

Βρυξέλλες, 23.4.2018
SWD(2018) 117 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης

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

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης
Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης
Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα;
Η απουσία αποτελεσματικής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην ΕΕ επηρεάζει αρνητικά την επιβολή του δικαίου της ΕΕ. Παρ' όλο που οι ενωσιακοί και οι εθνικοί μηχανισμοί παρακολούθησης και οι φορείς επιβολής του νόμου ενισχύονται μέσω ειδικής δράσης της ΕΕ (δηλαδή, με τη δημιουργία οργανισμών της ΕΕ, με την υποστήριξη των εθνικών δικαστικών συστημάτων, κ.λπ.), ο αποτελεσματικός εντοπισμός, η διερεύνηση και η δίωξη παραβάσεων του δικαίου της ΕΕ παραμένει προβληματικό θέμα. Σε ορισμένους τομείς, οι παραβάσεις του δικαίου της ΕΕ που ενδέχεται να βλάψουν το δημόσιο συμφέρον είναι δύσκολο να αποκαλυφθούν, καθώς είναι δύσκολη η συγκέντρωση αποδεικτικών στοιχείων. Οι καταγγελίες μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος που έχουν πρόσβαση εκ των έσω στα εν λόγω στοιχεία μπορεί να είναι καθοριστικής σημασίας στις περιπτώσεις αυτές. Επομένως, αν εξασφαλιστεί ότι οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος νιώθουν ασφαλείς να καταγγείλουν παραβάσεις, θα ενισχυθούν οι ενέργειες επιβολής του νόμου και θα βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά τους. Τα τελευταία χρόνια, ο νομοθέτης της ΕΕ έχει αναγνωρίσει την ανάγκη προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, στο πλαίσιο της επιβολής του δικαίου της Ένωσης, και έχει εισαγάγει ορισμένα στοιχεία προστασίας και διαύλους υποβολής καταγγελιών σε αρκετές ειδικές ανά τομέα ενωσιακές πράξεις. Ωστόσο, η προστασία παραμένει περιορισμένη και τομεακή και δεν καλύπτει όλους τους βασικούς τομείς στους οποίους η ανεπαρκής προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος οδηγεί σε ανεπαρκή καταγγελία παραβάσεων του δικαίου της ΕΕ, με τελικό αποτέλεσμα, ενδεχομένως, τη σοβαρή βλάβη του δημοσίου συμφέροντος. Ομοίως, τα περισσότερα κράτη μέλη παρέχουν μόνο αποσπασματική προστασία και ο βαθμός προστασίας διαφέρει. Η έλλειψη επαρκούς και συνεκτικής προστασίας σε επίπεδο ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο έχει ως αποτέλεσμα την ανεπαρκή καταγγελία από μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος που με τη σειρά της οδηγεί σε απώλεια ευκαιριών εντοπισμού και πρόληψης παραβάσεων του δικαίου της ΕΕ και αποδυνάμωση της αποτελεσματικότητας της επιβολής του εν λόγω δικαίου.
Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;
Ο γενικός στόχος είναι η αντιμετώπιση της ανεπαρκούς καταγγελίας παραβάσεων του δικαίου της ΕΕ που έχει ως αποτέλεσμα τη σοβαρή βλάβη του δημοσίου συμφέροντος σε τομείς όπου η ισχυρή προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στην αποκάλυψη, την πρόληψη και την αποτροπή της εν λόγω βλάβης. Οι ειδικοί στόχοι είναι: i) η ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και η αποφυγή αντιποίνων σε βάρος τους· ii) η εξασφάλιση σαφήνειας και ασφάλειας δικαίου· και iii) η υποστήριξη της ευαισθητοποίησης και η καταπολέμηση των κοινωνικοπολιτισμικών παραγόντων που οδηγούν στην ανεπαρκή καταγγελία παραβάσεων.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);

Η δράση της ΕΕ για την καθιέρωση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι απαραίτητη στους τομείς όπου i) υπάρχει ανάγκη ενίσχυσης της επιβολής του νόμου, ii) η ανεπαρκής καταγγελία από μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος συνιστά καθοριστικό παράγοντα που επηρεάζει την επιβολή του νόμου, και iii) οι παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου μπορεί να βλάψουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον. Με βάση τα κριτήρια αυτά, η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι απαραίτητη για την ενίσχυση των κανόνων επιβολής όσον αφορά: i) τις δημόσιες συμβάσεις· ii) τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, την πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας· iii) την ασφάλεια των προϊόντων· iv) την ασφάλεια των μεταφορών· v) την προστασία του περιβάλλοντος· vi) την πυρηνική ασφάλεια· vii) την ασφάλεια τροφίμων και ζωοτροφών, την υγεία και καλή διαβίωση των ζώων· viii) τη δημόσια υγεία· ix) την προστασία των καταναλωτών· x) την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την ασφάλεια δικτύου και συστημάτων πληροφοριών. Ισχύει επίσης για τις παραβάσεις που σχετίζονται με τους κανόνες της Ένωσης περί ανταγωνισμού, για τις παραβάσεις που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και, λαμβανομένου υπόψη του αρνητικού τους αντίκτυπου στην ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, και για την εταιρική φοροαποφυγή. Η παροχή ανεπαρκούς προστασίας στους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος σε ένα κράτος μέλος μπορεί να έχει όχι μόνο αρνητική επίπτωση στη λειτουργία των πολιτικών της ΕΕ στο εν λόγω κράτος μέλος, αλλά και δευτερογενείς επιπτώσεις σε άλλα κράτη μέλη και στην ΕΕ συνολικά. Η άνιση προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην ΕΕ υπονομεύει τους ισότιμους όρους ανταγωνισμού που απαιτούνται για την ορθή λειτουργία της ενιαίας αγοράς και για τη δραστηριοποίηση των επιχειρήσεων σε υγιές ανταγωνιστικό περιβάλλον. Ιδίως οι περιπτώσεις διαφθοράς και απάτης που δεν εντοπίζονται στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων αυξάνουν το κόστος άσκησης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, δημιουργούν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό και περιορίζουν την ελκυστικότητα των επενδύσεων. Τα προγράμματα επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού των εταιρειών που κατορθώνουν να αποφύγουν την καταβολή του ποσού των φόρων που τους αναλογεί τα οποία δεν εντοπίζονται οδηγούν σε στρέβλωση των ισότιμων όρων ανταγωνισμού και επιφέρουν απώλεια φορολογικών εσόδων για τα επιμέρους κράτη μέλη και την Ένωση συνολικά (π.χ. «Luxleaks»). Άλλες δευτερογενείς επιπτώσεις είναι οι διασυννοριακοί κίνδυνοι που απορρέουν από ενέργειες που στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό, τα μη ασφαλή προϊόντα, τρόφιμα και ζωοτροφές που διατίθενται στην ενιαία αγορά, η ρύπανση του περιβάλλοντος ή οι κίνδυνοι για την πυρηνική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία, την υγεία και καλή μεταχείριση των ζώων, την προστασία των καταναλωτών, την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, την ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών και την ασφάλεια των μεταφορών σε ένα κράτος μέλος, που έχουν δευτερογενείς επιπτώσεις σε άλλα κράτη μέλη, και τα κενά στην προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε διασυννοριακές καταστάσεις, οι οποίοι κινδυνεύουν να μείνουν ακάλυπτοι εξαιτίας αυτών των κενών. Μόνο μέσω της δράσης της ΕΕ μπορεί να αντιμετωπιστεί η έλλειψη ισορροπίας στο επίπεδο προστασίας και να εξασφαλιστεί σταθερά υψηλό επίπεδο προστασίας στην ΕΕ με την πρόβλεψη ελάχιστων προτύπων εναρμόνισης. Επιπλέον, μόνο μέσω της δράσης της ΕΕ μπορούν να εναρμονιστούν οι υφιστάμενοι κανόνες σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στις ειδικές τομεακές πράξεις της Ένωσης.

Β. Λύσεις
Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;
• Επιλογή 1: Διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης. • Επιλογή 2: Σύσταση της Επιτροπής η οποία θα παρέχει 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. • Επιλογή 3: Οδηγία η οποία θα εισάγει την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης συνοδευόμενη από ανακοίνωση η οποία θα ορίζει ένα πλαίσιο πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ, περιλαμβανομένων συνοδευτικών μέτρων για τη στήριξη των εθνικών αρχών. • Επιλογή 4: Οδηγία η οποία θα εισάγει μέτρα προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε ορισμένους τομείς του δικαίου της ΕΕ. • Επιλογή 4 υποεπιλογή 1: Οδηγία βάσει της επιλογής πολιτικής 4 συνοδευόμενη από ανακοίνωση η οποία θα ορίζει ένα πλαίσιο πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ, περιλαμβανομένων συνοδευτικών μέτρων για τη στήριξη των εθνικών αρχών. Αυτή είναι η προτιμώμενη επιλογή.
Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;
Λίγα, μόνο, από τα ενδιαφερόμενα μέρη που έλαβαν μέρος στη διαβούλευση (εθνικές αρχές) θεωρούν ότι ο ορισμός του προβλήματος και οι αιτίες του θα αντιμετωπιστούν πλήρως από μη κανονιστική επιλογή. Οι μισές από τις επιχειρηματικές ενώσεις που απάντησαν στη δημόσια διαβούλευση της Επιτροπής υποστηρίζουν δεσμευτικά ελάχιστα πρότυπα της ΕΕ, ενώ οι υπόλοιπες θα ήταν ικανοποιημένες με εθνικά πρότυπα ή με τη διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης. Η συντριπτική πλειοψηφία όσων απάντησαν, καθώς και η κοινωνία των πολιτών, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (απόφαση του Οκτωβρίου του 2017) θεωρούν ότι ένα ευρύ νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι η προτιμώμενη επιλογή.
Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής
Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);
Η προτιμώμενη επιλογή θα έχει οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά οφέλη. Θα συμβάλει στην αποκάλυψη και την αποτροπή της απάτης και της διαφθοράς στον προϋπολογισμό της ΕΕ (ο υφιστάμενος κίνδυνος απώλειας εσόδων εκτιμάται μεταξύ 179 δισ. EUR και 256 δισ. EUR). Στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, το όφελος της αποτελεσματικής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην ΕΕ εκτιμάται ότι κυμαίνεται από 5,8 δισ. EUR έως 9,6 δισ. EUR ετησίως. Η προτιμώμενη επιλογή θα βοηθήσει επίσης στην καταπολέμηση της φοροαποφυγής. Η μετατόπιση κερδών ευθύνεται για απώλεια φορολογικών εσόδων για τα κράτη μέλη και την ΕΕ που εκτιμάται σε περίπου 50-70 δισ. EUR. Αναμένεται επίσης ευρύς κοινωνικός αντίκτυπος που θα επηρεάσει θετικά τα άτομα και τις επιχειρήσεις. Η θέσπιση ισχυρής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θα βελτιώσει τις συνθήκες εργασίας του 40 % του εργατικού δυναμικού της ΕΕ που υπό άλλες συνθήκες θα έμενε απροστάτευτο (περίπου 60 εκατομμύρια εργαζόμενοι). Αναμένεται να αυξήσει την ακεραιότητα και τη διαφάνεια στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα και να συμβάλει στον θεμιτό ανταγωνισμό στην ενιαία αγορά. Αν και τα οφέλη δεν μπορούν να ποσοτικοποιηθούν, τα στοιχεία δείχνουν ότι οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος θα συμβάλουν στην πρόληψη της αμέλειας και των αθέμιτων πρακτικών με σοβαρές επιπτώσεις, δηλαδή στην προστασία του περιβάλλοντος, στην ασφάλεια των προϊόντων, των τροφίμων και των μεταφορών, στην προστασία των καταναλωτών και στη δημόσια υγεία.
Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);
Το κόστος εφαρμογής (δηλαδή, της συμμόρφωσης με την υποχρέωση καθιέρωσης εσωτερικών διαύλων αναφοράς και τα συναφή έξοδα) συνοψίζεται ως εξής: • Για τον δημόσιο τομέα το συνολικό κόστος ανέρχεται σε 204,9 εκατ. EUR ως εφάπαξ δαπάνη και σε 319,9 εκατ. EUR ως ετήσιες δαπάνες. • Για τον ιδιωτικό τομέα (μεσαίες και μεγάλες επιχειρήσεις) το προβλεπόμενο συνολικό κόστος ανέρχεται σε EUR (542,9 εκατ. EUR ως εφάπαξ δαπάνη και σε 1 016,7 εκατ. EUR ως ετήσιες δαπάνες). • Το συνολικό κόστος τόσο για τον δημόσιο όσο και για τον ιδιωτικό τομέα ανέρχεται σε 1 312,4 εκατ. EUR.
Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;
Η προτιμώμενη επιλογή θα καλύψει μόνο τις μεσαίες και τις μεγάλες επιχειρήσεις και δεν θα έχει σημαντικό κόστος – δηλαδή, θα έχει το κόστος εφαρμογής (εφάπαξ) που εκτιμάται σε περίπου 1 374 EUR και το μέσο ετήσιο λειτουργικό κόστος που εκτιμάται σε 1 054,6 EUR (αυτό περιλαμβάνει το κόστος για την ετήσια εκπαίδευση των εργαζομένων που μπορεί να μην είναι απαραίτητη). Η προτιμώμενη επιλογή θα εξαιρεί τις μικρές και τις πολύ μικρές επιχειρήσεις από την υποχρέωση καθιέρωσης εσωτερικών διαύλων αναφοράς (εκτός

από εκείνες του τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών ή εκείνες που είναι ευάλωτες σε νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή σε χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και σε περίπτωση που απαιτείται από τα κράτη μέλη μετά από εκτίμηση κινδύνου με βάση τη φύση των δραστηριοτήτων των οντοτήτων και το απορρέον επίπεδο κινδύνου).

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικητικές αρχές;

Η αναμενόμενη αύξηση των δαπανών για την εφαρμογή των νομικών απαιτήσεων της προτιμώμενης επιλογής ανέρχεται σε 34 εκατ. EUR (περίπου 15 εκατ. EUR παραπάνω από το βασικό σενάριο).

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;
Η επιλογή αυτή θα προαγάγει τα θεμελιώδη δικαιώματα, ιδίως την ελευθερία έκφρασης και τους δίκαιους όρους εργασίας, θα αυξήσει τις απαιτήσεις σχετικά με την αναφορά παραβάσεων και θα αποτρέψει τις παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;
Η Επιτροπή θα υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έκθεση εφαρμογής και έκθεση αξιολόγησης, αντίστοιχα, δύο και έξι έτη (το αργότερο) μετά το πέρας της προθεσμίας για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο.