχρονα θα πρέπει το συμφέρον των εργοδοτών να διαχειρίζονται τις επιχειρήσεις τους και να προστατεύουν τα συμφέροντά τους να εξισορροπείται από την προστασία του δημόσιου συμφέροντος από βλάβη, σύμφωνα με τα κριτήρια που έχουν αναπτυχθεί στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων⁵⁷.
- (62) Κατά κανόνα, οι καταγγέλλοντες θα πρέπει πρώτα να χρησιμοποιούν τους εσωτερικούς διαύλους που έχουν στη διάθεσή τους και να υποβάλλουν καταγγελία στον εργοδότη τους. Ωστόσο, δεν αποκλείεται να μην υπάρχουν εσωτερικοί δίαυλοι (στην περίπτωση οντοτήτων που δεν υπάγονται στην υποχρέωση καθιέρωσης τέτοιων διαύλων δυνάμει της παρούσας οδηγίας ή του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου) ή η χρήση τους να μην είναι υποχρεωτική (που μπορεί να ισχύει για άτομα που δεν βρίσκονται σε σχέση εργασίας) ή οι δίαυλοι να χρησιμοποιήθηκαν αλλά να μην λειτούργησαν σωστά (λόγου χάρι, η καταγγελία δεν αντιμετωπίστηκε με επιμέλεια ή εντός εύλογου χρονικού διαστήματος ή δεν αναλήφθηκε δράση για την αντιμετώπιση της παράβασης του δικαίου παρ' όλο που τα αποτελέσματα της έρευνας ήταν θετικά).

⁵⁷

Ένα από τα κριτήρια βάσει των οποίων καθορίζεται αν τα αντίποινα κατά καταγγελλόντων που προβαίνουν σε αποκαλύψεις προσβάλλουν την ελευθερίας έκφρασης με τρόπο που δεν χρειάζεται σε μια δημοκρατική κοινωνία, είναι κατά πόσον τα πρόσωπα που προέβησαν σε αποκάλυψη είχαν στη διάθεσή τους εναλλακτικούς διαύλους για να αποκαλύψουν τα στοιχεία τους· βλέπε, για παράδειγμα, την υπόθεση Guja κατά Μολδαβίας [GC], αριθ. 14277/04, ΕΔΔΑ 2008.

- (63) Σε άλλες περιπτώσεις, δεν αναμένεται εύλογα να λειτουργήσουν ορθά οι εσωτερικοί διάυλοι, λόγου χάρη, όταν οι καταγγέλλοντες έχουν βάσιμους λόγους να πιστεύουν ότι θα υποστούν αντίποινα συνδεδεμένα με την καταγγελία· ότι η εμπιστευτικότητα των στοιχείων τους δεν θα προστατευτεί· ότι ο τελικός υπεύθυνος στο εργασιακό πλαίσιο εμπλέκεται στην παράβαση· ότι η παράβαση μπορεί να συγκαλυφθεί· ότι τα αποδεικτικά στοιχεία μπορεί να συγκαλυφθούν ή να καταστραφούν· ότι η αποτελεσματικότητα των ερευνών των αρμόδιων αρχών μπορεί να διακυβευτεί ή ότι απαιτείται επείγουσα δράση (για παράδειγμα λόγω άμεσου κινδύνου ουσιαστικής και συγκεκριμένης απειλής για τη ζωή, την υγεία και την ασφάλεια προσώπων ή για το περιβάλλον). Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, οι καταγγέλλοντες εξωτερικά στις αρμόδιες αρχές και, ενδεχομένως, σε όργανα και οργανισμούς της Ένωσης θα προστατεύονται. Επιπλέον, πρέπει να παρέχεται προστασία επίσης σε περιπτώσεις στις οποίες η ενωσιακή νομοθεσία δίνει τη δυνατότητα στους καταγγέλλοντες να υποβάλουν καταγγελία απευθείας στις αρμόδιες εθνικές αρχές ή σε όργανα και οργανισμούς της Ένωσης, για παράδειγμα στο πλαίσιο απάτης σε βάρος του προϋπολογισμού της Ένωσης, πρόληψης και εντοπισμού νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας ή στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.
- (64) Τα πρόσωπα που προβαίνουν απευθείας σε δημοσιοποίηση θα πρέπει επίσης να δικαιούνται προστασία όταν η παράβαση δεν έχει αντιμετωπιστεί (λόγου χάρη, όταν δεν αξιολογήθηκε ή δεν διερευνήθηκε ορθά ή δεν ελήφθησαν μέτρα αποκατάστασης), παρά το γεγονός ότι αναφέρθηκε εσωτερικά και/ή εξωτερικά με χρήση των διαθέσιμων διαύλων σε στάδια· ή όταν οι καταγγέλλοντες έχουν έγκυρους λόγους να πιστεύουν ότι υπάρχει αθέμιτη σύμπραξη μεταξύ του υπαιτίου της παράβασης και της αρμόδιας αρχής, ότι υπάρχουν εύλογες υπόνοιες ότι τα αποδεικτικά στοιχεία ενδέχεται να συγκαλυφθούν ή να καταστραφούν ή ότι ενδέχεται να διακυβευτεί η αποτελεσματικότητα των ερευνών των αρμόδιων αρχών ή σε περιπτώσεις άμεσου ή πρόδηλου κινδύνου για το δημόσιο συμφέρον, ή όταν υπάρχει κίνδυνος μη αναστρέψιμης βλάβης, μεταξύ άλλων, βλάβης της σωματικής ακεραιότητας.
- (65) Οι καταγγέλλοντες θα πρέπει να προστατεύονται έναντι οποιασδήποτε μορφής αντιποίνων, άμεσων ή έμμεσων, εκ μέρους του εργοδότη τους ή του πελάτη/αποδέκτη των υπηρεσιών τους και προσώπων που εργάζονται γι' αυτούς ή ενεργούν για λογαριασμό τους, περιλαμβανομένων συνεργατών και διευθυντών στον ίδιο οργανισμό ή σε άλλους οργανισμούς με τους οποίους βρίσκεται σε επαφή ο καταγγέλλων στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων του, όταν συνιστώνται ή γίνονται ανεκτά τα αντίποινα από τον καταγγελλόμενο. Θα πρέπει να παρέχεται προστασία έναντι αντιποίνων κατά του ίδιου του καταγγέλλοντος, αλλά και κατά της νομικής οντότητας την οποία εκπροσωπεί, όπως άρνηση παροχής υπηρεσιών, ένταξη σε μαύρη λίστα ήμπούκοτάζ επιχείρησης. Στα έμμεσα αντίποινα περιλαμβάνονται επίσης ενέργειες σε βάρος συγγενών του καταγγέλλοντος, που επίσης έχουν εργασιακή σχέση με τον εργοδότη του ή τον πελάτη/αποδέκτη υπηρεσιών του, και εκπροσώπων εργαζομένων οι οποίοι παρείχαν στήριξη στον καταγγέλλοντα.
- (66) Αντίποινα που δεν αποτρέπονται και δεν τιμωρούνται λειτουργούν αποθαρρυντικά για δυνητικούς μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος. Η σαφής απαγόρευση των αντιποίνων από τον νόμο έχει σημαντικό αποτρεπτικό αποτέλεσμα, που ενισχύεται επιπλέον από διατάξεις περί προσωπικής ευθύνης και από κυρώσεις για τους υπαίτιους των αντιποίνων.
- (67) Οι δυνητικοί μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος που δεν είναι βέβαιοι για τον τρόπο καταγγελίας ή για το κατά πόσον τελικά θα προστατευθούν ενδέχεται να

αποθαρρυνθούν. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι παρέχονται οι σχετικές πληροφορίες με εύχρηστο τρόπο και εύκολη πρόσβαση για το ευρύ κοινό. Θα πρέπει να παρέχονται δωρεάν εξατομικευμένες, αμερόληπτες και εμπιστευτικές συμβουλές σχετικά, λόγου χάρη, με το κατά πόσον οι σχετικές πληροφορίες καλύπτονται από τους εφαρμοστέους κανόνες περί προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, με το ποιοι διάυλοι καταγγελίας θα είναι καλύτερο να χρησιμοποιηθούν και ποιες εναλλακτικές διαδικασίες είναι διαθέσιμες σε περίπτωση που οι πληροφορίες δεν καλύπτονται από τους εφαρμοστέους κανόνες (καθοδήγηση). Η πρόσβαση σε τέτοιου είδους συμβουλές μπορεί να συμβάλει στη διασφάλιση ότι οι καταγγελίες υποβάλλονται μέσω των κατάλληλων διαύλων με υπευθυνότητα και ότι παραβάσεις και οι αξιόποινες πράξεις εντοπίζονται εγκαίρως και, ενδεχομένως, αποτρέπονται.

- (68) Σε ορισμένα εθνικά πλαίσια και σε ορισμένες περιπτώσεις, οι καταγγέλλοντες που υφίστανται αντίποινα μπορούν να επωφεληθούν από πιστοποίηση του γεγονότος ότι πληρούν τις προϋποθέσεις των εφαρμοστέων κανόνων. Παρά τις δυνατότητες αυτές, θα πρέπει να έχουν πραγματική πρόσβαση σε δικαστικό έλεγχο, με τον οποίο εναπόκειται στο δικαστήριο να αποφανθεί, βάσει όλων των ιδιαίτερων περιστάσεων της υπόθεσης, κατά πόσον πληρούν τις προϋποθέσεις των εφαρμοστέων κανόνων.
- (69) Δεν θα πρέπει να είναι εφικτή η παραίτηση από δικαιώματα και υποχρεώσεις που θεσπίζει η παρούσα οδηγία με συμβατικά μέσα. Οι νομικές ή συμβατικές υποχρεώσεις ατόμων, όπως οι ρήτρες περί πίστωσης σε συμβάσεις ή σε συμφωνίες τήρησης του απορρήτου/μη αποκάλυψης, δεν μπορεί να θεωρείται ότι αποκλείουν τη δυνατότητα καταγγελίας από εργαζομένους, την άρνηση παροχής προστασίας ή την επιβολή ποινών για την καταγγελία. Ταυτόχρονα, η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να επηρεάζει την προστασία νομικών ή άλλων επαγγελματικών προνομίων που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο.
- (70) Είναι πιθανόν τα αντίποινα να παρουσιάζονται ως αιτιολογημένα για λόγους άλλους από την καταγγελία και δεν αποκλείεται να είναι πολύ δύσκολο για τους καταγγέλλοντες να αποδείξουν τη σύνδεση μεταξύ των δύο, ενώ οι υπαίτιοι των αντιποίνων μπορεί να διαθέτουν μεγαλύτερη εξουσία και πόρους ώστε να τεκμηριώσουν τα μέτρα που έλαβαν και το σκεπτικό τους. Συνεπώς, εφόσον ο καταγγέλλων αποδείξει εκ πρώτης όψεως ότι προέβη σε καταγγελία ή αποκάλυψη σύμφωνα με την παρούσα οδηγία και υπέστη βλάβη, τότε το βάρος της απόδειξης θα πρέπει να μετατοπιστεί στο άτομο που ενήργησε κατά τρόπο βλαπτικό, το οποίο θα πρέπει να αποδείξει ότι η πράξη του ουδεμία σχέση έχει με την καταγγελία ή την αποκάλυψη.
- (71) Πέρα από τη ρητή απαγόρευση των αντιποίνων που προβλέπεται από τον νόμο, είναι σημαντικό οι καταγγέλλοντες που υφίστανται αντίποινα να έχουν πρόσβαση σε μέσα έννομης προστασίας. Το κατάλληλο μέσο για κάθε περίπτωση θα καθορίζεται από το είδος των αντιποίνων. Μπορεί να έχει τη μορφή επαναπρόσληψης (λόγου χάρη, σε περίπτωση απόλυσης, μετάθεσης ή υποβιβασμού, ή στέρησης κατάρτισης ή προαγωγής) ή αποκατάστασης μιας άδειας ή σύμβασης που ακυρώθηκε· αποζημίωσης για πραγματικές και μελλοντικές οικονομικές απώλειες (για παλαιότερη απώλεια μισθών, αλλά και για μελλοντική απώλεια εισοδήματος, για κόστος που συνδέεται με αλλαγή επαγγέλματος)· αποζημίωσης για άλλη οικονομική βλάβη, όπως νομικά έξοδα και δαπάνες ιατρικής περίθαλψης, και για μη υλική βλάβη (σωματική και ψυχική οδύνη).

- (72) Τα είδη προσφυγών μπορεί να διαφέρουν μεταξύ των νομικών συστημάτων, αλλά θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι η προσφυγή είναι όσο το δυνατόν πληρέστερη και αποτελεσματικότερη. Οι προσφυγές δεν θα πρέπει να αποθαρρύνουν δυνητικούς μελλοντικούς μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος. Για παράδειγμα, η δυνατότητα αποζημίωσης ως εναλλακτική επιλογή αντί της επαναπρόσληψης σε περίπτωση απόλυσης θα μπορούσε να εξελιχθεί σε συστηματική πρακτική, ιδίως δε από μεγαλύτερους οργανισμούς, με αποθαρρυντικό αποτέλεσμα για τους μελλοντικούς μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος.
- (73) Ιδιαίτερη σημασία για τους καταγγέλλοντες έχουν τα προσωρινά μέτρα εν αναμονή της δικαστικής διαδικασίας που μπορεί να είναι μακρόχρονη. Τα προσωρινά μέτρα μπορεί να είναι ιδιαίτερα αναγκαία για τον τερματισμό απειλών, αποπειρών ή διαρκών πράξεων αντεκδίκησης, όπως η παρενόχληση στον χώρο εργασίας, ή για την αποτροπή μορφών αντιποίνων, όπως η απόλυση, που μπορεί να είναι δύσκολα αναστρέψιμη μετά το πέρας μακρών περιόδων και που μπορεί ενδεχομένως να καταστρέψει οικονομικά το άτομο —προοπτική που μπορεί να αποθαρρύνει σημαντικά τους δυνητικούς μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος.
- (74) Μέτρα που λαμβάνονται εις βάρος καταγγελλόντων εκτός εργασιακού πλαισίου, για παράδειγμα δίωξη για συκοφαντική δυσφήμιση, προσβολή δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας ή παράβαση της υποχρέωσης εμπιστευτικότητας και της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, επίσης λειτουργούν αποτρεπτικά για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος. Η οδηγία (ΕΕ) 2016/943 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁵⁸ εξαιρεί τους καταγγέλλοντες από τα μέτρα, τις διαδικασίες και τα μέσα αστικοδικαικής έννομης προστασίας που προβλέπει, όταν η θεωρούμενη απόκτηση, χρήση ή αποκάλυψη του εμπορικού απορρήτου πραγματοποιήθηκε για τη διαπίστωση πταίσματος, αδιοπρακτικής συμπεριφοράς ή παράνομης δραστηριότητας, υπό την προϋπόθεση ότι ο εναγόμενος ενήργησε προς τον σκοπό της προστασίας του γενικού δημόσιου συμφέροντος. Επίσης, σε άλλες διαδικασίες, οι καταγγέλλοντες θα πρέπει να μπορούν να προβάλλουν, ως αμυντικό ισχυρισμό, το γεγονός ότι έχουν προβεί σε καταγγελία ή αποκάλυψη σύμφωνα με την παρούσα οδηγία. Στις περιπτώσεις αυτές, θα πρέπει να εναπόκειται στο άτομο που κινεί διαδικασίες να αποδεικνύει την πρόθεση του καταγγέλλοντος να παραβεί τη νομοθεσία.
- (75) Σημαντικό κόστος για τους καταγγέλλοντες που προσφεύγουν δικαστικώς κατά μέτρων αντιποίνων μπορεί να είναι τα σχετικά δικαστικά έξοδα. Παρά το γεγονός ότι μπορούν να ανακτήσουν τα εν λόγω έξοδα στο τέλος της διαδικασίας, δεν αποκλείεται να μην μπορούν να τα καλύψουν εξ αρχής, ιδίως αν είναι άνεργοι ή σε μαύρη λίστα. Η παροχή συνδρομής για ποινικές διαδικασίες, ιδίως σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας (ΕΕ) 2016/1919 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁵⁹ και γενικότερα η παροχή συνδρομής σε όσους αντιμετωπίζουν σοβαρές οικονομικές δυσχέρειες θα μπορούσε να είναι καταλυτική, σε ορισμένες περιπτώσεις, για την αποτελεσματική επιβολή των δικαιωμάτων τους στην προστασία.

⁵⁸ Οδηγία (ΕΕ) 2016/943 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, 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 της 15.6.2016, σ. 1).

⁵⁹ Οδηγία (ΕΕ) 2016/1919 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2016, σχετικά με τη δικαστική αρωγή για υπόπτους και κατηγορουμένους στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών και για καταζητούμενους σε διαδικασίες εκτέλεσης του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης, ΕΕ L 297 της 4.11.2016, σ. 1.

- (76) Τα δικαιώματα των καταγγελλομένων θα πρέπει να προστατεύονται ώστε να αποφεύγονται βλάβες για τη φήμη και την υπόληψη ή άλλες αρνητικές συνέπειες. Επιπλέον, τα δικαιώματα υπεράσπισης και πρόσβασης του καταγγελλομένου σε μέσα έννομης προστασίας θα πρέπει να είναι πλήρως σεβαστά σε κάθε στάδιο της διαδικασίας που έπεται της καταγγελίας, σύμφωνα με τα άρθρα 47 και 48 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν το δικαίωμα υπεράσπισης του καταγγελλομένου, περιλαμβανομένου του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής κατά απόφασης που το αφορά, σύμφωνα με τις εφαρμοστέες διαδικασίες που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία στο πλαίσιο ερευνών ή μεταγενέστερης δικαστικής διαδικασίας.
- (77) Οποιοδήποτε πρόσωπο υφίσταται ζημία, άμεσα ή έμμεσα, ως συνέπεια της καταγγελίας ή της αποκάλυψης ανακριβών ή παραπλανητικών πληροφοριών θα πρέπει να διατηρεί την προστασία και τα μέσα έννομης προστασίας που διαθέτει σύμφωνα με τους κανόνες του γενικού δικαίου. Σε περίπτωση που η εν λόγω ανακριβής ή παραπλανητική καταγγελία ή αποκάλυψη έγινε ηθελημένα και εν γνώσει, τότε οι καταγγελλόμενοι θα πρέπει να δικαιούνται αποζημίωση σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο.
- (78) Οι κυρώσεις είναι αναγκαίες προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των κανόνων σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Οι κυρώσεις κατά όσων προβαίνουν σε αντίποινα ή σε άλλες δυσμενείς ενέργειες σε βάρος καταγγελλόντων μπορούν να αποθαρρύνουν τέτοιου είδους ενέργειες. Είναι απαραίτητο να επιβάλλονται κυρώσεις σε βάρος προσώπων που υποβάλλουν καταγγελία ή προβαίνουν σε αποκάλυψη που αποδεικνύεται ότι είναι εν γνώσει τους ψευδείς, ώστε να αποτρέπονται περαιτέρω κακόβουλες καταγγελίες και να διασφαλίζεται η αξιοπιστία του συστήματος. Η αναλογικότητα των εν λόγω κυρώσεων θα πρέπει να διασφαλίζει ότι δεν λειτουργούν αποτρεπτικά για τους δυνητικούς μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος.
- (79) Οποιαδήποτε επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα διενεργείται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, περιλαμβανομένης της ανταλλαγής ή της διαβίβασης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τις αρμόδιες αρχές, θα πρέπει να διενεργείται σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/679, και την οδηγία (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και οποιαδήποτε ανταλλαγή ή διαβίβαση πληροφοριών από αρμόδιες αρχές σε επίπεδο Ένωσης θα πρέπει να διενεργείται σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁶⁰. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίνεται στις αρχές που σχετίζονται με την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που προβλέπεται στο άρθρο 5 του ΓΚΠΔ, στο άρθρο 4 της οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 και στο άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001, και στην αρχή προστασίας των δεδομένων ήδη από τον σχεδιασμό και εξ ορισμού που προβλέπεται στο άρθρο 25 του ΓΚΠΔ, στο άρθρο 20 της οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 και στο άρθρο XX του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 2018/XX για την κατάργηση του κανονισμού αριθ. 45/2001 και της απόφασης αριθ. 1247/2002/ΕΚ.

⁶⁰

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών (ΕΕ L 8 της 12.1.2001, σ. 1).

- (80) Η παρούσα οδηγία εισάγει ελάχιστα πρότυπα και τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαθέτουν την εξουσία να εισάγουν ή να διατηρούν ευνοϊκότερες διατάξεις για τους καταγγέλλοντες, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω διατάξεις δεν έρχονται σε σύγκρουση με μέτρα για την προστασία των καταγγελλομένων.
- (81) Σύμφωνα με το άρθρο 26 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, η εσωτερική αγορά πρέπει να αποτελεί χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα στον οποίο εξασφαλίζονται η ελεύθερη και ασφαλής κυκλοφορία των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών. Η εσωτερική αγορά θα πρέπει να παρέχει στους πολίτες της Ένωσης προστιθέμενη αξία υπό τη μορφή εμπορευμάτων και υπηρεσιών καλύτερης ποιότητας και μεγαλύτερης ασφάλειας, διασφαλίζοντας υψηλά πρότυπα για τη δημόσια υγεία και την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Ως εκ τούτου, το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ συνιστά την κατάλληλη νομική βάση για την έγκριση των μέτρων που είναι αναγκαία για την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Πέραν του άρθρου 114 της ΣΛΕΕ, η παρούσα οδηγία θα πρέπει να διαθέτει επιπρόσθετες νομικές βάσεις προκειμένου να καλύπτει τους τομείς που βασίζονται στα άρθρα 16, 33, 43, 50, στο άρθρο 53 παράγραφος 1, στα άρθρα 62, 91, 100, 103, 109, 168, 169 και 207 της ΣΛΕΕ και στο άρθρο 31 της Συνθήκης Ευρατόμ για τη θέσπιση μέτρων της Ένωσης. Καθώς η παρούσα οδηγία αποσκοπεί επίσης στην καλύτερη προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, θα πρέπει να περιληφθεί το άρθρο 325 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ ως νομική βάση.
- (82) Το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας βασίζεται στον προσδιορισμό των τομέων στους οποίους η θέσπιση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος φαίνεται δικαιολογημένη και απαραίτητη βάσει των επί του παρόντος διαθέσιμων αποδεικτικών στοιχείων. Το εν λόγω καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής μπορεί να επεκταθεί σε άλλους τομείς ή πράξεις της Ένωσης αν αποδειχτεί αναγκαίο ως μέσο ενίσχυσης της επιβολής των πράξεων βάσει αποδεικτικών στοιχείων που μπορεί να προκύψουν στο μέλλον ή βάσει της αξιολόγησης του τρόπου με τον οποίο έχει λειτουργήσει η παρούσα οδηγία.
- (83) Κάθε φορά που θεσπίζονται μεταγενέστερες νομοθετικές διατάξεις συναφείς με την παρούσα οδηγία, θα πρέπει να καθίσταται, κατά περίπτωση, σαφές ότι θα εφαρμόζεται η παρούσα οδηγία. Όποτε είναι αναγκαίο, θα πρέπει να τροποποιούνται το άρθρο 1 και το παράρτημα.
- (84) Ο στόχος της παρούσας οδηγίας, ήτοι η ενίσχυση της επιβολής ορισμένων πράξεων σε ορισμένους τομείς πολιτικής, στους οποίους οι παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου μπορούν να βλάψουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον, χάρη στην αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, δεν μπορεί να επιτευχθεί επαρκώς από τα κράτη μέλη όταν δρουν μόνοι τους και με μη συντονισμένο τρόπο, αλλά επιτυγχάνεται καλύτερα με την ανάληψη δράσης σε επίπεδο Ένωσης, συγκεκριμένα, με την παροχή ελάχιστων προτύπων εναρμόνισης σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Επιπλέον, μόνο η δράση σε επίπεδο Ένωσης μπορεί να εξασφαλίσει συνέπεια και να εναρμονίσει τους υφιστάμενους κανόνες της Ένωσης για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Επομένως, η Ένωση μπορεί να θεσπίσει μέτρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας που ορίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, που διατυπώνεται στο ίδιο άρθρο, η παρούσα οδηγία δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του στόχου αυτού.

- (85) Η παρούσα οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η παρούσα οδηγία πρέπει να εφαρμόζεται σύμφωνα με τα εν λόγω δικαιώματα και αρχές. Ειδικότερα, η παρούσα οδηγία επιδιώκει να διασφαλίσει τον πλήρη σεβασμό της ελευθερίας έκφρασης και πληροφόρησης, του δικαιώματος προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, της επιχειρηματικής ελευθερίας, του δικαιώματος σε υψηλό επίπεδο προστασίας του καταναλωτή, του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής και των δικαιωμάτων υπεράσπισης.
- (86) Ο Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων κλήθηκε να γνωμοδοτήσει σύμφωνα με το άρθρο 28 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001 και εξέδωσε τη γνωμοδότησή του στις [...] ⁶¹

ΕΞΕΔΩΣΑΝ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΟΔΗΓΙΑ:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΙ

Άρθρο 1

Καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής

1. Με σκοπό την ενίσχυση της επιβολής του δικαίου και των πολιτικών της Ένωσης σε συγκεκριμένους τομείς, η παρούσα οδηγία καθορίζει ελάχιστα κοινά πρότυπα για την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν τις ακόλουθες παράνομες δραστηριότητες ή κατάχρηση δικαίου:
- α) παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των πράξεων της Ένωσης που ορίζονται στο παράτημα (Μέρος Ι και Μέρος ΙΙ) και αναφέρονται στους ακόλουθους τομείς:
 - i) δημόσιες συμβάσεις·
 - ii) χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας·
 - iii) ασφάλεια των προϊόντων·
 - iv) ασφάλεια των μεταφορών·
 - v) προστασία του περιβάλλοντος·
 - vi) πυρηνική ασφάλεια·
 - vii) ασφάλεια των τροφίμων και των ζωοτροφών, υγεία και καλή μεταχείριση των ζώων·
 - viii) δημόσια υγεία·
 - ix) προστασία των καταναλωτών·

- x) προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών.
 - β) παραβάσεις των άρθρων 101, 102, 106, 107 και 108 της ΣΛΕΕ και παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου·
 - γ) παραβάσεις που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ και τα ειδικότερα οριζόμενα ιδίως στην οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 και στον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 883/2013·
 - δ) παραβάσεις σχετιζόμενες με την εσωτερική αγορά, όπως αναφέρεται στο άρθρο 26 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, αναφορικά με πράξεις που παραβιάζουν τους κανόνες για τη φορολογία των εταιρειών ή διακανονισμούς των οποίων σκοπός είναι η εξασφάλιση φορολογικού πλεονεκτήματος που ματαιώνει το αντικείμενο ή τον σκοπό της εφαρμοστέας νομοθεσίας περί φορολογίας εταιρειών.
2. Όταν οι τομεακές πράξεις της Ένωσης που αναφέρονται στο μέρος 2 του παραρτήματος προβλέπουν ειδικούς κανόνες περί καταγγελίας παραβάσεων, εφαρμόζονται αυτοί οι κανόνες. Οι διατάξεις της παρούσας οδηγίας εφαρμόζονται για όλα τα ζητήματα που σχετίζονται με την προστασία των καταγγελλόντων τα οποία δεν ρυθμίζονται στις εν λόγω τομεακές πράξεις της Ένωσης.

Άρθρο 2

Προσωπικό πεδίο εφαρμογής

1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται σε καταγγέλλοντες που εργάζονται στον ιδιωτικό ή τον δημόσιο τομέα και έχουν αποκτήσει πληροφορίες σχετικά με παραβάσεις σε εργασιακό πλαίσιο, μεταξύ άλλων, τουλάχιστον στους εξής:
- α) πρόσωπα που έχουν την ιδιότητα του «εργαζομένου», κατά την έννοια του άρθρου 45 της ΣΛΕΕ·
 - β) πρόσωπα που έχουν την ιδιότητα του «μη μισθωτού», κατά την έννοια του άρθρου 49 της ΣΛΕΕ·
 - γ) μετόχους και πρόσωπα που ανήκουν στο διοικητικό όργανο μιας επιχείρησης, περιλαμβανομένων μη εκτελεστικών μελών, καθώς και εθελοντών και μη αμειβόμενων εκπαιδευομένων·
 - δ) οποιαδήποτε πρόσωπα εργάζονται υπό την εποπτεία και τις οδηγίες αναδόχων, υπεργολάβων και προμηθευτών.
2. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται επίσης σε καταγγέλλοντες των οποίων η εργασιακή σχέση δεν έχει ακόμη ξεκινήσει, σε περιπτώσεις που πληροφορίες σχετικά με μια παράβαση έχουν αποκτηθεί κατά τη διάρκεια της διαδικασίας πρόσληψης ή σε άλλο στάδιο διαπραγμάτευσης πριν από τη σύναψη σύμβασης.

Άρθρο 3

Ορισμοί

Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

- (1) «παραβάσεις»: πραγματικές ή δυνητικές παράνομες δραστηριότητες ή κατάχρηση δικαίου που σχετίζονται με ενωσιακές πράξεις και τομείς που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής που αναφέρεται στο άρθρο 1 και στο παράρτημα·
- (2) «παράνομες δραστηριότητες»: πράξεις ή παραλείψεις που αντίκεινται στο δίκαιο της Ένωσης·
- (3) «κατάχρηση δικαίου»: πράξεις ή παραλείψεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, οι οποίες τυπικά δεν φαίνονται παράνομες, αλλά ματαιώνουν το αντικείμενο ή τον σκοπό των εφαρμοστέων κανόνων·
- (4) «πληροφορίες σχετικά με παραβάσεις»: αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με πραγματικές παραβάσεις καθώς και εύλογες υπόνοιες σχετικά με δυνητικές παραβάσεις που δεν έχουν ακόμη διαπραχθεί·
- (5) «καταγγελία»: η παροχή πληροφοριών που σχετίζονται με παράβαση η οποία έχει διαπραχθεί ή είναι πιθανόν να διαπραχθεί στον οργανισμό στον οποίο εργάζεται ο καταγγέλλων ή σε άλλους οργανισμούς με τους οποίους είχε επαφή μέσω της εργασίας του·
- (6) «εσωτερική καταγγελία»: η παροχή πληροφοριών σχετικά με παραβάσεις στο εσωτερικό μιας δημόσιας ή ιδιωτικής οντότητας·
- (7) «εξωτερική καταγγελία»: η παροχή πληροφοριών σχετικά με παραβάσεις στις αρμόδιες αρχές·
- (8) «αποκάλυψη»: η δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με παραβάσεις, που αποκτήθηκαν στο εργασιακό πλαίσιο·
- (9) «καταγγέλλων»: φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο αναφέρει ή αποκαλύπτει πληροφορίες σχετικά με παραβάσεις, πληροφορίες τις οποίες απέκτησε στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων του·
- (10) «εργασιακό πλαίσιο»: τρέχουσες ή παλαιότερες εργασιακές δραστηριότητες στον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα, ανεξαρτήτως της φύσης τους, μέσω των οποίων τα πρόσωπα μπορούν να αποκτήσουν πληροφορίες σχετικά με παραβάσεις και στο πλαίσιο των οποίων τα εν λόγω πρόσωπα ενδέχεται να υποστούν αντίποινα αν καταγγείλουν τις παραβάσεις·
- (11) «καταγγελλόμενος»: φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατονομάζεται στην καταγγελία ή στην αποκάλυψη ως πρόσωπο στο οποίο αποδίδεται η παράβαση ή ως πρόσωπο το οποίο σχετίζεται με την παράβαση·
- (12) «αντίποινα»: οποιαδήποτε απειλούμενη ή πραγματική πράξη ή παράλειψη η οποία είναι αποτέλεσμα εσωτερικής ή εξωτερικής καταγγελίας, συμβαίνει σε εργασιακό πλαίσιο και προκαλεί ή ενδέχεται να προκαλέσει αδικαιολόγητη ζημία στον καταγγέλλοντα·
- (13) «μέτρο παρακολούθησης»: οποιαδήποτε πράξη επιτελεί ο αποδέκτης καταγγελίας η οποία έχει υποβληθεί εσωτερικά ή εξωτερικά, με σκοπό την αξιολόγηση της ακρίβειας των ισχυρισμών που περιλαμβάνονται στην καταγγελία και, ενδεχομένως, την αντιμετώπιση της καταγγελλόμενης παράβασης, περιλαμβανομένων μέτρων όπως εσωτερική διερεύνηση, έρευνα, δίωξη, αγωγή για ανάκτηση κονδυλίων και αρχειοθέτηση·

- (14) «αρμόδια αρχή»: οποιαδήποτε εθνική αρχή είναι εξουσιοδοτημένη να παραλαμβάνει καταγγελίες σύμφωνα με το κεφάλαιο ΙΙΙ και έχει οριστεί να ασκεί τα καθήκοντα που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία, ιδίως δε όσον αφορά τα μέτρα παρακολούθησης των καταγγελιών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ

ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΑ ΚΑΙ ΜΕΤΡΑ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ

Άρθρο 4

Υποχρέωση καθιέρωσης εσωτερικών διαύλων και διαδικασιών καταγγελίας και μέτρων παρακολούθησης των καταγγελιών

1. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι νομικές οντότητες στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα καθιερώνουν εσωτερικούς διαύλους και διαδικασίες καταγγελίας και μέτρα παρακολούθησης των καταγγελιών, κατόπιν διαβουλεύσεων με κοινωνικούς εταίρους, εάν κρίνεται σκόπιμο.
2. Οι εν λόγω διαύλοι και διαδικασίες παρέχουν τη δυνατότητα υποβολής καταγγελιών από εργαζομένους της οντότητας. Μπορεί να παρέχουν τη δυνατότητα υποβολής καταγγελιών από άλλα πρόσωπα που έρχονται σε επαφή με την οντότητα στο πλαίσιο των εργασιακών τους δραστηριοτήτων, όπως αναφέρεται στο άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχεία β), γ) και δ), αλλά η χρήση εσωτερικών διαύλων καταγγελίας δεν είναι υποχρεωτική για τις συγκεκριμένες κατηγορίες προσώπων.
3. Οι νομικές οντότητες του ιδιωτικού τομέα που αναφέρονται στην παράγραφο 1 είναι οι εξής:
 - α) ιδιωτικές νομικές οντότητες με 50 ή περισσότερους εργαζομένους·
 - β) ιδιωτικές νομικές οντότητες με ετήσιο κύκλο εργασιών ή ετήσιο ισολογισμό τουλάχιστον 10 εκατ. ευρώ·
 - γ) ιδιωτικές νομικές οντότητες ανεξαρτήτως μεγέθους που δραστηριοποιούνται στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών ή είναι ευάλωτες σε νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή σε χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, οι οποίες διέπονται από τις πράξεις της Ένωσης που αναφέρονται στο παράρτημα.
4. Κατόπιν δέουσας εκτίμησης κινδύνου, στην οποία λαμβάνεται υπόψη η φύση των δραστηριοτήτων των οντοτήτων και το απορρέον επίπεδο κινδύνου, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν από μικρές ιδιωτικές νομικές οντότητες, όπως ορίζονται στη σύσταση της Επιτροπής, της 6ης Μαΐου 2003⁶², άλλες από εκείνες που αναφέρονται στην παράγραφο 3 στοιχείο γ), να καθιερώσουν εσωτερικούς διαύλους καταγγελίας και διαδικασίες.

⁶²

Σύσταση της Επιτροπής, της 6ης Μαΐου 2003, σχετικά με τον ορισμό των πολύ μικρών, των μικρών και των μεσαίων επιχειρήσεων ΕΕ L 124 της 20.5.2003, σ. 36.

5. Κάθε απόφαση η οποία λαμβάνεται από κράτος μέλος σύμφωνα με την παράγραφο 4 πρέπει να κοινοποιείται στην Επιτροπή, συνοδευόμενη από αιτιολόγηση και τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν για την εκτίμηση κινδύνου. Η Επιτροπή κοινοποιεί την απόφαση στα άλλα κράτη μέλη.
6. Οι νομικές οντότητες του δημοσίου τομέα που αναφέρονται στην παράγραφο 1 είναι οι εξής:
 - α) κρατική διοίκηση·
 - β) περιφερειακή διοίκηση και υπηρεσίες·
 - γ) δήμοι άνω των 10 000 κατοίκων·
 - δ) άλλες νομικές οντότητες δημοσίου δικαίου.

Άρθρο 5

Διαδικασίες εσωτερικής καταγγελίας και μέτρα παρακολούθησης των καταγγελιών

1. Οι διαδικασίες καταγγελίας και τα μέτρα παρακολούθησης των καταγγελιών που αναφέρονται στο άρθρο 4 περιλαμβάνουν τα εξής:
 - α) διαύλους για την παραλαβή των καταγγελιών, οι οποίοι σχεδιάζονται, οργανώνονται και λειτουργούν κατά τρόπο που διασφαλίζει την εμπιστευτικότητα της ταυτότητας του καταγγέλλοντος και εμποδίζει την πρόσβαση σε μη εξουσιοδοτημένα μέλη του προσωπικού·
 - β) τον ορισμό προσώπου ή υπηρεσίας αρμόδιων για την παρακολούθηση των καταγγελιών·
 - γ) την επιμελή παρακολούθηση της καταγγελίας από το πρόσωπο ή την υπηρεσία που έχει οριστεί·
 - δ) το εύλογο χρονικό διάστημα, που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες μετά την υποβολή της καταγγελίας, για την παροχή ανάδρασης στον καταγγέλλοντα σχετικά με τα μέτρα παρακολούθησης της καταγγελίας·
 - ε) σαφείς και εύκολα προσβάσιμες πληροφορίες για τις διαδικασίες και πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν οι καταγγελίες να υποβληθούν εξωτερικά σε αρμόδιες αρχές σύμφωνα με το άρθρο 13 παράγραφος 2 και, κατά περίπτωση, σε όργανα ή οργανισμούς της Ένωσης.
2. Οι δίαυλοι που προβλέπονται στην παράγραφο 1 στοιχείο α) παρέχουν τη δυνατότητα υποβολής καταγγελίας με όλους τους ακόλουθους τρόπους:
 - α) γραπτές καταγγελίες σε ηλεκτρονική ή έντυπη μορφή και/ή προφορική καταγγελία μέσω τηλεφωνικών γραμμών, με ή χωρίς καταγραφή της κλήσης·
 - β) προσωπικές συναντήσεις με το πρόσωπο ή την υπηρεσία που έχει οριστεί αρμόδιο/-α για την παραλαβή καταγγελιών.

Οι δίαυλοι καταγγελίας μπορούν να λειτουργούν εσωτερικά από πρόσωπο ή υπηρεσία που ορίζονται για τον συγκεκριμένο σκοπό ή να παρέχονται εξωτερικά από τρίτο μέρος, υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνται οι διασφαλίσεις και οι απαιτήσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 στοιχείο α).
3. Το πρόσωπο ή η υπηρεσία που αναφέρονται στην παράγραφο 1 στοιχείο β) μπορεί να είναι το ίδιο πρόσωπο ή υπηρεσία που είναι αρμόδιο/-α για την παραλαβή των καταγγελιών. Άλλα πρόσωπα μπορούν να οριστούν ως «πρόσωπα εμπιστοσύνης»,

στα οποία μπορούν να απευθύνονται οι καταγγέλλοντες και όσοι σκέφτονται να υποβάλουν καταγγελία, με σκοπό να ζητήσουν εμπιστευτικές συμβουλές.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ

ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΑ ΚΑΙ ΜΕΤΡΑ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ

Άρθρο 6

Υποχρέωση καθιέρωσης εξωτερικών διαύλων καταγγελίας και μέτρων παρακολούθησης των καταγγελιών

1. Τα κράτη μέλη ορίζουν τις αρχές που είναι αρμόδιες να λαμβάνουν και να χειρίζονται καταγγελίες.
2. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι αρμόδιες αρχές:
 - α) συγκροτούν ανεξάρτητους και αυτόνομους εξωτερικούς διαύλους καταγγελίας, οι οποίοι είναι ασφαλείς και ταυτόχρονα εξασφαλίζουν εμπιστευτικότητα, για την παραλαβή και τη διαχείριση των πληροφοριών που παρέχουν οι καταγγέλλοντες·
 - β) παρέχουν ανάδραση στον καταγγέλλοντα σχετικά με τα μέτρα παρακολούθησης της καταγγελίας εντός εύλογου χρονικού διαστήματος το οποίο δεν υπερβαίνει τους τρεις ή τους έξι μήνες σε δεόντως δικαιολογημένες περιπτώσεις·
 - γ) διαβιβάζουν τις πληροφορίες που περιέχονται στην καταγγελία στα αρμόδια όργανα και οργανισμούς της Ένωσης, κατά περίπτωση, για περαιτέρω διερεύνηση, όταν προβλέπεται από το εθνικό ή το ενωσιακό δίκαιο.
3. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι αρμόδιες αρχές παρακολουθούν τις καταγγελίες λαμβάνοντας τα απαραίτητα μέτρα και ότι διερευνούν, στον βαθμό που ενδείκνυται, το αντικείμενο των καταγγελιών. Οι αρμόδιες αρχές ανακοινώνουν στον καταγγέλλοντα το τελικό αποτέλεσμα των ερευνών.
4. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι κάθε αρχή που λαμβάνει καταγγελία, αλλά δεν είναι αρμόδια για την αντιμετώπιση της αναφερόμενης παράβασης, διαβιβάζει την καταγγελία στην αρμόδια αρχή και ότι ο καταγγέλλων ενημερώνεται σχετικά.

Άρθρο 7

Σχεδιασμός των εξωτερικών διαύλων καταγγελίας

1. Οι ειδικοί εξωτερικοί δίαυλοι καταγγελίας θεωρούνται ανεξάρτητοι και αυτόνομοι, αν πληρούν όλα τα ακόλουθα κριτήρια:
 - α) είναι διαχωρισμένοι από τους γενικούς διαύλους επικοινωνίας της αρμόδιας αρχής, συμπεριλαμβανομένων εκείνων μέσω των οποίων η αρμόδια αρχή επικοινωνεί στο εσωτερικό της, καθώς και με τρίτα μέρη, κατά τη συνήθη πορεία των εργασιών της·

- β) σχεδιάζονται, οργανώνονται και λειτουργούν κατά τρόπο που διασφαλίζει την πληρότητα, την ακεραιότητα και την εμπιστευτικότητα των πληροφοριών και εμποδίζει την πρόσβαση σε μη εξουσιοδοτημένους υπαλλήλους της αρμόδιας αρχής·
- γ) επιτρέπουν τη διαχρονική αποθήκευση πληροφοριών σύμφωνα με το άρθρο 11, ώστε να υπάρχει η δυνατότητα περαιτέρω ερευνών.
2. Οι ειδικοί δίαυλοι καταγγελίας παρέχουν τη δυνατότητα καταγγελίας τουλάχιστον με όλους τους ακόλουθους τρόπους:
- α) γραπτή καταγγελία παραβάσεων σε ηλεκτρονική ή έντυπη μορφή·
- β) προφορική καταγγελία παραβάσεων μέσω τηλεφωνικών γραμμών, με ή χωρίς καταγραφή της κλήσης·
- γ) προσωπική συνάντηση με ειδικευμένα μέλη του προσωπικού της αρμόδιας αρχής.
3. Οι αρμόδιες αρχές διασφαλίζουν ότι κάθε καταγγελία που παραλαμβάνεται με άλλα μέσα, εκτός των ειδικών διαύλων καταγγελίας που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 2, διαβιβάζεται αμέσως χωρίς τροποποίηση στα ειδικευμένα μέλη του προσωπικού της αρμόδιας αρχής με τη χρήση ειδικών διαύλων επικοινωνίας.
4. Τα κράτη μέλη καθιερώνουν διαδικασίες ώστε να διασφαλίζεται ότι, όταν μια καταγγελία απευθύνεται αρχικά σε πρόσωπο το οποίο δεν έχει οριστεί ως αρμόδιο να χειρίζεται καταγγελίες, το εν λόγω πρόσωπο δεν αποκαλύπτει πληροφορίες που ενδέχεται να ταυτοποιούν τον καταγγέλλοντα ή τον καταγγελλόμενο.

Άρθρο 8

Ειδικευμένα μέλη του προσωπικού

1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι αρμόδιες αρχές να διαθέτουν μέλη του προσωπικού ειδικευμένα στον χειρισμό καταγγελιών. Τα ειδικευμένα μέλη του προσωπικού εκπαιδεύονται ειδικά για τον χειρισμό καταγγελιών.
2. Τα ειδικευμένα μέλη του προσωπικού ασκούν τα ακόλουθα καθήκοντα:
- α) παροχή πληροφοριών, σε κάθε ενδιαφερόμενο πρόσωπο, σχετικά με τις διαδικασίες για την υποβολή καταγγελίας·
- β) παραλαβή και εφαρμογή μέτρων παρακολούθησης των καταγγελιών·
- γ) διατήρηση επαφής με τον καταγγέλλοντα, με σκοπό την ενημέρωσή του για την πρόοδο και το αποτέλεσμα της έρευνας.

Άρθρο 9

Διαδικασίες που εφαρμόζονται στην εξωτερική καταγγελία

1. Οι διαδικασίες που εφαρμόζονται στην εξωτερική καταγγελία προβλέπουν τα εξής:
- α) τον τρόπο με τον οποίο η αρμόδια αρχή μπορεί να απαιτήσει από τον καταγγέλλοντα να διασαφηνίσει τις πληροφορίες που αναφέρει ή να παράσχει πρόσθετες πληροφορίες που έχει στη διάθεσή του·

β) το εύλογο χρονικό διάστημα, το οποίο δεν υπερβαίνει τους τρεις ή τους έξι μήνες σε δεόντως δικαιολογημένες περιπτώσεις, για την παροχή ανάδρασης στον καταγγέλλοντα σχετικά με τα μέτρα παρακολούθησης της καταγγελίας και το είδος και το περιεχόμενο της εν λόγω ανάδρασης·

γ) το καθεστώς απορρήτου που εφαρμόζεται στις καταγγελίες, συμπεριλαμβανομένης λεπτομερούς περιγραφής των περιστάσεων υπό τις οποίες μπορούν να αποκαλύπτονται τα εμπιστευτικά στοιχεία του καταγγέλλοντος.

2. Η λεπτομερής περιγραφή που αναφέρεται στην παράγραφο 1 στοιχείο γ) περιλαμβάνει τις εξαιρετικές περιπτώσεις στις οποίες δεν μπορεί να εξασφαλιστεί η εμπιστευτικότητα των προσωπικών δεδομένων, μεταξύ άλλων, όταν η αποκάλυψη των δεδομένων αποτελεί αναγκαία και αναλογική υποχρέωση που επιβάλλεται δυνάμει του ενωσιακού ή του εθνικού δικαίου στο πλαίσιο ερευνών ή επακόλουθων δικαστικών διαδικασιών ή για να προστατευθούν οι ελευθερίες τρίτων, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος υπεράσπισης του καταγγελλομένου, και, σε κάθε περίπτωση, με την επιφύλαξη των κατάλληλων εγγυήσεων δυνάμει του προαναφερόμενου ενωσιακού ή εθνικού δικαίου.

3. Η λεπτομερής περιγραφή που αναφέρεται στην παράγραφο 1 στοιχείο γ) 1 πρέπει να διατυπώνεται σε απλή και κατανοητή γλώσσα και να είναι εύκολα προσβάσιμη στους καταγγέλλοντες.

Άρθρο 10

Πληροφορίες για την παραλαβή καταγγελιών και τα μέτρα παρακολούθησης των καταγγελιών

Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι αρμόδιες αρχές δημοσιεύουν στους δικτυακούς τους τόπους σε χωριστό, εύκολα αναγνωρίσιμο και προσβάσιμο τμήμα, τις ακόλουθες πληροφορίες:

α) τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι καταγγέλλοντες δικαιούνται προστασία δυνάμει της παρούσας οδηγίας·

β) τους διαύλους επικοινωνίας για την παραλαβή και την παρακολούθηση των καταγγελιών:

i) αριθμούς τηλεφώνου, δηλώνοντας αν οι συνδιαλέξεις καταγράφονται ή όχι κατά τη χρήση των εν λόγω τηλεφωνικών γραμμών·

ii) ειδικές ηλεκτρονικές και ταχυδρομικές διευθύνσεις, οι οποίες είναι ασφαλείς και διασφαλίζουν την εμπιστευτικότητα, για επικοινωνία με τα ειδικευμένα μέλη του προσωπικού·

γ) τις διαδικασίες που εφαρμόζονται στις καταγγελίες παραβάσεων που αναφέρονται στο άρθρο 9·

δ) το καθεστώς απορρήτου που ισχύει για τις καταγγελίες, και ιδίως τις πληροφορίες σχετικά με την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, σύμφωνα με το άρθρο 13 του κανονισμού (ΕΕ) 2016/679, το άρθρο 13 της οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 και το άρθρο 11 του κανονισμού (ΕΚ) 45/2001, κατά περίπτωση.

ε) το είδος του μέτρου παρακολούθησης που πρόκειται να εφαρμοστεί για τις καταγγελίες·

στ) τα μέσα έννομης προστασίας και τις διαδικασίες που είναι διαθέσιμα/-ες έναντι αντιποίνων και τις δυνατότητες, για πρόσωπα που σκέφτονται να υποβάλουν καταγγελία, να λαμβάνουν εμπιστευτικές συμβουλές·

ζ) δήλωση η οποία αναφέρει ρητώς ότι τα πρόσωπα που θέτουν στη διάθεση της αρμόδιας αρχής πληροφορίες σύμφωνα με την παρούσα οδηγία δεν θεωρείται ότι παραβιάζουν κάποιον περιορισμό στην αποκάλυψη πληροφοριών, ο οποίος επιβάλλεται βάσει σύμβασης ή από οποιαδήποτε νομοθετική, κανονιστική ή διοικητική διάταξη, και δεν τους αποδίδεται καμία απολύτως ευθύνη σε σχέση με την εν λόγω αποκάλυψη.

Άρθρο 11

Τήρηση αρχείων των καταγγελιών που παραλαμβάνονται

1. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι αρμόδιες αρχές τηρούν αρχεία για κάθε καταγγελία που παραλαμβάνουν.
 2. Οι αρμόδιες αρχές αποστέλλουν αμέσως αποδεικτικό παραλαβής των γραπτών καταγγελιών στην ταχυδρομική ή ηλεκτρονική διεύθυνση που αναγράφεται από τον καταγγέλλοντα, εκτός αν ζητηθεί ρητά κάτι διαφορετικό από τον καταγγέλλοντα ή αν η αρμόδια αρχή πιστεύει ευλόγως ότι το αποδεικτικό παραλαβής γραπτής καταγγελίας θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την προστασία της ταυτότητας του καταγγέλλοντος.
 3. Στις περιπτώσεις που χρησιμοποιείται τηλεφωνική γραμμή για την καταγγελία, η αρμόδια αρχή έχει το δικαίωμα να τεκμηριώσει την προφορική υποβολή καταγγελίας με έναν από τους ακόλουθους τρόπους:
 - α) με καταγραφή της συνομιλίας σε σταθερή και ανακτήσιμη μορφή·
 - β) με πλήρη και ακριβή μεταγραφή της συνομιλίας που συντάσσεται από τα ειδικευμένα μέλη του προσωπικού της αρμόδιας αρχής.
- Η αρμόδια αρχή παρέχει στον καταγγέλλοντα τη δυνατότητα να επαληθεύσει, να διορθώσει και να συμφωνήσει με τη μεταγραφή της συνομιλίας, υπογράφοντάς την.
4. Όταν χρησιμοποιείται τηλεφωνική γραμμή χωρίς καταγραφή της συνομιλίας για την υποβολή καταγγελίας, η αρμόδια αρχή έχει το δικαίωμα να τεκμηριώσει την προφορική υποβολή καταγγελίας με τη μορφή επακριβών πρακτικών της συνομιλίας, που συντάσσονται από τα ειδικευμένα μέλη του προσωπικού της αρμόδιας αρχής. Η αρμόδια αρχή παρέχει στον καταγγέλλοντα τη δυνατότητα να επαληθεύσει, να διορθώσει και να συμφωνήσει με τα πρακτικά της συνομιλίας, υπογράφοντάς τα.
 5. Όταν ένα πρόσωπο ζητήσει προσωπική συνάντηση με τα ειδικευμένα μέλη του προσωπικού της αρμόδιας αρχής για να υποβάλει καταγγελία σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 2 στοιχείο γ), οι αρμόδιες αρχές εξασφαλίζουν, με την επιφύλαξη της συναίνεσης του καταγγέλλοντος, ότι τηρούνται πλήρη και επακριβή πρακτικά της συνάντησης σε σταθερή και ανακτήσιμη μορφή. Η αρμόδια αρχή έχει το δικαίωμα να τεκμηριώνει τα πρακτικά της συνάντησης με έναν από τους ακόλουθους τρόπους:
 - α) με καταγραφή της συνομιλίας σε σταθερή και ανακτήσιμη μορφή·
 - β) με ακριβή πρακτικά της συνάντησης που συντάσσονται από τα ειδικευμένα μέλη του προσωπικού της αρμόδιας αρχής.

Η αρμόδια αρχή παρέχει στον καταγγέλλοντα τη δυνατότητα να επαληθεύσει, να διορθώσει και να συμφωνήσει με τα πρακτικά της συνάντησης, υπογράφοντάς τα.

Άρθρο 12

Επανεξέταση των διαδικασιών από τις αρμόδιες αρχές

Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι αρμόδιες αρχές επανεξετάζουν τις διαδικασίες για την παραλαβή καταγγελιών και τα μέτρα παρακολούθησής τους, σε τακτική βάση και τουλάχιστον μία φορά ανά διετία. Κατά την εξέταση των εν λόγω διαδικασιών, οι αρμόδιες αρχές λαμβάνουν υπόψη την εμπειρία τους και την εμπειρία άλλων αρμόδιων αρχών και προσαρμόζουν τις διαδικασίες τους αναλόγως.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΛΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΛΟΜΕΝΩΝ

Άρθρο 13

Προϋποθέσεις για την προστασία των καταγγελλόντων

1. Οι καταγγέλλοντες δικαιούνται προστασία δυνάμει της παρούσας οδηγίας υπό την προϋπόθεση ότι έχουν βάσιμους λόγους να θεωρούν ότι οι πληροφορίες που ανέφεραν ήταν αληθείς κατά τον χρόνο της καταγγελίας και ότι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας.
2. Οι εξωτερικά καταγγέλλοντες δικαιούνται προστασία δυνάμει της παρούσας οδηγίας εφόσον ικανοποιείται μία από τις παρακάτω προϋποθέσεις:
 - α) η καταγγελία υποβλήθηκε αρχικά εσωτερικά, αλλά δεν αναλήφθηκε καμία δέουσα ενέργεια ως ανταπόκριση στην καταγγελία εντός του εύλογου χρονικού διαστήματος που αναφέρεται στο άρθρο 5·
 - β) δεν υπήρχαν διαθέσιμοι εσωτερικοί διάλογοι καταγγελίας για τον καταγγέλλοντα ή εύλογα δεν αναμενόταν να γνωρίζει ο καταγγέλλων για τη διαθεσιμότητα των εν λόγω διαύλων·
 - γ) η χρήση εσωτερικών διαύλων καταγγελίας δεν ήταν υποχρεωτική για τον καταγγέλλοντα, σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 2·
 - δ) εύλογα δεν αναμενόταν να χρησιμοποιήσει ο καταγγέλλων εσωτερικούς διαύλους καταγγελίας με βάση το αντικείμενο της καταγγελίας·
 - ε) ο καταγγέλλων είχε εύλογους λόγους να θεωρεί ότι οι εσωτερικοί διάλογοι καταγγελίας θα μπορούσαν να διακυβεύσουν την αποτελεσματικότητα των ερευνών των αρμόδιων αρχών·
 - στ) ο καταγγέλλων είχε το δικαίωμα να υποβάλει καταγγελία απευθείας σε αρμόδια αρχή μέσω εξωτερικών διαύλων καταγγελίας δυνάμει του ενωσιακού δικαίου.
3. Οι καταγγέλλοντες παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας σε οικεία όργανα και οργανισμούς της Ένωσης δικαιούνται την προστασία που ορίζει

η παρούσα οδηγία υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με εκείνους που υποβάλλουν καταγγελία εξωτερικά σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται στην παράγραφο 2.

4. Τα πρόσωπα που δημοσιοποιούν πληροφορίες σχετικά με παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας δικαιούνται προστασία δυνάμει της παρούσας οδηγίας όταν:

α) έχουν υποβάλει καταγγελία πρώτα εσωτερικά και/ή εξωτερικά σύμφωνα με τα κεφάλαια II και III και την παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου, αλλά δεν αναλήφθηκε καμία δέουσα ενέργεια ως ανταπόκριση στην καταγγελία εντός του χρονικού διαστήματος που αναφέρεται στο άρθρο 6 παράγραφος 2 στοιχείο β) και στο άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο β)· ή

β) εύλογα δεν αναμενόταν να χρησιμοποιήσουν εσωτερικούς και/ή εξωτερικούς διαύλους καταγγελίας λόγω άμεσου ή πρόδηλου κινδύνου για το δημόσιο συμφέρον ή λόγω των ειδικών περιστάσεων της υπόθεσης ή επειδή υπήρχε κίνδυνος μη αναστρέψιμης βλάβης.

Άρθρο 14

Απαγόρευση αντιποίνων σε βάρος των καταγγελλόντων

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να απαγορεύσουν αντίποινα οποιασδήποτε μορφής, άμεσα ή έμμεσα, κατά των καταγγελλόντων που πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 13, μεταξύ άλλων, αντίποινα με την ακόλουθη μορφή:

- α) παύση, απόλυση ή ισοδύναμα μέτρα·
- β) υποβιβασμό ή στέρηση προαγωγής·
- γ) μεταβίβαση καθηκόντων, αλλαγή τόπου εργασίας, μείωση μισθού, μεταβολή του ωραρίου εργασίας·
- δ) στέρηση κατάρτισης·
- ε) αρνητική αξιολόγηση επιδόσεων ή αρνητική επαγγελματική σύσταση·
- στ) επιβολή ή εφαρμογή πειθαρχίας, επίπληξης ή άλλης ποινής, περιλαμβανομένης χρηματικής ποινής·
- ζ) καταναγκασμό, εκφοβισμό, παρενόχληση ή περιθωριοποίηση στον χώρο εργασίας·
- η) διάκριση, μειονέκτημα ή άδικη αντιμετώπιση·
- θ) μη μετατροπή σύμβασης προσωρινής απασχόλησης σε μόνιμη·
- ι) μη ανανέωση ή πρόωρη διακοπή σύμβασης προσωρινής απασχόλησης·
- ια) βλάβη, περιλαμβανομένης προσβολής της φήμης, ή οικονομική ζημία, περιλαμβανομένης επιχειρηματικής ζημίας και απώλειας εισοδήματος·
- ιβ) καταχώριση σε μαύρη λίστα βάσει τομεακής ή κλαδικής επίσημης ή ανεπίσημης συμφωνίας, που συνεπάγεται ότι το πρόσωπο δεν πρόκειται να βρει θέση εργασίας στον τομέα ή στον κλάδο στο μέλλον·
- ιγ) πρόωρη διακοπή ή ακύρωση σύμβασης για εμπορεύματα ή υπηρεσίες·
- ιδ) ακύρωση άδειας ή έγκρισης.

Μέτρα για την προστασία των καταγγελλόντων έναντι αντιποίνων

1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλίζεται η προστασία των καταγγελλόντων που πληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζονται στο άρθρο 13 έναντι αντιποίνων. Στα εν λόγω μέτρα περιλαμβάνονται ιδίως τα μέτρα που αναφέρονται στις παραγράφους 2 έως 8.
2. Το κοινό έχει εύκολη και δωρεάν πρόσβαση σε πλήρεις και ανεξάρτητες πληροφορίες και συμβουλές σχετικά με τις διαδικασίες και τα μέσα έννομης προστασίας που είναι διαθέσιμα για την προστασία έναντι αντιποίνων.
3. Οι καταγγέλλοντες έχουν πρόσβαση σε αποτελεσματική συνδρομή από τις αρμόδιες αρχές ενώπιον οποιασδήποτε οικείας αρχής εμπλέκεται στην προστασία τους έναντι αντιποίνων, μεταξύ άλλων, όταν προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο πιστοποίηση του γεγονότος ότι δικαιούνται προστασία δυνάμει της παρούσας οδηγίας.
4. Τα πρόσωπα που υποβάλλουν εξωτερική καταγγελία σε αρμόδιες αρχές ή δημοσιοποιούν πληροφορίες σύμφωνα με την παρούσα οδηγία δεν θεωρείται ότι παραβιάζουν κανένα περιορισμό στην αποκάλυψη πληροφοριών, ο οποίος επιβάλλεται βάσει σύμβασης ή από οποιαδήποτε νομοθετική, κανονιστική ή διοικητική διάταξη, και δεν φέρουν καμία απολύτως ευθύνη σε σχέση με την εν λόγω αποκάλυψη.
5. Στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών σχετικά με βλάβη την οποία έχει υποστεί ο καταγγέλλων, και υπό την προϋπόθεση ότι παρέχει εύλογους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι η βλάβη αποτελεί αντίποινα για την καταγγελία ή την αποκάλυψη, τότε εναπόκειται στο πρόσωπο που προέβη σε αντίποινα να αποδείξει ότι η βλάβη δεν ήταν συνέπεια της καταγγελίας, αλλά ότι βασίζεται σε δεόντως δικαιολογημένους λόγους.
6. Οι καταγγέλλοντες έχουν πρόσβαση σε μέσα έννομης προστασίας έναντι των αντιποίνων, κατά περίπτωση, όπως, μεταξύ άλλων, προσωρινά μέτρα εν αναμονή της απόφασης της νομικής διαδικασίας, σύμφωνα με το εθνικό πλαίσιο.
7. Πέραν της εξαίρεσης από μέτρα, διαδικασίες και μέσα έννομης προστασίας που προβλέπονται από την οδηγία (ΕΕ) 2016/943, στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών, μεταξύ άλλων για συκοφαντική δυσφήμιση, προσβολή των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας, παράβαση της υποχρέωσης τήρησης του απορρήτου ή για αιτήσεις αποζημίωσης βάσει του ιδιωτικού, του δημόσιου ή του συλλογικού εργατικού δικαίου, οι καταγγέλλοντες έχουν το δικαίωμα να επικαλεστούν ότι έχουν προβεί σε καταγγελία ή αποκάλυψη σύμφωνα με την οδηγία, ώστε να ζητήσουν την απόρριψη της αγωγής.
8. Εκτός από την παροχή νομικής βοήθειας στους καταγγέλλοντες σε ποινικές και διασυνοριακές αστικές διαδικασίες σύμφωνα με την οδηγία (ΕΕ) 2016/1919 και την οδηγία 2008/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁶³, και σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν περαιτέρω μέτρα νομικής και οικονομικής συνδρομής και στήριξης για τους καταγγέλλοντες στο πλαίσιο νομικών διαδικασιών.

⁶³ Οδηγία 2008/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για ορισμένα θέματα διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις (ΕΕ L 136 της 24.5.2008, σ. 3).

Άρθρο 16

Προϋποθέσεις για την προστασία των καταγγελλομένων

1. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι καταγγελλόμενοι απολαμβάνουν το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου καθώς και το τεκμήριο αθωότητας και τα δικαιώματα υπεράσπισης, περιλαμβανομένου του δικαιώματος ακρόασης και του δικαιώματος πρόσβασης στον φάκελό τους, σύμφωνα με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
2. Όταν η ταυτότητα των καταγγελλομένων δεν είναι γνωστή στο κοινό, οι αρμόδιες αρχές διασφαλίζουν ότι η ταυτότητά τους προστατεύεται καθ' όλη τη διάρκεια της διερεύνησης της υπόθεσης.
3. Οι διαδικασίες που αναφέρονται στα άρθρα 9 και 11 εφαρμόζονται επίσης για την προστασία της ταυτότητας των καταγγελλομένων.

Άρθρο 17

Κυρώσεις

1. Τα κράτη μέλη προβλέπουν αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις οι οποίες εφαρμόζονται σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που:
 - α) παρεμποδίζουν ή αποπειρώνται να παρεμποδίσουν την υποβολή καταγγελίας·
 - β) λαμβάνουν μέτρα αντιποίνων σε βάρος καταγγελλόντων·
 - γ) κινούν κακόβουλες διαδικασίες κατά καταγγελλόντων·
 - δ) παραβαίνουν την υποχρέωση τήρησης του εμπιστευτικού χαρακτήρα της ταυτότητας των καταγγελλόντων.
2. Τα κράτη μέλη προβλέπουν αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις οι οποίες εφαρμόζονται σε άτομα που πραγματοποιούν κακόβουλες ή καταχρηστικές καταγγελίες ή αποκαλύψεις, περιλαμβανομένων μέτρων για την αποζημίωση προσώπων που έχουν υποστεί βλάβη από κακόβουλες ή καταχρηστικές καταγγελίες ή αποκαλύψεις.

Άρθρο 18

Επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα

Οποιαδήποτε επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα δυνάμει της παρούσας οδηγίας, περιλαμβανομένης της ανταλλαγής ή της διαβίβασης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τις αρμόδιες αρχές, πραγματοποιείται σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 και την οδηγία (ΕΕ) 2016/680. Κάθε ανταλλαγή ή διαβίβαση πληροφοριών από τις αρμόδιες αρχές σε επίπεδο Ένωσης θα πρέπει να πραγματοποιείται σύμφωνα με τον

κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001. Δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα τα οποία δεν σχετίζονται με τον χειρισμό μιας συγκεκριμένης υπόθεσης διαγράφονται αμέσως.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ V

ΤΕΛΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 19

Ευνοϊκότερη μεταχείριση

Τα κράτη μέλη δύνανται να εισάγουν ή να διατηρούν διατάξεις που είναι ευνοϊκότερες για τα δικαιώματα των καταγγελλόντων σε σχέση με εκείνες που προβλέπονται από την παρούσα οδηγία, με την επιφύλαξη του άρθρου 16 και του άρθρου 17 παράγραφος 2.

Άρθρο 20

Μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο

1. Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία το αργότερο στις 15 Μαΐου 2021. Ανακοινώνουν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων.
2. Οι διατάξεις αυτές, όταν θεσπίζονται από τα κράτη μέλη, περιέχουν αναφορά στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από την αναφορά αυτή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Ο τρόπος της αναφοράς αποφασίζεται από τα κράτη μέλη.

Άρθρο 21

Υποβολή έκθεσης, αξιολόγηση και επανεξέταση

1. Τα κράτη μέλη υποβάλλουν στην Επιτροπή όλες τις συναφείς πληροφορίες αναφορικά με την ενσωμάτωση και την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας. Βάσει των παρεχόμενων πληροφοριών, η Επιτροπή, έως τις 15 Μαΐου 2023, υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την ενσωμάτωση και την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας.
2. Με την επιφύλαξη των υποχρεώσεων υποβολής στοιχείων που προβλέπονται από άλλες νομικές πράξεις της Ένωσης, τα κράτη μέλη υποβάλλουν στην Επιτροπή, σε ετήσια βάση, τα ακόλουθα στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις καταγγελίες που αναφέρονται στο κεφάλαιο III, εφόσον αυτά διατίθενται σε κεντρικό επίπεδο στο οικείο κράτος μέλος:

- α) τον αριθμό των καταγγελιών που παρέλαβαν οι αρμόδιες αρχές·
- β) τον αριθμό των ερευνών και των διαδικασιών που κινήθηκαν ως αποτέλεσμα των εν λόγω καταγγελιών και την τελική τους έκβαση·
- γ) την εκτιμώμενη οικονομική ζημία, σε περίπτωση που διαπιστώθηκε ζημία, και τα ποσά που ανακτήθηκαν κατόπιν ερευνών και διαδικασιών σε σχέση με τις καταγγελλόμενες παραβάσεις.
3. Η Επιτροπή, έως τις 15 Μαΐου 2027, με βάση την έκθεσή της, η οποία υποβάλλεται σύμφωνα με την παράγραφο 1, και τα στατιστικά στοιχεία των κρατών μελών, που υποβάλλονται σύμφωνα με την παράγραφο 2, υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αξιολογώντας τον αντίκτυπο της εθνικής νομοθεσίας μεταφοράς της παρούσας οδηγίας. Η έκθεση αξιολογεί τον τρόπο με τον οποίο έχει λειτουργήσει η παρούσα οδηγία και εξετάζει την ανάγκη για επιπρόσθετα μέτρα, περιλαμβανομένων, ενδεχομένως, τροποποιήσεων με σκοπό την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της παρούσας οδηγίας σε περαιτέρω τομείς ή ενωσιακές πράξεις.

Άρθρο 22

Έναρξη ισχύος

Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή της στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

Άρθρο 23

Αποδέκτες

Η παρούσα οδηγία απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Βρυξέλλες,

Για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Ο Πρόεδρος

Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος