

---

# Η ΟΔΗΓΙΑ ΤΗΣ Ε.Ε ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

---

Οι πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στο να εκθέτουν τη διαφθορά και κάθε άλλη παράνομη άδικη πράξη που απειλεί το δημόσιο συμφέρον. Δημοσιοποιώντας πληροφορίες για τέτοιες καταχρηστικές ενέργειες, οι πληροφοριοδότες έχουν βοηθήσει να σωθούν αναρίθμητες ζωές και δισεκατομμύρια ευρώ σε δημόσιες χρηματοδοτήσεις. Οι πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος συχνά θέτουν τον εαυτό τους σε υψηλό προσωπικό κίνδυνο, καθώς ενδέχεται να απολυθούν, να διωχθούν δικαστικώς, να καταχωρηθούν σε «μαύρες λίστες», να συλληφθούν, να απειληθούν, ή -σε ορισμένες ακραίες συνθήκες- να αποτελέσουν αντικείμενο επιθέσεων ή δολοφονιών. Η προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος από τέτοια αντίποινα θα προωθήσει τη δημοσιοποίηση της διαφθοράς, ενώ θα ενισχύσει περαιτέρω τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στον δημόσιο και ιδιωτικό εργασιακό τομέα.

Η προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος από τη διακριτική μεταχείριση, συμπεριλαμβανομένων των αντιποίνων, των διακρίσεων ή του αποκλεισμού, δύναται να ενθαρρύνει την καταγγελία παρανομιών, κάτι το οποίο θα μεγιστοποιήσει τις πιθανότητες να αποφευχθεί, να αποκαλυφθεί και να τύχει ποινικού κολασμού η παράνομη πράξη. Η προστασία, επομένως, των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος είναι εργαλείο – κλειδί στην ενίσχυση της αποτελεσματικής εφαρμογής της νομοθεσίας.

Τον Οκτώβριο του 2019, η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθέτησε την Οδηγία για την Προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβιάσεις του Ενωσιακού Δικαίου (Οδηγία για την Προστασία των Πληροφοριοδοτών Δημοσίου Συμφέροντος) Τα Κράτη- Μέλη έχουν προθεσμία δυο ετών, για να ενσωματώσουν την Οδηγία στο εθνικό τους δίκαιο. Μέχρι πρότινος, τα Κράτη – Μέλη της Ε.Ε. είχαν διαφορετικά επίπεδα προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος, με εξαίρεση ορισμένες χώρες, όπως η Ιρλανδία, να έχουν σχετικά ισχυρούς νόμους, ενώ άλλες χώρες, όπως η Κύπρος, ανύπαρκτους νόμους. Η Διεθνής Διαφάνεια έχει από καιρό διεκδικήσει πιο ολοκληρωμένη και ευρεία προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος και η Οδηγία παρέχει ισχυρά θεμέλια για τέτοια προστασία σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Θέτει ελάχιστα πρότυπα απαιτήσεων για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος που καταγγέλλουν παραβιάσεις του Ενωσιακού Δικαίου σε προσδιορισμένους τομείς.

Τα Κράτη Μέλη έχουν προθεσμία μέχρι τον Οκτώβριο του 2021, για να ενσωματώσουν στο εθνικό τους δίκαιο την Οδηγία. Αυτή είναι μια ευκαιρία για όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εναρμονίσουν το εθνικό νομικό τους πλαίσιο επί της προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος με τις διεθνείς προδιαγραφές και τις βέλτιστες πρακτικές. Η Διεθνής Διαφάνεια παροτρύνει τις Ευρωπαϊκές Χώρες όχι μόνο να υποστηρίξουν τις υποχρεώσεις, όπως ορίζονται στην Οδηγία, αλλά περαιτέρω να λαμβάνουν μέτρα, ώστε να διασφαλίσουν ότι οι εθνικές τους νομοθεσίες παρέχουν ισχυρή προστασία προς όλους τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος που καταγγέλλουν παραβιάσεις του νόμου είτε πρόκειται για Ενωσιακό δίκαιο είτε για Εθνικό δίκαιο. Για να στηρίξει την αποτελεσματική εφαρμογή της Οδηγίας, η Διεθνής Διαφάνεια εκπόνησε την ανάλυση αυτή, η οποία παρέχει προτάσεις, με στόχο να κλείσει κενά και να ενισχύσει την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος κατά τη διαδικασία μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Μέσω των εθνικών της παραρτημάτων, η Διεθνής Διαφάνεια θα παρέχει επίσης ειδικές προτάσεις σε εθνικό επίπεδο.

## ΟΙ ΘΕΤΙΚΕΣ ΟΥΣΙΕΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ

Παρόλο που συγκεκριμένες διατάξεις πρέπει να ενισχυθούν, η Οδηγία παρέχει ισχυρά ελάχιστα πρότυπα για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος στην Ευρώπη. Τα Κράτη Μέλη οφείλουν να ενσωματώσουν αυτές τις διατάξεις με βάση το πνεύμα της Οδηγίας, που είναι να παρέχει ένα υψηλό επίπεδο προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος.

- Καλύπτει τόσο τον **δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα**.<sup>1</sup>
- Καλύπτει ένα **ευρύ φάσμα ενδεχόμενων πληροφοριοδοτών**, συμπεριλαμβανομένων ατόμων εκτός της παραδοσιακής σχέσης εργοδότη – εργαζομένου, όπως είναι οι σύμβουλοι, οι εργολάβοι, οι εθελοντές, τα μέλη επιτροπών και συμβουλίων, πρώην εργαζόμενοι, καθώς και αιτούντες εργασία. (Άρθρο 4).
- Προστατεύει ακόμη και **άτομα τα οποία συνδράμουν τους πληροφοριοδότες**, καθώς και **φυσικά και νομικά πρόσωπα που συνδέονται με πληροφοριοδότες** ( Άρθρο 4 παρ.4 ).
- Ως παραβιάσεις του νόμου προσδιορίζονται οι πράξεις ή οι παραλείψεις που είναι είτε **παράνομες** είτε **αντιστρατεύονται το αντικείμενο και το σκοπό των ρυθμίσεων**. (Άρθρο 5 παρ. 1).
- Στην παροχή προστασίας **δε λαμβάνεται διόλου υπόψη το κίνητρο των πληροφοριοδοτών για την καταγγελία**.<sup>2</sup>
- Προστατεύει την ταυτότητα των πληροφοριοδοτών στην πλειονότητα των περιπτώσεων με σαφείς και περιορισμένες εξαιρέσεις αναφορικά με την εμπιστευτικότητα και με προηγούμενη ειδοποίηση στον πληροφοριοδότη, όταν η ταυτότητά του πρέπει να αποκαλυφθεί. (Άρθρο 16).
- Παρέχει προστασία στους πληροφοριοδότες που έχουν καταγγείλει ή αποκαλύψει πληροφορίες **ανώνυμα** και οι οποίοι κατά συνέπεια έχουν ταυτοποιηθεί. (Άρθρο 6 παρ.3).
- Επιτρέπει στους πληροφοριοδότες **να καταγγέλλουν παραβιάσεις του νόμου εσωτερικά ή απευθείας στις αρμόδιες αρχές**. (Άρθρο 10).<sup>3</sup>
- Υπό ορισμένες συνθήκες **αφήνει περιθώριο για δημοσιοποίηση** (Άρθρο 15).
- Απαγορεύει **«κάθε τύπο αντιποίνων»** συμπεριλαμβανομένων των απειλών για αντίποινα και απόπειρες για αντίποινα και παρέχει μια μακρά, ποικιλόμορφη και μη εξαντλητική λίστα παραδειγμάτων (Άρθρο 19).
- Προβλέπει την **επιβολή κυρώσεων** σε πρόσωπα που εμποδίζουν ή προσπαθούν να εμποδίσουν την καταγγελία, αντεκδικούνται πρόσωπα που καταγγέλλουν (συμπεριλαμβανομένων κακόβουλων νομικών ενεργειών) και παραβίασης του καθήκοντος της διατήρησης της εμπιστευτικότητας της ταυτότητας των πληροφοριοδοτών. (Άρθρο 23).
- Θεσπίζει **προσωρινά μέτρα προστασίας**, άνευ των οποίων ένας πληροφοριοδότης μπορεί να αδυνατεί να διατηρήσει το επαγγελματικό και οικονομικό του status, έως ότου οι νομικές διαδικασίες περατωθούν (Άρθρο 21 παρ.6).<sup>4</sup>
- Απαιτεί από τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν την παροχή **στο κοινό ευχερώς προσβάσιμων και ελεύθερων, τεκμηριωμένων και ανεξάρτητων συμβουλών**. (Άρθρο 20 παρ. 1 εδ. α).
- Προβλέπει **νομική και οικονομική αρωγή** σε πληροφοριοδότες, που είναι αναπόσπαστο στοιχείο μιας αποτελεσματικής προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος. (Άρθρο 20 παρ. 2).<sup>5</sup>
- Προβλέπει να μην κρίνονται οι πληροφοριοδότες ως υπαίτιοι για την παραβίαση των περιορισμών στην απόκτηση ή αποκάλυψη πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένων των παραβιάσεων εμπορικών ή άλλων μυστικών (Άρθρο 21 παρ.2, 3, 7). Αποκλείει επίσης την πιθανότητα να συνάψει ο πληροφοριοδότης σύμβαση με την οποία να απαγορεύεται το δικαίωμά του να καταγγείλει, για παράδειγμα, μέσω ρητρών εμπιστευτικότητας ή συμφωνιών περί τήρησης απορρήτου. (Άρθρο 24).<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Αυτό περιλαμβάνει όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένου τον μη κερδοσκοπικό τομέα, που θα μπορούσε να νοηθεί ως αυτοτελής «τρίτος» τομέας σε ορισμένες χώρες.

<sup>2</sup> Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο θα πρέπει να αποφεύγει όρους όπως «καλή πίστη» και «καταχρηστικές ή κακόβουλες αναφορές» κατά τη μεταφορά της Οδηγίας.

<sup>3</sup> Το Άρθρο 7(2), το οποίο προβλέπει τα Κράτη Μέλη να ενθαρρύνουν το δικαίωμα του αναφέρεσθαι / καταγγελίας, διαμέσου εσωτερικών καναλιών καταγγελίας, πριν την αναφορά μέσω εξωτερικών καναλιών, δε θα πρέπει να ερμηνευθεί ότι επιτρέπει την παρέισφρουση περιορισμών στην απευθείας αναφορά μέσω εξωτερικών καναλιών.

<sup>4</sup> Χάριν της αποτελεσματικότητας, οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση προσωρινής προστασίας δε θα πρέπει να είναι δύσκολα επιτεύξιμες. (βλ. Παράρτημα 1 του Ιρλανδικού Νόμου περί Δημοσιοποίησης 2014). Βλ. *Διεθνής Διαφάνεια Οδηγός Βέλτιστης Πρακτικής για τη Νομοθεσία περί Καταγγελίας* (2018), σελ. 51-54.

<sup>5</sup> Το γεγονός ότι η Οδηγία ρυθμίζει τη νομική και οικονομική βοήθεια είναι θετικό βήμα, καίτοι δεν καθιστά αυτή την αρωγή ως υποχρεωτική. Η Διεθνής Διαφάνεια ενθαρρύνει όλα τα Κράτη Μέλη να θεσπίσουν μέτρα νομικής και οικονομικής βοήθειας.

<sup>6</sup> Ωστόσο, η Οδηγία απαιτεί έναν επιπρόσθετο όρο, ώστε οι καταγγέλλοντες να επωφεληθούν από την προστασία. (βλ. πρόταση σελ. 6).

- Θεσπίζει **υποχρεώσεις** σε ευρύ φάσμα δημόσιων και ιδιωτικών φορέων να **ιδρύσουν εσωτερικούς μηχανισμούς καταγγελίας** (Άρθρο 8).
- Θεσπίζει την υποχρέωση **ανταπόκρισης επί των καταγγελιών και ενημέρωσης του καταγγέλλοντα** εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος (Άρθρα 9 και 11 παρ. 2).
- Προβλέπει **ενισχυμένη εθνική νομοθεσία για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος**, καθόσον τα κράτη μέλη δύνανται να εισάγουν ή να διατηρήσουν πιο ευνοϊκές διατάξεις από αυτές που θεσπίζονται στην Οδηγία. Διακηρύττει, επίσης, ότι η εφαρμογή της Οδηγίας σε καμία των περιπτώσεων δε θα αποτελέσει αιτία για την απομείωση του επιπέδου προστασίας που ήδη απολαύουν οι πληροφοριοδοτές δημοσίου συμφέροντος εντός των Κρατών Μελών τους. (Άρθρο 25)

## ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΒΕΛΤΙΩΣΕΙΣ

Κατά την ενσωμάτωση της Οδηγίας στην εθνική νομοθεσία, τα κράτη μέλη θα πρέπει να αξιοποιήσουν την ευκαιρία να κλείσουν τα παραθυράκια και να ενισχύσουν αδυναμίες της Οδηγίας, διασφαλίζοντας ολοκληρωμένη και αποτελεσματική προστασία σε όλους τους πληροφοριοδοτές, σύμφωνα με διεθνή πρότυπα και βέλτιστες πρακτικές. Η εθνική νομοθεσία για τους πληροφοριοδοτές δημοσίου συμφέροντος πρέπει:

- να έχει **ευρύτερο πεδίο εφαρμογής** που να καλύπτει όλες τις παραβάσεις του δικαίου (είτε είναι εθνικό είτε δίκαιο της ΕΕ) και απειλές ή προσβολές κατά του δημοσίου συμφέροντος
- να μην αποκλείει **ζητήματα που άπτονται της άμυνας, της ασφάλειας και των διαβαθμισμένων πληροφοριών**, αλλά να προβλέπει συγκεκριμένα καθεστώτα υποβολής αναφορών καταγγελίας
- να επεκτείνει τα μέτρα προστασίας σε πρόσωπα που **πιστεύεται ή πιθανολογείται ότι είναι πληροφοριοδοτές** (ακόμη και εσφαλμένα), σε πρόσωπα που **προτίθενται** να υποβάλουν καταγγελία και σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που επικουρούν τους πληροφοριοδοτές
- να ενισχύσει την **προστασία των πληροφοριοδοτών σε δικαστικές διαδικασίες** - δεν θα πρέπει να απαιτούνται πρόσθετοι όροι για την απόκτηση αυτής της προστασίας και το πρόσωπο που κινεί τη νομική διαδικασία φέρει το βάρος απόδειξης ότι ο καταγγέλλων δεν πληροί τους όρους προστασίας
- να μην εισάγει ειδικές ή πρόσθετες κυρώσεις για άτομα που προβαίνουν εν γνώσει τους σε ψευδείς δηλώσεις, χρησιμοποιώντας κανάλια καταγγελίας
- να ενισχύσει την **αντιστροφή του βάρους της απόδειξης**: το πρόσωπο που έχει λάβει επιζήμιο μέτρο κατά του πληροφοριοδοτή πρέπει να αποδείξει ότι το εν λόγω μέτρο δεν συνδεόταν με κανένα τρόπο με την υποβολή καταγγελίας ή τη δημοσιοποίηση, και ως εκ τούτου θα είχε συμβεί ούτως ή άλλως
- να προβλέπει την **πλήρη επανόρθωση των ζημιών** που υπέστησαν οι καταγγέλλοντες, **μέσω χρηματικής αποζημίωσης και μη οικονομικής φύσεως αποκατάστασης**
- να απαιτεί από τους ιδιωτικούς ή δημόσιους φορείς και τις αρμόδιες αρχές να αποδέχονται και να παρακολουθούν τις **ανώνυμες αναφορές παραβάσεων**
- να απαιτεί από όλα τα νομικά πρόσωπα του δημοσίου τομέα -μηδενός εξαιρουμένου- και από μη κερδοσκοπικά πρόσωπα με 50 ή περισσότερους εργαζομένους να θεσπίσουν **εσωτερικούς μηχανισμούς υποβολής καταγγελιών**
- να ορίζει ότι οι εσωτερικοί μηχανισμοί υποβολής καταγγελιών θα πρέπει να περιλαμβάνουν **διαδικασίες προστασίας των καταγγελλόντων**

Ορίζοντας την «εύλογη πεποίθηση»

Η έκφραση «εύλογη πεποίθηση» χρησιμοποιείται σε όλη την Οδηγία σε κεφαλαιώδεις διατάξεις σχετικά με τους όρους που πρέπει να πληρούν οι καταγγέλλοντες, εάν πρόκειται να επωφεληθούν από την προστασία. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό η μεταφορά αυτής της νομικής έννοιας στην εθνική νομοθεσία των χωρών της ΕΕ να μην δημιουργεί εμπόδια στην αποτελεσματική προστασία των καταγγελλόντων. Οι πληροφοριοδοτές είναι σπάνια σε θέση να γνωρίζουν την πλήρη εικόνα, οπότε ο νόμος δεν πρέπει να έχει την απαίτηση να είναι επακριβής η πεποίθηση του πληροφοριοδοτή. Το τεστ θα πρέπει να γίνεται επί τη βάση του αν κάποιος με την αντίστοιχη γνώση, εκπαίδευση και εμπειρία θα μπορούσε να συμφωνήσει με μια τέτοια πεποίθηση.

- να προβλέπει **ποινές** για φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους βάσει της Οδηγίας
- να απαιτεί τη λήψη **σαφούς συναίνεσης** του καταγγέλοντα, όπου είναι δυνατόν, πριν από τη διαβίβαση της καταγγελίας του σε άλλη Αρχή
- να ορίσει **Ανεξάρτητη Αρχή** που θα είναι υπεύθυνη για την εποπτεία και την επιβολή της σχετικής νομοθεσίας
- να απαιτεί την **συλλογή και τη δημοσίευση δεδομένων** σχετικά με τη λειτουργία του νόμου.

Παρακάτω δίνεται μια ενδελεχής επεξήγηση κάθε πρότασης.

## Εύρος εφαρμογής

Μια σημαντική απαίτηση για οποιαδήποτε νομοθεσία σχετικά με την καταγγελία είναι να βεβαιωθεί ότι καθορίζει σαφώς το πεδίο εφαρμογής της, δηλαδή σε ποιον εφαρμόζεται και ποια είδη παρανομίας καλύπτονται. **Το πεδίο εφαρμογής θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν ευρύτερο, να καλύπτει κάθε πιθανή κατάσταση καταγγελίας και να διασφαλίζει την προστασία όλων των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος.**

### **Το πεδίο εφαρμογής θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν ευρύτερο**

Λόγω των περιορισμένων αρμοδιοτήτων της ΕΕ, το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας είναι αποσπασματικό, μάλλον περίπλοκο και περιορισμένο. Προστατεύει μόνο τους πληροφοριοδότες που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της ΕΕ σε καθορισμένους τομείς.<sup>7</sup> Οι πληροφοριοδότες που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της ΕΕ σε άλλους τομείς, ή παραβιάσεις μόνο του εθνικού δικαίου δεν προστατεύονται από την Οδηγία. Αυτό δημιουργεί πολλά παραθυράκια και μεγάλη νομική αβεβαιότητα, καθιστώντας δύσκολο για τους πληροφοριοδότες να κατανοήσουν αν προστατεύονται. Η διατήρηση αυτής της προσέγγισης σε εθνικό επίπεδο θα άφηνε πολλούς πληροφοριοδότες απροστάτευτους και θα οδηγούσε σε καταστάσεις στις οποίες τα άτομα αποφασίζουν να μην μιλήσουν ή να το πράξουν με τη λανθασμένη πεποίθηση ότι προστατεύονται, καθιστώντας τα ευάλωτα σε αντίποινα.

Ένα παράδειγμα της νομικής αβεβαιότητας που δημιουργείται από το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής παρέχεται από την ίδια την Οδηγία. Το άρθρο 21 παράγραφος 7 αποσαφηνίζει τη σχέση μεταξύ της Οδηγίας για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος και της Οδηγίας για τα εμπορικά απόρρητα. Για παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος, οι καταγγέλλοντες που αναφέρουν ή δημοσιοποιούν πληροφορίες που περιλαμβάνουν εμπορικά απόρρητα πρέπει να πληρούν τους όρους της Οδηγίας για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος, προκειμένου να τύχουν προστασίας. Εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά από το εθνικό δίκαιο, για παραβάσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος, η Οδηγία για τα Εμπορικά Απόρρητα ισχύει για τους πληροφοριοδότες που αποκαλύπτουν εμπορικά απόρρητα, απαιτώντας από αυτούς να «έχουν ενεργήσει με σκοπό την προστασία του γενικού δημοσίου συμφέροντος».

Τα διεθνή πρότυπα συστήνουν ότι η νομοθεσία προστασίας των πληροφοριοδοτών θα πρέπει να έχει ένα ευρύ και σαφές πεδίο που να καλύπτει όσο το δυνατόν ευρύτερη κατηγορία παρανομιών. Ο περιορισμός του πεδίου εφαρμογής των πληροφοριών για τα οποία θα προστατεύονται τα άτομα παρεμποδίζει τη δυνατότητα καταγγελίας. Εάν οι άνθρωποι δεν είναι απόλυτα βέβαιοι ότι η συμπεριφορά που επιθυμούν να αναφέρουν πληροί τα κριτήρια, θα παραμείνουν σιωπηλοί, πράγμα που σημαίνει ότι οι οργανώσεις, οι αρχές και το κοινό θα παραμείνουν ανίδεοι για παραβάσεις που μπορούν να βλάψουν τα συμφέροντά τους.

Τα καλά νέα είναι ότι οι χώρες της ΕΕ δεν περιορίζονται από τις αρμοδιότητες της ΕΕ. Η Οδηγία αναγνωρίζει "την εξουσία των κρατών μελών να επεκτείνουν την προστασία σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο όσον αφορά τους τομείς ή τις πράξεις", με σκοπό να διασφαλιστεί ότι υπάρχει ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικό πλαίσιο προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος σε εθνικό επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τα παροτρύνει να το πράξουν, αναγνωρίζοντας ότι «είναι απαραίτητη μια συνολική προσέγγιση προκειμένου να αναγνωριστεί η σημαντική συμβολή των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος στην πρόληψη και την αντιμετώπιση των παράνομων συμπεριφορών που βλάπτουν το δημόσιο συμφέρον, και για να εξασφαλίσει την ορθή προστασία τους σε ολόκληρη την ΕΕ».<sup>14</sup> Δεν υπάρχει κανένας λόγος για τον οποίο το Εθνικό δίκαιο δεν θα πρέπει να επωφελείται από την ίδια προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος που τυγχάνει το Ευρωπαϊκό δίκαιο, καθώς άπαξ και το αναγκαίο πλαίσιο τεθεί σε ισχύ προς συμμόρφωση με την Οδηγία της ΕΕ, η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής δεν θα απαιτεί πρόσθετες προσπάθειες.

Οι δύο κύριες προσεγγίσεις που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής της νομοθεσίας σχετικά με τη νομοθεσία για την προστασία των πληροφοριοδοτών είναι η υιοθέτηση ενός λεπτομερούς ορισμού στον οποίο απαριθμούνται όλες οι καλυπτόμενες κατηγορίες ή η χρήση ενός ευρέος γενικού όρου όπως "απειλή ή βλάβη του δημοσίου συμφέροντος". Η βέλτιστη πρακτική είναι να χρησιμοποιείται μια μικτή προσέγγιση για να συμπεριληφθεί σαφώς κάθε ζήτημα παρανομίας και πιθανής βλάβης του δημοσίου συμφέροντος. Θα πρέπει να αποφεύγονται αποκλειστικοί ή εξαντλητικοί κατάλογοι.<sup>15</sup>

**Πρόταση:** Η εθνική νομοθεσία θα πρέπει να διαθέτει ευρύ πεδίο εφαρμογής που να καλύπτει όλες τις παραβάσεις του δικαίου (είτε είναι εθνικό είτε δίκαιο της ΕΕ) και απειλές ή βλάβες του δημοσίου συμφέροντος, όπως η διαφθορά, οι προσβολές της δικαιοσύνης, ιδιαίτεροι κίνδυνοι για τη δημόσια υγεία, την ασφάλεια ή το περιβάλλον, η κατάχρηση εξουσίας, η μη εξουσιοδοτημένη χρήση δημόσιων πόρων ή περιουσιακών στοιχείων, η διασπάθιση δημόσιου χρήματος ή η κακοδιαχείριση, οι συγκρούσεις συμφερόντων και οι

## **Οι αναφορές καταγγελιών και οι δημοσιοποιήσεις σχετικά με θέματα άμυνας, ασφάλειας και διαβαθμισμένων πληροφοριών θα πρέπει να καλύπτονται**

Η Οδηγία αποκλείει ρητώς τις αναφορές καταγγελιών και τις δημοσιοποιήσεις σχετικά με παραβιάσεις των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων που αφορούν θέματα άμυνας ή ασφάλειας. Αυτό είναι αινιγματικό, δεδομένης της μεγάλης ποσότητας δημόσιων κονδυλίων που εμπλέκονται – περίπου € 200.000.000.000 δις ετησίως στην ΕΕ.<sup>167</sup> Η Οδηγία επιτρέπει επίσης στις χώρες της ΕΕ να εξαιρούν τις εκθέσεις καταγγελιών που αφορούν διαβαθμισμένες πληροφορίες<sup>17</sup>. Αυτό είναι ανησυχητικό, καθώς οι πληροφοριοδότες σε θέματα εθνικής ασφάλειας συχνά υφίστανται τα πιο σοβαρά αντίποινα. Όχι μόνο χάνουν τις δουλειές τους, αλλά αντιμετωπίζουν ποινικές έρευνες, δίωξη και σκληρή καταδίκη<sup>18</sup>.

Τα περισσότερα διεθνή μέσα αναγνωρίζουν ότι το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης μπορεί να υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς για την προστασία της εθνικής ασφάλειας ή της δημόσιας τάξης. Ωστόσο, οι περιορισμοί αυτοί δεν θα πρέπει να είναι τόσο υπερβολικά ευρείς, ώστε να αποτρέπουν τον αποτελεσματικό δημόσιο έλεγχο, τη συζήτηση σχετικά με τη λήψη αποφάσεων και τις δραστηριότητες της κυβέρνησης, και να δυσχεραίνουν περισσότερο τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των παρανομιών. Όπως τόνισε το γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για τα Ναρκωτικά και το Έγκλημα, η αναφορά πληροφοριών που καταδεικνύουν παρανομίες είναι ζήτημα σημαντικού δημοσίου συμφέροντος και θα πρέπει να θεωρείται (η πληροφορία) "προστατευμένη", ανεξάρτητα από το αν οι πληροφορίες ταξινομούνται ή όχι ως διαβαθμισμένες, και ότι θα πρέπει να υπάρχουν αποτελεσματικά κανάλια για την γνωστοποίηση των εν λόγω πληροφοριών. Το Συμβούλιο της Ευρώπης αναγνωρίζει ότι ένα ειδικό καθεστώς ή πλέγμα κανόνων μπορεί να εφαρμόζεται σε πληροφορίες σχετικά με την εθνική ασφάλεια, την άμυνα, τις υπηρεσίες εθνικής ασφαλείας, τη δημόσια τάξη ή τις διεθνείς σχέσεις.<sup>20</sup> Εάν ένας πληροφοριοδότης προβεί σε δημόσια γνωστοποίηση σύμφωνα με τους εν λόγω κανόνες, θα πρέπει να λάβει πλήρη προστασία.

**Πρόταση:** Η εθνική νομοθεσία για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος δεν θα πρέπει να αποκλείει θέματα που αφορούν την άμυνα, την ασφάλεια και τις διαβαθμισμένες πληροφορίες, αλλά να προβλέπει συγκεκριμένα καθεστώτα υποβολής αναφορών, σύμφωνα με τις Παγκόσμιες Αρχές για την Εθνική Ασφάλεια και το Δικαίωμα στην Πληροφόρηση («αρχές Tshwane»).

**Τα μέτρα προστασίας θα πρέπει να επεκταθούν σε όλα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα** Η προστασία δεν θα πρέπει να περιορίζεται στα άτομα που έχουν υποβάλει καταγγελία χρησιμοποιώντας τους ειδικούς εσωτερικούς και εξωτερικούς διαύλους, αλλά θα πρέπει να επεκταθεί και σε όλα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα που διατρέχουν κίνδυνο αντιποίνων ως συνέπεια της καταγγελίας. Ως εκ τούτου, είναι ευπρόσδεκτο το ότι η Οδηγία παρέχει προστασία σε φυσικά και νομικά πρόσωπα που συνδέονται με καταγγέλλοντες, όπως οι συνάδελφοι, οι συγγενείς και οι εργοδότες<sup>21</sup>. Ωστόσο, ορισμένες κατηγορίες προσώπων που εκτίθενται σε κινδύνους αντιποίνων δεν καλύπτονται από την Οδηγία.

Πρώτον, η Οδηγία παρέχει προστασία στους μεσάζοντες, αλλά ορίζει στενά έναν μεσάζοντα ως το φυσικό πρόσωπο που επικουρεί ένα πρόσωπο που υποβάλλει την καταγγελία στη διαδικασία υποβολής καταγγελιών σε ένα εργασιακό περιβάλλον. Αποκλείει τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών (ΟΚΠ), όπως η Διεθνής Διαφάνεια, που παρέχουν

<sup>7</sup> Το άρθρο 2 ορίζει το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής χρησιμοποιώντας αφηρημένες έννοιες, όπως τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και της εσωτερικής αγοράς, και παραπέμπει σε παράρτημα που περιέχει μεγάλο κατάλογο πράξεων της ΕΕ.

<sup>8</sup> Αυτό είναι ιδιαίτερα ανησυχητικό, δεδομένου ότι το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', απαιτεί από τους καταγγέλλοντες να έχουν βάσιμο λόγο να πιστεύουν ότι οι πληροφορίες που αναφέρουν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας, εάν πρόκειται να τύχουν προστασίας.

<sup>9</sup> Οδηγία 2016/943 της ΕΕ για την προστασία των εμπορικών απορρήτων.

<sup>10</sup> Το άρθρο 5, στοιχείο β', της οδηγίας 2016/943 της ΕΕ της 8ης Ιουνίου 2016 σχετικά με την προστασία της τεχνολογίας και των επιχειρηματικών πληροφοριών (εμπορικό απόρρητο) κατά της παράνομης αποκλήσεως, χρήσης και γνωστοποίησής τους.

<sup>11</sup> Διεθνής Διαφάνεια, Διεθνείς Αρχές Για Τη Νομοθεσία Περί Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος (2013), αρχή 3 · Blueprint for Free Speech, Αρχές Σχεδίου Για Την Προστασία Των Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος, αρχή 2 · Government Accountability Project, Διεθνής Βέλτιστη Πρακτική Για Τις Πολιτικές Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος (2016), αρχή 2.

<sup>12</sup> Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών Για Τα Ναρκωτικά Και Το Έγκλημα (UNODC), Οδηγός Για Ορθές Πρακτικές Στην Προστασία Των Προσώπων Που Υποβάλλουν Καταγγελία (2015), σ. 22.

<sup>13</sup> Άρθρο 2 παράγραφος 2 και αιτιολογική σκέψη 5.

<sup>14</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Ενίσχυση Της Προστασίας Των Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος Σε Επίπεδο ΕΕ, COM (2018) 214 Final.

<sup>15</sup> Βλ. Διεθνή Διαφάνεια, 2018, σ. 7-10.

συμβουλές και υποστήριξη σε πληροφοριοδότες. Αυτό εκθέτει τις ΟΚΠ σε αντίποινα και πιέσεις για να αποκαλύψουν την ταυτότητα ενός πληροφοριοδότη, απειλώντας το ουσιαστικό έργο που έχουν επιτελέσει οι ΟΚΠ για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος και στη βοήθεια που τους παρέχουν να αποκαλύψουν παρανομίες που πρέπει να αντιμετωπιστούν για τη διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος.

Δεύτερον, η Οδηγία δεν προστατεύει ρητώς τα άτομα που δεν έχουν (ακόμη) χρησιμοποιήσει τους ειδικούς διαύλους για να υποβάλουν καταγγελία, αλλά έχουν μιλήσει με συναδέλφους, διευθυντές ή με το ανθρωπινό δυναμικό, παρόλο που θα μπορούσαν να υποστούν διακριτική μεταχείριση, με στόχο να αποτραπούν από το να κάνουν μια "επίσημη" καταγγελία, ή ως "προληπτικό χτύπημα" για να παρακαμφθεί η νομική προστασία.<sup>23</sup>

Είναι αρκετά συνηθισμένο για τους εργαζομένους να αναφέρουν ζητήματα στον προϊστάμενο ή στον προσωπάρχη τους, αντί να χρησιμοποιούν ειδικά κανάλια καταγγελιών. Αυτό μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι τα άτομα έχουν μόνο μερική πληροφόρηση και δεν συνειδητοποιούν ότι καταγγέλλουν μια παρανομία που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας προστασίας των πληροφοριοδοτών. Αυτό θα μπορούσε επίσης να συμβεί, εάν τα άτομα δεν είναι (καλά) ενημερωμένα σχετικά με την ύπαρξη των ειδικών διαύλων καταγγελιών και πώς ή πότε να τα χρησιμοποιήσουν. Επιπλέον, όταν τα άτομα εξετάζουν την εκπόνηση ή την προετοιμασία μιας καταγγελίας, δεν είναι ασυνήθιστο για εκείνα να ζητούν συμβουλές από συναδέλφους ή διευθυντές, να κάνουν ερωτήσεις που αποκαλύπτουν τις γνώσεις τους σχετικά με μια ενδεχόμενη παρανομία, ή ακόμη και να υποδεικνύουν ότι σκοπεύουν να κάνουν μια καταγγελία. Για να καλυφθούν αυτές οι καταστάσεις, η Διεθνής Διαφάνεια συνιστά να επεκταθεί η προστασία σε εν δυνάμει πληροφοριοδότες και πληροφοριοδότες που έγιναν αντιληπτοί.<sup>24</sup>

**Πρόταση:** η εθνική νομοθεσία για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να επεκτείνεται τα μέτρα προστασίας σε:

- πρόσωπα που πιστεύεται ή πιθανολογείται ότι είναι πληροφοριοδότες, ακόμη και κατά λάθος
- πρόσωπα που είχαν σκοπό να υποβάλουν καταγγελία
- οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που βοηθούν τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος

## Μέτρα Προστασίας

### Η προστασία των πληροφοριοδοτών σε δικαστικές διαδικασίες θα πρέπει να ενισχυθεί

Όπως έχουν καταδείξει πολυάριθμες και σημαντικές περιπτώσεις καταγγελιών, οι πληροφοριοδότες μπορούν να υποστούν νομικές συνέπειες από την δημοσιοποίηση, αντιμετωπίζοντας ποινικές κατηγορίες και αστικές αξιώσεις για παραβίαση της νομοθεσίας, για παράδειγμα, δυσφήμιση, επαγγελματικό απόρρητο ή προστασία δεδομένων ή για παράβαση των συμβατικών υποχρεώσεων. Η απειλή και ο φόβος τέτοιων νομικών συνεπειών μπορεί να είναι ανασταλτική παράμετρος για κάποιον να μιλήσει δημοσίως. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η βέλτιστη πρακτική υπαγορεύει ότι οι καταγγελίες των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να είναι απρόσβλητες από την υπαιτιότητα εν δυνάμει ποινικών, αστικών και διοικητικών νόμων, και το βάρος πρέπει να εμπίπτει στο πρόσωπο του καθ' ού της δημοσιοποίησης, για να αποδείξει κάθε πρόθεση και σκοπό στο πρόσωπο του πληροφοριοδότη για παραβίαση του νόμου.<sup>25</sup>

Η Οδηγία προβλέπει την προστασία των καταγγελλόντων όσον αφορά τη συμβατική ευθύνη στο άρθρο 21 παράγραφος 2 και στο άρθρο 24, και όσον αφορά τις δικαστικές διαδικασίες του άρθρου 21 παράγραφος 7, αλλά θέτει έναν πρόσθετο όρο για τη χορήγηση της εν λόγω προστασίας, πλέον εκείνων που απαριθμούνται στο Άρθρο 6, «Όροι προστασίας των προσώπων που υποβάλλουν καταγγελία». Αναφέρει ότι οι πληροφοριοδότες δημοσίου

<sup>16</sup> Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Άμυνα: Δαπάνες Των Κρατών Μελών, ενημέρωση, Μάιος 2018, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621784/IPOL\\_BRI\(2018\)621784\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621784/IPOL_BRI(2018)621784_EN.pdf)

<sup>17</sup> Άρθρο 3

<sup>18</sup> Ηνωμένα Έθνη, Έκθεση Του Ειδικού Εισηγητή Για Την Προώθηση Του Δικαιώματος Στην Ελευθερία Της Γνώμης Και Της Έκφρασης (2015), σ. 18.

<sup>19</sup> UNODC, 2015, σ. 27-28.

<sup>20</sup> Συμβούλιο της Ευρώπης, 2014, αρχή 5.

<sup>21</sup> Άρθρο 4 παράγραφος 4.

<sup>22</sup> Άρθρο 5 παράγραφος 8

<sup>23</sup> GAP, 2016, αρχή 4.

<sup>24</sup> Διεθνής Διαφάνεια, 2013, αρχή 4, στην υποσημείωση.

<sup>25</sup> Διεθνής Διαφάνεια, 2013, αρχή 10.

<sup>26</sup> Απολογική σκέψη (97).

συμφέροντος δεν θα πρέπει να υπέχουν ευθύνη οποιοδήποτε είδους ως αποτέλεσμα καταγγελιών ή δημοσιοποιήσεων, "υπό την προϋπόθεση ότι είχαν βάσιμους λόγους να πιστεύουν ότι η υποβολή καταγγελίας ή η δημοσιοποίηση των στοιχείων ήταν αναγκαία για την αποκάλυψη παραβίασης".

Αυτό θα μπορούσε να δημιουργήσει μια ανώμαλη κατάσταση, σύμφωνα με την οποία για την ίδια καταγγελία οι πληροφοριοδότες θα προστατεύονταν από αντίποινα στον χώρο εργασίας τους (κατά, για παράδειγμα, απολύσεως ή εκφοβισμού), αλλά θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικής διένεξης από τον εργοδότη τους ή τους συναδέλφους. Αυτό θα μπορούσε να αποτρέψει τους πληροφοριοδότες να προχωρήσουν σε καταγγελία.

**Πρόταση:** Η εθνική νομοθεσία προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος δεν θα πρέπει να απαιτεί από τους καταγγέλλοντες να πληρούν όρους άλλους από αυτούς που απαριθμούνται στο άρθρο 6 («όροι για την προστασία των καταγγελλόντων»), προκειμένου να προστατεύονται σε δικαστικές διαδικασίες. Θα πρέπει επίσης να κάνει σαφές ότι «το πρόσωπο που κινεί τη διαδικασία θα πρέπει να φέρει το βάρος της απόδειξης ότι ο καταγγέλλων δεν πληροί τις προϋποθέσεις αυτές».<sup>26</sup>

### **Δεν θα πρέπει να υπάρχουν ειδικές ή πρόσθετες ποινές για εν γνώσει ψευδείς καταγγελίες ή δημοσιοποιήσεις**

Ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη ανησυχούν ότι η προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο εκμετάλλευσης από άτομα που εν γνώσει τους κάνουν ψευδείς καταγγελίες, για να προστατευτούν από πειθαρχικές κυρώσεις ή για να υπονομεύσουν το καλό όνομα του εργοδότη ή των συναδέλφων τους. Σε μια προσπάθεια να αντιμετωπιστούν οι ανησυχίες αυτές, η Οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη να ρυθμίσουν «αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις» έναντι των προσώπων που δημοσιοποίησαν εν γνώσει τους ή δημοσίευσαν δημοσίως ψευδείς πληροφορίες.<sup>27</sup>

Ωστόσο, η διάταξη αυτή μπορεί να ενεργήσει ως ισχυρό αποτρεπτικό παράγοντα για τις καταγγελίες, ιδίως εάν οι κυρώσεις θεωρούνται υπερβολικά αυστηρές. Θα δώσει στους πληροφοριοδότες που διστάζουν και φοβούνται τα αντίποινα έναν επιπλέον λόγο για να μην υποβάλουν καταγγελία. Οι πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος αποφασίζουν να εγείρουν ένα ζήτημα βάσει των πληροφοριών που έχουν. Αυτά, συχνά αποτελούν μερική πληροφόρηση, όπως από μια συζήτηση που κρυφάκουσαν ή ένα έγγραφο που είδαν, αλλά τα οποία δεν έχουν στην κατοχή τους. Είναι πιθανό ότι η διερεύνηση επί μιας δημόσιας γνωστοποίησης δεν θα βρει έρεισμα σε κανένα αποδεικτικό στοιχείο για παρανομία· μπορεί να υπήρξε άλλη, νόμιμη εξήγηση για την αναφερόμενη πράξη. Όταν συμβεί αυτό, οι οργανισμοί θα αισθανθούν υποχρεωμένοι από την διάταξη του νόμου να διερευνήσουν τα κίνητρα των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος που ανέφεραν τις ψευδείς πληροφορίες, να προσπαθήσουν να δείξουν ότι γνώριζαν ότι ήταν ψευδείς και να δικαιολογήσουν τη λήψη αντίποινων μέτρων.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η διάταξη αυτή είναι περιπτή, ιδίως δεδομένου ότι τα κράτη μέλη, στη δυσφήμιση ή εν γένει στους ποινικούς τους νόμους, προβλέπουν ήδη κυρώσεις που επιβάλλονται σε ιδιώτες που προβαίνουν συνειδητά σε ψευδείς δηλώσεις. Η έρευνα και η πρακτική υποδηλώνουν επίσης ότι οι ασήμαντες ή ψευδείς καταγγελίες είναι ασυνήθιστες.<sup>28</sup>

Σε κάθε περίπτωση, όταν αναλαμβάνεται δράση κατά προσώπου που εσκεμμένα προέβη σε ψευδή δημοσιοποίηση, το βάρος απόδειξης πρέπει να βαρύνει το πρόσωπο που ισχυρίζεται ότι οι πληροφορίες ήταν παραπλανητικές, αναληθείς ή χαλκευμένες. Θα πρέπει να αποδείξουν ότι ο πληροφοριοδότης γνώριζε ότι ήταν ψευδής όταν έκανε την αναφορά ή τη δημοσιοποίηση.

**Πρόταση:** η εθνική νομοθεσία περί πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος δεν θα πρέπει να εισάγει ειδικές ή πρόσθετες κυρώσεις για άτομα που κάνουν συνειδητά ψευδείς δηλώσεις χρησιμοποιώντας κανάλια καταγγελίας. Τα κράτη μέλη, στη νομοθεσία περί δυσφήμισης ή στην ποινική νομοθεσία τους, προβλέπουν ήδη κυρώσεις εφαρμοστέες σε αυτές τις συνθήκες.

### **Η αντιστροφή του βάρους της απόδειξης θα πρέπει να ενισχυθεί**

Μπορεί να είναι πολύ δύσκολο για τους πληροφοριοδότες να αποδείξουν ότι υπέστησαν αντίποινα ως συνέπεια της καταγγελίας τους ή της δημοσιοποίησής τους. Από την άλλη πλευρά, οι οργανισμοί συνήθως διαθέτουν διαδικασίες για την τεκμηρίωση των δράσεων που αναλαμβάνονται κατά των εργαζομένων και έχουν καλύτερη πρόσβαση σε



μάρτυρες. Δεδομένου ότι οι οργανισμοί έχουν μεγαλύτερη ισχύ και πόρους, θα πρέπει να τους δοθεί η ευθύνη να αποδείξουν ότι τα μέτρα που ελήφθησαν δεν οφείλονταν στην καταγγελία ή τη δημοσιοποίηση από τον καταγγέλοντα.

Η Οδηγία πράγματι δημιουργεί τεκμήριο αντιποίνων όταν ένας πληροφοριοδότης βλάπτεται. Ωστόσο, ο εκδικούμενος μπορεί ακόμη να υπερισχύσει αποδεικνύοντας ότι «το μέτρο αυτό βασιζόταν σε δεόντως δικαιολογημένους λόγους».<sup>29</sup> Η διατύπωση αυτή δεν αναστρέφει πλήρως το βάρος της αποδείξεως και είναι επικίνδυνη, καθώς μπορεί να νομιμοποιήσει τις έρευνες για τον πληροφοριοδότη, ο μοναδικός σκοπός των οποίων είναι η δικαιολόγηση των μέτρων αντιποίνων. Αυτό θα μπορούσε να ακυρώσει τον σκοπό του τεκμηρίου.<sup>30</sup>

**Πρόταση:** Η εθνική νομοθεσία περί πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να μετακυλήσει σαφώς το βάρος απόδειξης στο πρόσωπο που έλαβε επίζημιο μέτρο κατά του καταγγέλοντα και να αποδείξει ότι το εν λόγω μέτρο "δεν συνδεόταν με κανέναν τρόπο με την καταγγελία ή τη δημοσιοποίηση" και, ως εκ τούτου, θα είχε συμβεί ούτως ή άλλως.

### **Οι πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να δικαιούνται πλήρη επανόρθωση μέσω οικονομικών και μη οικονομικών μέσων**

Η διακριτική μεταχείριση εκθέτει τους πληροφοριοδότες σε απώλεια – οικονομική απώλεια, απώλεια status ή ακόμη και συναισθηματικές κακουχίες. Η νομοθεσία θα πρέπει να προβλέπει την πρόσβαση των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος σε κατάλληλα ένδικο μέσα, την ελάφρυνση και την αποζημίωση που εξασφαλίζουν ότι η θέση τους δεν επιδεινώνεται λόγω της καταγγελίας ή της δημοσιοποίησης. Όλες οι ζημίες θα πρέπει να καλυφθούν, συμπεριλαμβανομένων των έμμεσων και μελλοντικών απωλειών και των οικονομικών και μη οικονομικών απωλειών. Όπως τονίζεται στην αιτιολογική σκέψη 94, «το κατάλληλο ένδικο βοήθημα σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να προσδιορίζεται από το είδος των αντιποίνων που υπέστησαν, και η ζημία που προκαλείται σε τέτοιες περιπτώσεις θα πρέπει να αποζημιώνεται **εις ολόκληρον** σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο». Όπου κριθεί εφικτό, οι πληροφοριοδότες θα πρέπει να επανέλθουν σε μια προτέρα κατάσταση, τέτοια ωσάν να μην είχαν υποστεί δυσμενή μεταχείριση. Η προστασία αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει τόσο οικονομική αποζημίωση για ζημίες, όσο και μη οικονομικής φύσεως αποζημίωση.

Η βέλτιστη πρακτική είναι να διασφαλίζεται ότι κάθε διακριτική μεταχείριση καθίσταται άκυρη. Αυτό σημαίνει ότι εάν ένας πληροφοριοδότης έχει απολυθεί, μετακινηθεί ή υποβιβαστεί, θα πρέπει να αποκατασταθεί είτε σε θέση που κατείχε πριν από τα αντίποινα είτε σε παρόμοια θέση με ίσο μισθό, καθεστώς, καθήκοντα και συνθήκες εργασίας. Ομοίως, οι πληροφοριοδότες θα πρέπει να έχουν δικαίω πρόσβαση σε οποιαδήποτε προώθηση και κατάρτιση που ενδέχεται να έχει ανασταλεί μετά την υποβολή καταγγελίας τους. Εκτός του πλαισίου για την απασχόληση, τα ένδικο μέσα μπορεί να περιλαμβάνουν την επανέναρξη μιας διαδικασίας σύναψης συμβάσεων, την αποκατάσταση μιας ακυρωθείσας άδειας παραμονής, άδειας ή σύμβασης ή την απόσυρση δικαστικών προσφυγών κατά ενός πληροφοριοδότη. Τα αρχεία που θα μπορούσαν να αποτελέσουν φάκελο για την καταχώριση σε μαύρη λίστα ή μεταγενέστερα αντίποινα θα πρέπει να διαγραφούν.

Οι πληροφοριοδότες θα πρέπει επίσης να έχουν πρόσβαση σε «αποζημίωση για πραγματικές και μελλοντικές οικονομικές ζημίες, για παράδειγμα, για απολεσθέντα εισοδήματα του παρελθόντος, αλλά και για μελλοντική απώλεια εισοδήματος, έξοδα που συνδέονται με αλλαγή επαγγέλματος, [καθώς και] αποζημίωση για άλλες οικονομικές ζημίες, όπως τα δικαστικά έξοδα και οι δαπάνες περί ιατρικής περίθαλψης, καθώς και για άυλη, ηθική βλάβη».

Το άρθρο 21 παράγραφος 6 της Οδηγίας ορίζει ότι οι πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος πρέπει να έχουν πρόσβαση σε διορθωτικά μέτρα κατά των αντιποίνων «σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο». Μια τέτοια γενική διάταξη δεν επαρκεί για να εγγυηθεί την πλήρη επανόρθωση της ζημίας που υπέστησαν οι καταγγέλοντες, η οποία μπορεί να είναι εκτεταμένη και πολλαπλών μορφών.

<sup>27</sup> Άρθρο 23 παράγραφος 2.

<sup>28</sup> Δείτε, για παράδειγμα, Trace International, διαχείριση ISIS, IBLF, First To Know – Robust International Reporting Programs(2004), σελ. 14; Διεθνής Διαφάνεια, Η Επιχειρηματική Υπόθεση Για Την «Ομιλία»: Πώς Οι Εσωτερικοί Μηχανισμοί Υποβολής Καταγγελιών Ενισχύουν Τους Ιδιωτικούς Οργανισμούς (2017), σ. 12.

<sup>29</sup> Άρθρο 21 παράγραφος 5.

<sup>30</sup> Tom Devine, Αξιολόγηση Της Οδηγίας Της Ευρωπαϊκής Ένωσης Περί Πληροφοριοδοτών Δημοσίου Συμφέροντος, Government Accountability Project, 17 Απριλίου 2019.

<sup>31</sup> Αιτιολογική σκέψη (93).

**Πρόταση:** Η εθνική νομοθεσία προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να διευκρινίζει ότι οι πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε πλήρες φάσμα διορθωτικών μέτρων που να καλύπτουν όλες τις άμεσες, έμμεσες και μελλοντικές συνέπειες οποιασδήποτε ζημίας, με σκοπό να καταστήσει το πρόσωπο που υποβάλλει την καταγγελία απυρόβλητο. Η διάταξη αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει έναν μη εξαντλητικό κατάλογο των μορφών διορθωτικών μέτρων που θα πρέπει να διατίθενται στους καταγγέλλοντες, συμπεριλαμβανομένων ρητώς της χρηματικής αποζημίωσης και των μη οικονομικής φύσεως επανορθωτικών μέσων, όπως η επαναφορά σε προτέρα κατάσταση, η μεταφορά σε νέο τμήμα ή σε επόπτη και η επαναφορά μιας ακυρωθείσας σύμβασης.

## Εσωτερικοί και εξωτερικοί μηχανισμοί υποβολής καταγγελιών

### Οι ανώνυμες καταγγελίες θα πρέπει να γίνονται αποδεκτές

Η ανώνυμη καταγγελία παρέχει έναν μηχανισμό αναφοράς για άτομα που φοβούνται τις αρνητικές συνέπειες ή υποθέτουν ότι θα ληφθεί ανεπαρκής μέριμνα για την προστασία της ταυτότητάς τους.<sup>33</sup> Η πρόβλεψη για ανώνυμες καταγγελίες θα πρέπει να εξετάζεται ιδίως όταν η σωματική ασφάλεια των καταγγελλόντων προκαλεί ανησυχία.

Οι εργοδότες εξέφρασαν την ανησυχία τους ότι η ανώνυμη καταγγελία μπορεί να μειώσει το αίσθημα προσωπικής ευθύνης, ενθαρρύνοντας έτσι την ψευδή καταγγελία. Ωστόσο, η έρευνα και η πρακτική υποδηλώνουν ότι οι ασήμαντες ή ψευδείς καταγγελίες είναι ασυνήθιστες, ακόμη και όταν επιτρέπεται η ανώνυμη καταγγελία<sup>34</sup>.

Οι πολέμιοι των ανώνυμων καταγγελιών ισχυρίστηκαν επίσης ότι είναι αδύνατο να ζητηθούν διευκρινίσεις ή περαιτέρω πληροφορίες από τον καταγγέλλοντα ή να τους δοθεί ανατροφοδότηση σχετικά με την απάντηση στην καταγγελία τους. Ωστόσο, υπάρχουν πολλοί τρόποι για να διατηρηθεί ο διάλογος με ανώνυμους πληροφοριοδότες, συμπεριλαμβανομένων ανώνυμων μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, διαδικτυακών πλατφορμών ή μέσω τρίτων, όπως ένας Συνήγορος του Πολίτη ή μια οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών.

Η Οδηγία επιτρέπει στα Κράτη Μέλη να αποφασίζουν κατά πόσον οι οργανισμοί και οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να αποδέχονται και να παρακολουθούν τις ανώνυμες καταγγελίες.<sup>35</sup> Αυτό δεν συνάδει με την τρέχουσα βέλτιστη πρακτική. Ενώ οι ανώνυμες δημοσιοποιήσεις μπορούν να δυσχεράνουν τη διερεύνηση ενός ανησυχητικού ζητήματος, αυτό δεν θα πρέπει να σταθεί εμπόδιο στο να ληφθεί αυτό υπόψη στα σοβαρά.

**Πρόταση:** η εθνική νομοθεσία προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να προβλέπει ανώνυμες καταγγελίες. Μια καταγγελία δεν πρέπει να απορρίπτεται μόνο και μόνο επειδή έγινε ανώνυμα. Εάν παρέχονται επαρκείς πληροφορίες, ο αποδέκτης της καταγγελίας θα πρέπει να παρακολουθεί την εν λόγω καταγγελία.

## Όλα τα νομικά πρόσωπα του δημοσίου τομέα χωρίς εξαίρεση και οι μη κερδοσκοπικές οντότητες με 50 ή περισσότερους εργαζομένους θα πρέπει να υποχρεούνται να θεσπίζουν εσωτερικούς μηχανισμούς υποβολής καταγγελιών

Διάφορες μελέτες έχουν δείξει ότι οι περισσότεροι καταγγέλλοντες χρησιμοποιούν πρώτα εσωτερικούς μηχανισμούς υποβολής καταγγελιών<sup>36</sup>. Επιπλέον, οι οργανισμοί είναι συχνά σε καλύτερη θέση για την αντιμετώπιση των εσωτερικών παρανομιών. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο οι οργανώσεις πρέπει να διαθέτουν αποτελεσματικό εσωτερικό μηχανισμό υποβολής καταγγελιών.

Η Οδηγία καθιστά υποχρεωτικό για όλους τους μεσαίους και μεγάλους ιδιωτικούς φορείς να θεσπίσουν εσωτερικές διαδικασίες για την υποβολή καταγγελιών και την παρακολούθηση αυτών, γεγονός που αντικατοπτρίζει τις τρέχουσες βέλτιστες πρακτικές.<sup>37</sup> Η Οδηγία συνιστά την εφαρμογή της υποχρέωσης αυτής στις επιχειρήσεις «με βάση την

<sup>32</sup> Αιτιολογική σκέψη 94

<sup>33</sup> Paul Latimer και AJ Brown, 2008, σ. 774. UNODC, 2015, σ. 50. Βλ. επίσης, για παράδειγμα, μια γαλλική έρευνα που διαπίστωσε ότι το 20 τοις εκατό των εργαζομένων θα καταγγείλουν μόνο ανώνυμα (Harris Interactive, "Lanceurs d'alerte": quelle perception de la part des salariés; 2015, σ. 9).

<sup>34</sup> Βλ. , για παράδειγμα, Trace International, ISIS Management, IBLF, First to Know – Robust International Reporting Programs(2004), σελ. 14; Navex Global, 2015 Ethics & Compliance Hotline Benchmark Report, p.17; Διεθνής Διαφάνεια, 2017, σ. 12.

<sup>35</sup> Άρθρο 6 παράγραφος 2.

υποχρέωσή τους να εισπράττουν ΦΠΑ»<sup>38</sup>. Σε ορισμένες χώρες της ΕΕ, ο ορισμός αυτός μπορεί να αποκλείει μη κερδοσκοπικές οντότητες. Η εξαίρεση αυτή δεν θα ήταν σύμφωνη με τις βέλτιστες πρακτικές.

Η υποχρέωση θέσπισης εσωτερικών μηχανισμών υποβολής καταγγελιών ισχύει επίσης για όλους τους δημόσιους φορείς, αλλά τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να μην εφαρμόσουν την υποχρέωση αυτή στους δήμους με λιγότερους από 10.000 κατοίκους ή λιγότερους από 50 εργαζομένους, καθώς και σε άλλους δημόσιους φορείς με λιγότερους από 50 εργαζομένους.<sup>39</sup> Αυτό δεν θα ήταν επίσης σύμφωνο με τις τρέχουσες βέλτιστες πρακτικές, καθώς θα μπορούσε να οδηγήσει στην απαλλαγή της πλειονότητας των δήμων και των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη από την υποχρέωση θέσπισης εσωτερικών μηχανισμών υποβολής καταγγελιών. Είναι ιδιαίτερα ανησυχητικό το γεγονός ότι οι εν λόγω δημόσιοι φορείς λαμβάνουν συστηματικά αποφάσεις σε τομείς όπως οι δημόσιες συμβάσεις, η προστασία του περιβάλλοντος και η δημόσια υγεία, οι οποίες προσδιορίζονται από την Οδηγία ως εκείνες στις οποίες η εφαρμογή πρέπει να ενισχυθεί. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να ακολουθήσουν το παράδειγμα χωρών όπως η Ιρλανδία, η Ιταλία και η Σλοβακία, οι οποίες απαιτούν από όλους τους δημόσιους φορείς χωρίς εξαίρεση να θεσπίσουν εσωτερικούς μηχανισμούς υποβολής καταγγελιών.

**Πρόταση:** η εθνική νομοθεσία για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να επιβάλλει την υποχρέωση θέσπισης εσωτερικών διαύλων υποβολής καταγγελιών σχετικά με:

- τα δημόσια νομικά πρόσωπα, σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, χωρίς εξαίρεση
- μη κερδοσκοπικές οντότητες με 50 ή περισσότερους εργαζομένους

### **Οι εσωτερικοί μηχανισμοί υποβολής καταγγελιών θα πρέπει να περιλαμβάνουν διαδικασίες προστασίας των πληροφοριοδοτών.**

Για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική προστασία των πληροφοριοδοτών, οι εσωτερικοί μηχανισμοί καταγγελίας θα πρέπει να προβλέπουν διαφανείς, εκτελεστές και έγκαιρες διαδικασίες για την παρακολούθηση των καταγγελιών διακριτικής μεταχείρισης των πληροφοριοδοτών. Οι διατάξεις αυτές θα πρέπει να περιλαμβάνουν διαδικασίες για την επιβολή κυρώσεων σε όσους ευθύνονται για αντίποινα και για την αποκατάσταση στην προτέρα κατάσταση των καταγγελλόντων που έχουν υποστεί διακριτική μεταχείριση.

Η διακριτική μεταχείριση μπορεί να συμβεί όχι μόνο λόγω σκόπιμων αντιποίνων, αλλά και λόγω παραμέλησης στην αντιμετώπιση των καταγγελιών. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί εάν ένας οργανισμός δεν μπορούσε να στηρίξει έναν πληροφοριοδότη και απλώς άφηνε ελεύθερο το πεδίο στο άγχος, στον φόβο και στον αρνητικό αντίκτυπο των επιδόσεών τους να καταστρέψουν την υγεία ή την καριέρα τους, ή αν δεν είχε λάβει επαρκή μέτρα για την προστασία της ταυτότητάς τους, καταστρέφοντας έτσι τη φήμη και τις προοπτικές σταδιοδρομίας. Τα εποπτεύοντα στελέχη μπορούν να επιτρέψουν να προκληθεί ζημιά απλώς και μόνο με το να εθελουφλούν, όταν υπεισέρχονται αντίποινα ή παρενόχληση την οποία γνωρίζουν ότι θα λάβει χώρα από άλλους.

Η Οδηγία δεν επιβάλλει σαφώς στις οργανώσεις την υποχρέωση να προστατεύουν τους καταγγέλλοντες. Πρόκειται για μια σοβαρή παράλειψη, καθώς η λήψη και η παρακολούθηση των καταγγελιών δεν θα πρέπει να πραγματοποιείται κατά τρόπο που να είναι επιζήμιος για τα πρόσωπα που υποβάλλουν καταγγελία. Υπό αυτή την έννοια, υπάρχει ανισορροπία μεταξύ των δύο στόχων της Οδηγίας: η επιβολή του δικαίου της ΕΕ φαίνεται να υπερισχύει της προστασίας των καταγγελλόντων.

Διεθνώς, η βέλτιστη πρακτική της νομοθεσίας αναγνωρίζει πλέον ότι οι οργανισμοί έχουν καθήκον να στηρίζουν και να προστατεύουν τους καταγγέλλοντες, και να προλαμβάνουν επιζήμιες πράξεις ή επιπτώσεις – και ότι μπορεί να υπέχουν νομική ευθύνη εάν δεν εκπληρώσουν το καθήκον αυτό, κι όχι μόνο εάν έχουν εφαρμόσει ενεργά αντίποινα.

<sup>40</sup> Η εθνική νομοθεσία στην ΕΕ θα πρέπει να ακολουθήσει αυτό το προβάδισμα.

**Πρόταση:** η εθνική νομοθεσία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να απαιτεί εσωτερικές και εξωτερικές διαδικασίες υποβολής καταγγελιών που να περιλαμβάνουν διαδικασίες για την προστασία των

<sup>36</sup>Βλέπε διεθνή διαφάνεια, 2018, σ. 31.

<sup>37</sup> Άρθρο 8 παράγραφος 3.

<sup>38</sup> Αιτιολογική σκέψη (45).

<sup>39</sup> Άρθρο 8 παράγραφος 9.

<sup>40</sup> Αυστραλία Νόμος του Υπουργείου Οικονομικών Τροποποίηση (ενίσχυση της προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος) Νόμος 2019.

### Οι κυρώσεις θα πρέπει να εφαρμόζονται όταν οι υποχρεώσεις δυνάμει της Οδηγίας δεν εκπληρώνονται.

Η Οδηγία ακολουθεί τις βέλτιστες πρακτικές απαιτώντας από τους δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς, καθώς και από τις αρμόδιες αρχές, να θεσπίσουν μηχανισμούς καταγγελίας, να παρακολουθούν τις καταγγελίες που λαμβάνουν και να παρέχουν ανατροφοδότηση στον καταγγέλλοντα. Ωστόσο, για να εξασφαλιστεί η τήρηση των υποχρεώσεων, οι κυρώσεις θα πρέπει να επιβάλλονται όταν οι οργανισμοί ή τα άτομα δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις αυτές.<sup>41</sup>

**Πρόταση:** Η εθνική νομοθεσία θα πρέπει να προβλέπει αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις που θα εφαρμόζονται στα νομικά ή φυσικά πρόσωπα τα οποία, παρά την υποχρέωσή τους, αδυνατούν:

- να θεσπίσουν εσωτερικούς δίαυλους και διαδικασίες για την υποβολή καταγγελιών, να παρακολουθήσουν τις καταγγελίες και να προστατεύουν τους καταγγέλλοντες
- να παρακολουθήσουν τις καταγγελίες
- να δώσουν ανατροφοδότηση σχετικά με τη συνέχεια που θα υπάρξει εντός εύλογου χρονικού διαστήματος στον καταγγέλλοντα
- να υποστηρίξουν και να προστατεύσουν τους πληροφοριοδότες.

### Η συναίνεση του πληροφοριοδότη είναι προϋπόθεση για τη διαβίβαση της καταγγελίας

Μπορεί να είναι δύσκολο για έναν καταγγέλλοντα να κατανοήσει ποιος είναι ο κατάλληλος δίαυλος που πρέπει να χρησιμοποιήσει για να υποβάλει καταγγελία σε μια αρμόδια αρχή, ή ακόμη και ποια είναι η κατάλληλη αρμόδια αρχή. Η έλλειψη μηχανισμών παραπομπής μπορεί να επιβάλλει στον καταγγέλλοντα την υποχρέωση να συνεχίσει να κάνει τη δημοσιοποίηση μέχρι να φθάσει στο σωστό υπεύθυνο πρόσωπο. Το γεγονός ότι η Οδηγία προβλέπει συστήματα παραπομπής είναι επομένως θετικό.<sup>42</sup>

Ωστόσο, οι πληροφοριοδότες ενδέχεται να είχαν λόγους να απευθύνουν την καταγγελία τους σε μια συγκεκριμένη αρχή ή για να χρησιμοποιήσουν ένα συγκεκριμένο δίαυλο και όχι ένα άλλο (όπως λόγοι έλλειψης εμπιστοσύνης). Επομένως, μια καταγγελία δεν πρέπει να διαβιβάζεται χωρίς τη ρητή, σαφή συναίνεση του πληροφοριοδότη· η απλή ενημέρωση δεν αρκεί.

Στην περίπτωση αυτή, ο υπάλληλος που έλαβε την καταγγελία θα πρέπει είτε να περιμένει για τη ρητή συναίνεση του πληροφοριοδότη, προτού το διαβιβάσει, είτε απλώς να κατευθύνει τον καταγγέλλοντα στον σωστό δίαυλο ή αρχή ή στο κέντρο πληροφοριών<sup>43</sup>, αφήνοντας τους να αποφασίσουν οι ίδιοι αν θα στείλουν την καταγγελία τους μέσω αυτής της εναλλακτικής οδού.

Όταν δεν είναι πρακτικό ή εύλογο να ζητείται συναίνεση από τον πληροφοριοδότη (για παράδειγμα, εάν δεν έχουν διαμοιραστεί τα στοιχεία επικοινωνίας στον αποδέκτη, ή όταν η φύση των παραπόνων που εγείρονται απαιτεί να παραπέμπεται στην αρμόδια αρχή χωρίς καθυστέρηση), ο αποδέκτης θα πρέπει να καταγράφει ένα επίσημο σημείωμα σχετικά με τους λόγους για τους οποίους αναφέρεται η δημοσιοποίηση και να ενημερώνει τον καταγγέλλοντα σχετικά με την παρούσα απόφαση.

**Πρόταση:** η εθνική νομοθεσία προστασίας των πληροφοριοδοτών θα πρέπει να απαιτεί τη ρητή συναίνεση του καταγγέλλοντα, όπου αυτό είναι εφικτό, πριν από τη διαβίβαση της καταγγελίας τους.

<sup>41</sup> Για παράδειγμα, στην Ιταλία, η Εθνική Αρχή κατά της Διαφθοράς μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις κατά κρατικών αξιωματούχων με αρμοδιότητα την καταπολέμηση της διαφθοράς που δεν έχουν θέσει σε εφαρμογή τους κατάλληλους εσωτερικούς μηχανισμούς ή δεν παρακολουθούν μια καταγγελία. (Άρθρο 1 παράγραφος 6 των ιταλικών διατάξεων για την προστασία των προσώπων που αναφέρουν εγκλήματα ή παρανομίες που έχουν έρθει στο φως στο πλαίσιο δημόσιας ή ιδιωτικής εργασιακής σχέσης).

<sup>42</sup> Άρθρα 11 παράγραφος 6 και 12 παράγραφος 3.

## Αποτελεσματική εφαρμογή και επιβολή

**Μια εθνική αρχή για τις καταγγελίες παρανομιών θα πρέπει να είναι υπεύθυνη για την εποπτεία και την επιβολή της νομοθεσίας προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος**

Οι εθνικές αρχές είναι απαραίτητες για την εξασφάλιση αποτελεσματικής προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος. Σε κάθε χώρα της ΕΕ, ένας ανεξάρτητος οργανισμός θα πρέπει να είναι αρμόδιος για την εποπτεία και την επιβολή της νομοθεσίας προστασίας των πληροφοριοδοτών. Οι αρχές θα πρέπει να είναι αρμόδιες για:

- παροχή δωρεάν συμβουλευτικής υπηρεσίας και υποστήριξης σε πληροφοριοδότες
- να διασφαλίζει ότι οι καταγγελίες των πληροφοριοδοτών παραπέμπονται στις σωστές αρχές για ενέργειες
- να λαμβάνουν, να διερευνούν, και να αντιμετωπίζουν τα παράπονα σχετικά με τη διακριτική μεταχείριση και την μη σωστή διερεύνηση των καταγγελιών<sup>44</sup>
- να παρακολουθούν και να επανεξετάζουν τη λειτουργία των νόμων και πλαισίων καταγγελίας, συμπεριλαμβανομένης της συλλογής και δημοσίευσης δεδομένων και πληροφοριών
- την ευαισθητοποίηση του κοινού, ώστε να ενθαρρυνθεί η χρήση των διατάξεων περί πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος και να ενισχυθεί η κουλτούρα αποδοχής των καταγγελιών.

Οι χώρες δύνανται να αποφασίσουν τη δημιουργία μιας νέας ειδικής αρχής για τις καταγγελίες παρανομιών ή να επεκτείνουν τις αρμοδιότητες μιας υπάρχουσας αρχής, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη. Όποια και αν είναι η επιλεγείσα προσέγγιση, η βέλτιστη πρακτική υπαγορεύει ότι οι εν λόγω οργανισμοί πρέπει να είναι ανεξάρτητοι και να διαθέτουν αρκετή εξουσία και πόρους για να λειτουργούν αποτελεσματικά.

Δυστυχώς, η Οδηγία δεν απαιτεί από τα κράτη μέλη να ορίσουν μια Εθνική Αρχή για τις καταγγελίες παρανομιών. Υποδεικνύει μόνο ότι τα μέτρα στήριξης – συμπεριλαμβανομένων των πληροφοριών και των συμβουλών, της νομικής αρωγής και της δυναμικά οικονομικής βοήθειας και ψυχολογικής υποστήριξης – μπορούν να παρέχονται από «μία ενιαία και σαφώς προσδιορισμένη ανεξάρτητη διοικητική αρχή».<sup>45</sup>

**Πρόταση:** Τα κράτη μέλη θα πρέπει να ορίσουν μία αρχή ως αρμόδια για την εποπτεία και την επιβολή της προστασίας των προσώπων που υποβάλλουν καταγγελία. Η αρχή αυτή θα πρέπει να είναι ανεξάρτητη και να διαθέτει επαρκή ισχύ και πόρους για να λειτουργεί αποτελεσματικά.

**Θα πρέπει να απαιτείται η συλλογή και η δημοσίευση δεδομένων σχετικά με τη λειτουργία της νομοθεσίας προστασίας των πληροφοριοδοτών και των μηχανισμών υποβολής καταγγελιών**

Η συλλογή και δημοσίευση πληροφοριών σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιείται ένας νόμος συνιστά δείκτη της αποτελεσματικότητάς του. Τα στοιχεία σχετικά με τη λειτουργία των πλαισίων καταγγελίας παρανομιών (όπως ο αριθμός των περιπτώσεων που ελήφθησαν, τα αποτελέσματα των περιπτώσεων, τα ένδικα μέσα) αποτελούν κύρια πηγή πληροφοριών για την αξιολόγηση τόσο της εφαρμογής όσο και της αποτελεσματικότητας του νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου για την καταγγελία παρανομιών. Η δημοσίευση αυτών των δεδομένων μπορεί να παρέχει σε πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος, οργανισμούς και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς την αίσθηση του πόσο μπορούν να εμπιστευτούν το νομικό και θεσμικό πλαίσιο της χώρας τους για τις καταγγελίες των πληροφοριοδοτών. Επιτρέπει τον δημόσιο έλεγχο και μπορεί να ενισχύσει τη δημόσια ζήτηση για καλύτερη προστασία των καταγγελλόντων και την επιβολή της νομοθεσίας.

Η Οδηγία προβλέπει τη συλλογή δεδομένων για τις εξωτερικές αναφορές καταγγελιών, αλλά δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να συλλέγουν ή να δημοσιεύουν αυτά τα δεδομένα.<sup>46</sup> Επιπλέον, δε γίνεται λόγος για τη συλλογή δεδομένων στα εσωτερικά κανάλια υποβολής καταγγελιών σε δημόσιους οργανισμούς. Αυτό δεν συνάδει με την τρέχουσα βέλτιστη πρακτική.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Προβλέπεται στο άρθρο 20 παράγραφος 3.

<sup>44</sup> Οι αρχές των καταγγελιών δεν θα πρέπει να είναι αρμόδιες για την παρακολούθηση των καταγγελιών των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος (π.χ. διερεύνηση παραβιάσεων). Θα πρέπει να διακρίνονται από τις αρμόδιες αρχές που είναι υπεύθυνες για την εξωτερική υποβολή καταγγελιών και την παρακολούθηση που αναφέρονται στο κεφάλαιο III της Οδηγίας.

<sup>45</sup> Άρθρο 20 παράγραφος 3

<sup>46</sup> Άρθρο 27.

**Πρόταση:** Η εθνική νομοθεσία θα πρέπει να απαιτεί από τους δημόσιους φορείς και τις αρμόδιες αρχές να συλλέγουν και να δημοσιεύουν δεδομένα ετησίως για εσωτερικές και εξωτερικές καταγγελίες, καθώς και τις αναφορές παραπόνων για αντίποινα των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος.

---

<sup>47</sup>Στην Ιρλανδία, για παράδειγμα, όλοι οι δημόσιοι φορείς πρέπει να δημοσιεύουν ετησίως Έκθεση σχετικά με τον αριθμό των εσωτερικών καταγγελιών που ελήφθησαν και τις ενέργειες που ελήφθησαν σε απάντηση (Ιρλανδικός Νόμος 2014 Περί Πράξεων Δημοσιοποίησης, τμήμα 22).

## ΠΗΓΕΣ

Διεθνής Διαφάνεια, Διεθνείς Αρχές Για Τη Νομοθεσία Περί Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος

(2013),

Συγγραφέας: Marie Terracol

Επιμέλεια από: John Devitt (TI Ireland), Giorgio Frascini (TI Italy), Lotte Rooijendijk (TI Netherlands), AJ Brown, Adam Foldes

ISBN: XXX

Τυπωμένο σε 100% ανακυκλωμένο χαρτί

2019 Διεθνής Διαφάνεια. Εκτός αν σημειώνεται διαφορετικά, το έργο αυτό έχει αδειοδοτηθεί με την CC BY-ND 4,0 DE. Επιτρέπεται η παραπομπή.

[www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation).

Διεθνής Διαφάνεια, Οδηγός Βέλτιστης Πρακτικής Για Τη Νομοθεσία Περί Καταγγελίας (2018)  
[www.transparency.org/whatwedo/publication/best\\_practice\\_guide\\_for\\_whistleblowing\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation).

Διεθνής Διαφάνεια, Προστασία Των Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος Στην ΕΕ: Ανάλυση Και Συστάσεις Σχετικά Με Την Προτεινόμενη Οδηγία Της ΕΕ (2018),  
[www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower\\_protection\\_in\\_the\\_eu\\_analysis\\_of\\_and\\_recommendations](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_in_the_eu_analysis_of_and_recommendations)

Διεθνής Διαφάνεια, Η Επιχειρηματική Υπόθεση Για Την Ομιλία: Πώς Οι Εσωτερικοί Μηχανισμοί Υποβολής Αναφορών Ενισχύουν Τους Ιδιωτικούς Οργανισμούς (2017),  
[www.transparency.org/whatwedo/publication/business\\_case\\_for\\_speaking\\_up](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/business_case_for_speaking_up)