ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 3.7.2024
COM(2024) 269 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την υλοποίηση και εφαρμογή της οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2019, σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Ιστορικό

Η οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης[1] (στο εξής: οδηγία) αποτελεί σημαντική πράξη του δικαίου της Ένωσης. Καθορίζει ελάχιστα πρότυπα σε επίπεδο ΕΕ, με στόχο τη διασφάλιση ισορροπημένης και αποτελεσματικής προστασίας υψηλού επιπέδου για τα πρόσωπα που αναφέρουν πληροφορίες σχετικά με παραβιάσεις του δικαίου της ΕΕ σε βασικούς τομείς πολιτικής[2] στους οποίους οι παραβιάσεις αυτές ενδέχεται να βλάψουν το δημόσιο συμφέρον[3]. Τα πρόσωπα που απέκτησαν τις εν λόγω πληροφορίες στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων τους και τις αναφέρουν (στο εξής: πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος) τροφοδοτούν τα εθνικά και ενωσιακά συστήματα επιβολής. Με τον τρόπο αυτόν συμβάλλουν στην πρόληψη και την αντιμετώπιση παραβιάσεων του δικαίου της ΕΕ. Η παροχή ισχυρής προστασίας από αντίποινα στους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος είναι απαραίτητη για την ενθάρρυνση της υποβολής αναφορών και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του δικαίου της ΕΕ. Η παροχή αυτής της προστασίας στους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος έχει επίσης καίρια σημασία για τη διασφάλιση της ελευθερίας έκφρασης, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 11 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι: i) οι πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος έχουν στη διάθεσή τους αποτελεσματικούς διαύλους για να αναφέρουν παραβιάσεις των κανόνων της ΕΕ εμπιστευτικά, τόσο εσωτερικά (εντός ενός οργανισμού) όσο και εξωτερικά (σε αρμόδια αρχή), ii) οι οργανισμοί και οι αρμόδιες αρχές διερευνούν δεόντως τις αναφορές των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος και αναλαμβάνουν σχετική δράση· και ότι iii) οι πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος προστατεύονται από αντίποινα.

1.2. Στόχος και πεδίο εφαρμογής της έκθεσης

Σύμφωνα με το άρθρο 26 παράγραφος 1 της οδηγίας, τα κράτη μέλη έπρεπε να μεταφέρουν την οδηγία στην εθνική τους έννομη τάξη έως τις 17 Δεκεμβρίου 2021. Το άρθρο 27 παράγραφος 1 της οδηγίας απαιτεί από την Επιτροπή να υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την υλοποίηση και την εφαρμογή της.

Συνολικά, σημειώθηκε σημαντική καθυστέρηση στη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών (βλ. κατωτέρω). Δεδομένου του σύντομου χρόνου εφαρμογής της οδηγίας

---

[1] ΕΕ L 305 της 26.11.2019, σ. 17.

[2] Για παράδειγμα, σε αυτούς περιλαμβάνονται παραβιάσεις των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις, τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, την ασφάλεια των μεταφορών και την προστασία του περιβάλλοντος, παραβιάσεις των κανόνων για τη δημόσια υγεία, την προστασία των καταναλωτών, την προστασία των δεδομένων και παραβιάσεις που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης ή σχετίζονται με την εσωτερική αγορά.

[3] Βλ. απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, υπόθεση C-147/23, Επιτροπή κατά Πολωνίας, ECLI:EU:C:2024:346, σκέψη 73.

και της έλλειψης ουσιαστικών σχετικών πληροφοριών κατά τον χρόνο δημοσίευσης της παρούσας έκθεσης, η έκθεση δεν καλύπτει την εφαρμογή της οδηγίας.

Η παρούσα έκθεση βασίζεται στα εθνικά μέτρα μεταφοράς της οδηγίας, τα οποία κοινοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη στην Επιτροπή, και σε εξωτερική έρευνα που ανατέθηκε από τη Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης και Καταναλωτών. Αξιολογεί τα μέτρα που κοινοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη τα οποία είχαν δηλώσει ότι είχαν ολοκληρώσει τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο έως τις 17 Δεκεμβρίου 2023.

Η έκθεση αξιολογεί τη συμμόρφωση των εθνικών μέτρων με την οδηγία, δηλαδή το αν οι διατάξεις της οδηγίας έχουν μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο πλήρως και ορθά, και επισημαίνει τις κύριες ελλείψεις που εντοπίζονται. Επικεντρώνεται στις βασικές διατάξεις της οδηγίας, οι οποίες ομαδοποιούνται στις ακόλουθες ενότητες: καθ' ύλην και προσωπικό πεδίο εφαρμογής· προϋποθέσεις παροχής προστασίας· δίαυλοι και διαδικασίες αναφοράς· και μέτρα προστασίας και στήριξης.

2. ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Έως την προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο (17 Δεκεμβρίου 2021), μόνο 3 κράτη μέλη είχαν θεσπίσει και κοινοποιήσει μέτρα πλήρους μεταφοράς[4]. 8 κράτη μέλη κοινοποίησαν την πλήρη μεταφορά στο εθνικό τους δίκαιο το 2022[5] και 13 κράτη μέλη το 2023[6].

Για την επιβολή της μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, τον Ιανουάριο του 2022 η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει κατά 24 κρατών μελών για μη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και μη κοινοποίηση μέτρων πλήρους μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο[7]. Τον Μάρτιο του 2023 η Επιτροπή παρέπεμψε 6 κράτη μέλη[8] στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Δικαστήριο) λόγω μη μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και μη κοινοποίησης μέτρων μεταφοράς, ζητώντας από το Δικαστήριο να επιβάλει οικονομικές κυρώσεις[9]. Το Δικαστήριο έχει ήδη εκδώσει την απόφασή του σε μία από τις υποθέσεις αυτές[10]. Κατά την ημερομηνία δημοσίευσης της παρούσας έκθεσης, πέραν των 5 υποθέσεων που εξακολουθούν να εκκρεμούν ενώπιον του Δικαστηρίου, βρίσκονται σε εξέλιξη διαδικασίες επί παραβάσει για 6 κράτη μέλη[11].

Ειδικά όσον αφορά την υποχρέωση καθιέρωσης εσωτερικών διαύλων που προβλέπεται για τις νομικές οντότητες του ιδιωτικού τομέα με 50-249 εργαζομένους, η οδηγία προβλέπει δεύτερη προθεσμία μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, η οποία έληξε στις 17 Δεκεμβρίου 2023. Τον

[4] Μάλτα, Πορτογαλία, Σουηδία.
[5] Κύπρος, Δανία, Γαλλία, Κροατία, Ιρλανδία, Λιθουανία, Λετονία, Ρουμανία.
[6] Αυστρία, Βουλγαρία, Τσεχία, Γερμανία, Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Φινλανδία, Ουγγαρία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες, Σλοβενία, Σλοβακία.
[7] Όλα τα κράτη μέλη εκτός από τη Μάλτα, την Πορτογαλία και τη Σουηδία.
[8] Τσεχία, Γερμανία, Εσθονία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία και Πολωνία.
[9] Σύμφωνα με το άρθρο 258 και το άρθρο 260 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ.
[10] Προαναφερθείσα απόφαση στην υπόθεση C-147/23.
[11] Αυστρία, Βέλγιο, Ελλάδα, Κάτω Χώρες, Λιθουανία και Σλοβακία.

Ιανουάριο του 2024 η Επιτροπή απέστειλε προειδοποιητικές επιστολές στα 2 κράτη μέλη[12] που δεν μετέφεραν στο εθνικό τους δίκαιο την υποχρέωση αυτήν εντός της εν λόγω προθεσμίας.

3. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

3.1 Καθ' ύλην και προσωπικό πεδίο εφαρμογής

3.1.1 Καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής

Στο άρθρο 5 σημεία 1) και 2) καθορίζονται τα είδη των «παραβιάσεων» για τα οποία μπορούν να υποβληθούν αναφορές. **Στο άρθρο 2** καθορίζεται το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. **Στο άρθρο 3** καθορίζεται η σχέση της οδηγίας με i) ειδικούς κανόνες για την αναφορά παραβιάσεων που προβλέπονται σε άλλες πράξεις της ΕΕ, και ii) ενωσιακές ή εθνικές διατάξεις που αφορούν την προστασία συγκεκριμένων ειδών πληροφοριών και την ποινική διαδικασία. Οι διατάξεις αυτές καθορίζουν το αντικείμενο των αναφορών και των δημόσιων αποκαλύψεων που καλύπτονται από την οδηγία. Η ορθή μεταφορά τους στο εθνικό δίκαιο είναι εξαιρετικά σημαντική για να διασφαλιστεί ότι η οδηγία είναι αποτελεσματική όσον αφορά την επίτευξη του στόχου της ενίσχυσης της επιβολής του δικαίου της ΕΕ σε βασικούς τομείς πολιτικής.

Αρκετά κράτη μέλη έχουν μεταφέρει περιοριστικά τον ορισμό των παραβιάσεων του **άρθρου 5 σημείο 1)**, παραλείποντας ιδίως τις παραβιάσεις οι οποίες αντιβαίνουν στο αντικείμενο ή στον σκοπό των κανόνων που εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής (δηλαδή τις περιπτώσεις κατάχρησης του νόμου). Με τον τρόπο αυτόν εξαιρείται η αναφορά τέτοιων περιπτώσεων, ιδίως στον τομέα της νομοθεσίας περί φορολογίας εταιρειών. Επιπλέον, αρκετά κράτη μέλη δεν μετέφεραν στο εθνικό δίκαιο βασικά στοιχεία του ορισμού του όρου «πληροφορίες σχετικά με παραβιάσεις» του **άρθρου 5 σημείο 2)**, όπως «εύλογες υπόνοιες», παραβιάσεις που είναι «πολύ πιθανόν να διαπραχθούν» ή «απόπειρες απόκρυψης» παραβιάσεων, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτόν το εύρος των πληροφοριών που μπορούν να αναφέρονται.

Υπάρχουν διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τη νομική τεχνική που χρησιμοποιήθηκε για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των τομέων πολιτικής που καθορίζονται: i) **στο άρθρο 2** και ii) στις πράξεις της ΕΕ που παρατίθενται στο **παράρτημα** της οδηγίας. Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν αποτυπώσει τους τομείς του άρθρου 2 στις νομοθετικές πράξεις μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένων των πράξεων που αναφέρονται στο παράρτημα, είτε αναπαράγοντας ρητά τις πράξεις είτε παραπέμποντας στο παράρτημα. Ωστόσο, αρκετά κράτη μέλη δεν συμπεριέλαβαν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής τις νομικές πράξεις που προστέθηκαν στο παράρτημα, συμπεριλαμβανομένων των νομικών πράξεων που εκδόθηκαν μετά την έναρξη ισχύος της οδηγίας[13].

---

[12] Εσθονία και Πολωνία.

[13] Μετά την έναρξη ισχύος της οδηγίας προστέθηκαν στο παράρτημά της τέσσερις πράξεις: ο κανονισμός (ΕΕ) 2020/1503 σχετικά με τους Ευρωπαίους παρόχους υπηρεσιών συμμετοχικής χρηματοδότησης· ο κανονισμός

Ορισμένα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει εσφαλμένα το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής, καθώς οι νομοθετικές πράξεις τους δεν παραθέτουν τους τομείς δικαίου που καθορίζονται στο άρθρο 2, αλλά απλώς παραπέμπουν στην οδηγία στο σύνολό της, με αποτέλεσμα να μην παρέχεται επαρκής ασφάλεια δικαίου. Σε ένα κράτος μέλος, το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής καλύπτει αναφορές σχετικά με παραβιάσεις στους τομείς της οδηγίας, υπό την προϋπόθεση ότι υποβάλλονται για την προστασία του δημόσιου συμφέροντος.

Περίπου τα μισά κράτη μέλη έχουν μεταφέρει εσφαλμένα το άρθρο 2 σε σχέση με τον ορισμό των παραβιάσεων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, όπως αναφέρεται στο άρθρο 325 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), ή των παραβιάσεων που σχετίζονται με την εσωτερική αγορά, όπως αναφέρεται στο άρθρο 26 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, διότι δεν έχουν συμπεριλάβει σαφή αναφορά στους κανόνες της ΕΕ που εφαρμόζονται σε αυτούς τους τομείς.

Η μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής των οικείων νομοθετικών πράξεων για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο σε τομείς ή πράξεις που δεν καλύπτονται από την οδηγία[14]. Ορισμένα κράτη μέλη συμπεριέλαβαν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής όλες τις παραβιάσεις του δικαίου της ΕΕ. Αρκετά επέκτειναν το πεδίο εφαρμογής σε παραβιάσεις εθνικών κανόνων που δεν εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ, αλλά σχετίζονται με τους τομείς που παρατίθενται στην οδηγία. Περίπου τα μισά κράτη μέλη επέκτειναν το πεδίο εφαρμογής σε περαιτέρω ειδικούς τομείς του εθνικού δικαίου, όπως αδικήματα διαφθοράς ή (σοβαρά) ποινικά και/ή διοικητικά αδικήματα. Ορισμένα κράτη μέλη επέκτειναν το πεδίο εφαρμογής των οικείων νομοθετικών πράξεων για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο σε συγκεκριμένους τομείς, όπως το εργατικό δίκαιο ή η υγεία και ασφάλεια στην εργασία. Αρκετά κράτη μέλη έχουν συμπεριλάβει όλες τις (σοβαρές) παραβιάσεις του εθνικού δικαίου που ενδέχεται να βλάψουν το δημόσιο συμφέρον.

Σύμφωνα με το **άρθρο 3 παράγραφος 2**, η οδηγία δεν πρέπει να επηρεάζει την ευθύνη των κρατών μελών να διασφαλίζουν εθνική ασφάλεια ή την εξουσία τους να διαφυλάσσουν τα ουσιαστικά συμφέροντά τους στον τομέα της ασφάλειας. Η Επιτροπή τονίζει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να επιτύχουν την κατάλληλη ισορροπία μεταξύ: i) του στόχου της οδηγίας, δηλαδή την αποτελεσματική επιβολή των κανόνων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της (συμπεριλαμβανομένων των κανόνων που διέπουν τις μεικτές δημόσιες συμβάσεις που αφορούν την άμυνα ή την ασφάλεια), και ii) της προστασίας της εθνικής ασφάλειας. Η Επιτροπή τονίζει επίσης ότι το **άρθρο 3 παράγραφος 3 στοιχείο α)** απαιτεί από τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν την κατάλληλη ισορροπία μεταξύ: i) του στόχου της οδηγίας και ii) της προστασίας των διαβαθμισμένων πληροφοριών από μη εξουσιοδοτημένη πρόσβαση.

(ΕΕ) 2022/1925 (Πράξη για τις Ψηφιακές Αγορές) και ο κανονισμός (ΕΕ) 2023/1114 για τις αγορές κρυπτοστοιχείων· Κανονισμός (ΕΕ) 2024/573 για τα φθοριούχα αέρια του θερμοκηπίου, την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 517/2014.

[14] Η Επιτροπή ενθαρρύνει σταθερά τα κράτη μέλη, κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, να εξετάσουν το ενδεχόμενο διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της και σε άλλους τομείς και να διαμορφώσουν γενικότερα ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικό πλαίσιο σε εθνικό επίπεδο. Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης» [COM(2018) 214 final της 23.4.2018].

Στα μισά περίπου κράτη μέλη εντοπίστηκαν ζητήματα μη συμμόρφωσης. Ορισμένα εξαιρούν πλήρως από το πεδίο εφαρμογής των νομοθετικών πράξεων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο τις πληροφορίες που σχετίζονται με την εθνική ασφάλεια και/ή τις διαβαθμισμένες πληροφορίες, ακόμα και όταν οι πληροφορίες αυτές αφορούν τους τομείς πολιτικής που καλύπτονται από την οδηγία. Σε ορισμένες περιπτώσεις δεν είναι σαφές αν οι αναφορές σχετικά με παραβιάσεις των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις που αφορούν την άμυνα ή την ασφάλεια και καλύπτονται από τη σχετική νομοθεσία της ΕΕ εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των νομοθετικών πράξεων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Ορισμένα κράτη μέλη βασίστηκαν στο άρθρο 3 παράγραφος 2 για να εξαιρέσουν από το πεδίο εφαρμογής των νομοθετικών πράξεων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο όλες τις κατηγορίες προσώπων, όπως το προσωπικό στον τομέα της άμυνας, το στρατιωτικό προσωπικό ή το προσωπικό των υπηρεσιών πληροφοριών.

Η εξαίρεση που αφορά την προστασία για αναφορές οι οποίες καλύπτονται από το δικηγορικό και ιατρικό απόρρητο και το απόρρητο των δικαστικών διασκέψεων [**άρθρο 3 παράγραφος 3 στοιχεία β) και γ)**] έχει μεταφερθεί εσφαλμένα στα περισσότερα κράτη μέλη. Σε ορισμένα από αυτά τα κράτη μέλη, η εξαίρεση για το δικηγορικό απόρρητο έχει επεκταθεί αδικαιολόγητα πέραν της προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών μεταξύ των δικηγόρων και των πελατών τους. Άλλες νομοθετικές πράξεις μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο: i) εξαιρούν τις αναφορές που καλύπτονται εν γένει από το επαγγελματικό απόρρητο ή ii) επεκτείνουν την εξαίρεση από το απόρρητο των δικαστικών διασκέψεων σε όλες τις δραστηριότητες των δικαστών ή στις δικαστικές διαδικασίες γενικότερα.

3.1.2 Προσωπικό πεδίο εφαρμογής

Στόχος του **άρθρου 4** είναι να διασφαλιστεί ότι παρέχεται προστασία στο ευρύτερο δυνατό φάσμα προσώπων που έχουν προνομιακή πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με παραβιάσεις, λόγω των εργασιακών τους δραστηριοτήτων, και τα οποία ενδέχεται να υποστούν αντίποινα εάν αναφέρουν τις πληροφορίες αυτές.

Στο άρθρο 4 παράγραφος 1 περιλαμβάνεται ενδεικτικός κατάλογος των κατηγοριών προσώπων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Ορισμένα κράτη μέλη κατάρτισαν εξαντλητικό κατάλογο, ενώ αρκετά κράτη μέλη δεν μετέφεραν ορισμένες από τις κατηγορίες που παρατίθενται στο άρθρο 4 παράγραφος 1, όπως οι «αμειβόμενοι και μη αμειβόμενοι ασκούμενοι», οι «εθελοντές», οι «ανάδοχοι» ή οι «προμηθευτές». Τα περισσότερα κράτη μέλη μετέφεραν στο εθνικό τους δίκαιο τις έννοιες του «εργαζομένου» και του «μη μισθωτού» χωρίς τις παραπομπές στο άρθρο 45 παράγραφος 1 και στο άρθρο 49 της ΣΛΕΕ, αντίστοιχα, περιορίζοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, τις έννοιες αυτές στον ορισμό τους βάσει του εθνικού δικαίου και υπονομεύοντας την ομοιόμορφη εφαρμογή των αυτόνομων αυτών εννοιών του δικαίου της ΕΕ σε όλα τα κράτη μέλη.

Το άρθρο 4 παράγραφος 4 παρέχει επίσης προστασία από αντίποινα σε άλλα πρόσωπα πέραν των αναφερόντων, κατά περίπτωση, όπως διαμεσολαβητές και τρίτα πρόσωπα που συνδέονται με τους αναφέροντες, τα οποία θα μπορούσαν επίσης να υποστούν αντίποινα σε εργασιακό πλαίσιο, συμπεριλαμβανομένων συγγενών και συναδέλφων. Η διάταξη αυτή έχει μεταφερθεί περιοριστικά σε ορισμένα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα να μην καλύπτονται δεόντως οι διαμεσολαβητές ή τα τρίτα πρόσωπα.

3.2. Προϋποθέσεις παροχής προστασίας

Στα άρθρα 6, 7, 10 και 15 καθορίζονται οι προϋποθέσεις για την προστασία των προσώπων που προβαίνουν σε αναφορά ή δημόσια αποκάλυψη από αντίποινα.

Στο άρθρο 6 παράγραφος 1 καθορίζονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι αναφέροντες δικαιούνται προστασία, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται η περίπτωση κατά την οποία είχαν βάσιμους λόγους να θεωρούν ότι οι πληροφορίες ήταν αληθείς κατά τον χρόνο της αναφοράς. Αυτό σημαίνει ότι οι αναφέροντες δεν χάνουν την προστασία τους εάν αναφέρουν ανακριβείς πληροφορίες υποπίπτοντας σε σφάλμα με καλή πίστη, και ότι τα κίνητρά τους δεν έχουν σημασία. Το άρθρο 6 παράγραφος 1 έχει μεταφερθεί εσφαλμένα από ορισμένα κράτη μέλη των οποίων οι νομοθετικές πράξεις φαίνεται να λαμβάνουν υπόψη τα κίνητρα των προσώπων για τους σκοπούς της προστασίας.

Στο άρθρο 7 παράγραφοι 1 και 2 θεσπίζεται η αρχή σύμφωνα με την οποία οι αναφέροντες είναι ελεύθεροι να επιλέγουν αν θα υποβάλουν αναφορά πρώτα εσωτερικά ή απευθείας εξωτερικά. **Το άρθρο 6 παράγραφος 4** προβλέπει ότι οι αναφέροντες σε οικεία θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της ΕΕ δικαιούνται προστασία υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με εκείνους που υποβάλλουν αναφορά εξωτερικά. Αρκετά κράτη μέλη επιβάλλουν εσφαλμένα την υποχρέωση αναφοράς πρώτα εσωτερικά ή επιτρέπουν την υποβολή αναφοράς απευθείας σε εξωτερικούς διαύλους μόνο υπό συγκεκριμένες περιστάσεις. Ορισμένα κράτη μέλη δεν έχουν συμπεριλάβει ρητή πρόβλεψη για την προστασία των προσώπων που υποβάλλουν αναφορά στα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Στο άρθρο 15 της οδηγίας καθορίζονται οι προϋποθέσεις για την προστασία των δημόσιων αποκαλύψεων.

Συγκεκριμένα, στο **άρθρο 15 παράγραφος 1 στοιχείο β)** καθορίζονται οι προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση απευθείας δημόσιων αποκαλύψεων, δηλαδή χωρίς να προηγηθεί εσωτερική και εξωτερική αναφορά ή τουλάχιστον εξωτερική αναφορά. Σύμφωνα με αυτό το άρθρο τα πρόσωπα πρέπει να έχουν βάσιμους λόγους να πιστεύουν ότι: i) η παραβίαση μπορεί να συνιστά άμεσο ή έκδηλο κίνδυνο για το δημόσιο συμφέρον ή ii) σε περίπτωση εξωτερικής αναφοράς, υπάρχει κίνδυνος αντιποίνων ή υπάρχει μικρή προοπτική να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικά η παραβίαση. Στο άρθρο παρατίθενται επίσης ειδικές περιστάσεις οι οποίες συνιστούν περιπτώσεις που εμπίπτουν στα σημεία i) ή ii), όπως περιστάσεις στις οποίες υπάρχει κίνδυνος μη αναστρέψιμης βλάβης ή στις οποίες τα αποδεικτικά στοιχεία μπορεί να συγκαλυφθούν ή να καταστραφούν.

Αρκετά κράτη μέλη δεν έχουν μεταφέρει στο εθνικό τους δίκαιο τις βασικές περιστάσεις που καθορίζονται στο άρθρο 15 παράγραφος 1 στοιχείο β). Ορισμένα έχουν προβλέψει εσφαλμένο ορισμό της κατάστασης κινδύνου για το δημόσιο συμφέρον ή του κινδύνου αντιποίνων.

3.3. Δίαυλοι και διαδικασίες αναφοράς

3.3.1. Εσωτερικοί δίαυλοι και διαδικασίες αναφοράς

Στο άρθρο 8 της οδηγίας ορίζονται οι νομικές οντότητες στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα που υποχρεούνται να καθιερώσουν διαύλους και διαδικασίες εσωτερικής αναφοράς. Καθορίζονται επίσης οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες παρέχεται η δυνατότητα κοινοχρησίας ή εξωτερικής διαχείρισης των εν λόγω διαύλων από τρίτους.

Σύμφωνα με το άρθρο 8 παράγραφος 3 όλες οι νομικές οντότητες του ιδιωτικού τομέα με 50 ή περισσότερους εργαζομένους πρέπει να καθιερώσουν εσωτερικούς διαύλους. **Το άρθρο 8 παράγραφος 6** παρέχει τη δυνατότητα σε ιδιωτικές νομικές οντότητες με 50-249 εργαζομένους να κάνουν κοινή χρήση των πόρων για την παραλαβή αναφορών και για τη διεξαγωγή ερευνών, με στόχο την ελάφρυνση του φόρτου για τις εν λόγω οντότητες. Ορισμένα κράτη μέλη επέκτειναν εσφαλμένα την ευελιξία που προβλέπεται στο άρθρο 8 παράγραφος 6 και σε μεγαλύτερες οντότητες. Ειδικότερα, επέτρεψαν σε εταιρικούς ομίλους να καθιερώσουν διαύλους αναφοράς αποκλειστικά σε επίπεδο ομίλου, απαλλάσσοντας με τον τρόπο αυτόν όλες τις οντότητες που ανήκουν στον ίδιο όμιλο από την υποχρέωση να καθιερώσουν τους δικούς τους εσωτερικούς διαύλους. Αυτό αντιβαίνει στον στόχο της οδηγίας που συνίσταται στη διασφάλιση της προσβασιμότητας και της εγγύτητας των διαύλων για δυνητικούς πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος.

Στο άρθρο 9 καθορίζονται οι απαιτήσεις που ισχύουν για τις διαδικασίες εσωτερικής αναφοράς. Διάφορα στοιχεία της διάταξης αυτής, όπως η υποχρέωση επιμελούς παρακολούθησης των αναφορών ή τα χρονικά διαστήματα για τη βεβαίωση παραλαβής ή για τις προσωπικές συναντήσεις, δεν έχουν μεταφερθεί ορθά στο εθνικό δίκαιο από τα περισσότερα κράτη μέλη.

3.3.2. Εξωτερικοί δίαυλοι και διαδικασίες

Στο άρθρο 11 καθορίζονται οι υποχρεώσεις για την καθιέρωση εξωτερικών διαύλων αναφοράς και την παρακολούθηση των αναφορών.

Ορισμένες από αυτές τις υποχρεώσεις έχουν μεταφερθεί εσφαλμένα στο εθνικό δίκαιο. Ένα κράτος μέλος εξαιρεί την παρακολούθηση αναφορών για παραβιάσεις που διαπράχθηκαν πριν από 2 έτη και πλέον, χρονικός περιορισμός που υπονομεύει την αποτελεσματικότητα της οδηγίας όσον αφορά την ενίσχυση της επιβολής του δικαίου της ΕΕ. Ορισμένα κράτη μέλη δεν παρέχουν την αναγκαία ασφάλεια δικαίου όσον αφορά τις ορισθείσες αρμόδιες αρχές.

Στο άρθρο 11 παράγραφος 6 καθορίζονται ειδικές υποχρεώσεις για τις αρχές που λαμβάνουν αναφορές και δεν είναι αρμόδιες για την αντιμετώπισή τους. Περίπου τα μισά κράτη μέλη έχουν μεταφέρει εσφαλμένα την εν λόγω διάταξη στο εθνικό τους δίκαιο. Πρόκειται, για παράδειγμα, για περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη επιβάλλουν αυτές τις υποχρεώσεις μόνο σε ορισμένες αρχές και δεν έχουν συμπεριλάβει την υποχρέωση διαβίβασης των αναφορών στις αρμόδιες αρχές εντός εύλογου χρονικού διαστήματος και με ασφαλή τρόπο· ή την υποχρέωση άμεσης ενημέρωσης του αναφέροντος.

3.3.3. Χειρισμός ανώνυμων αναφορών

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 2, η οδηγία δεν θίγει την εξουσία των κρατών μελών να αποφασίζουν αν οι νομικές οντότητες του ιδιωτικού ή του δημόσιου τομέα και οι αρμόδιες αρχές θα να αποδέχονται και θα παρακολουθούν ανώνυμες αναφορές. Η Επιτροπή τονίζει ότι, εάν τα κράτη μέλη επιβάλουν την εν λόγω υποχρέωση αποδοχής ανώνυμων αναφορών, οι αναφορές αυτές πρέπει να αντιμετωπίζονται όπως όλες οι άλλες αναφορές, όσον αφορά τα διαδικαστικά δικαιώματα των αναφερόντων και τις υποχρεώσεις των οντοτήτων και των αρχών να παρακολουθούν τις εν λόγω αναφορές.

Περίπου το ήμισυ των νομοθετικών πράξεων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο περιλαμβάνει ρύθμιση για τις ανώνυμες αναφορές, καθώς οι περισσότερες επιβάλλουν την υποχρέωση αποδοχής και παρακολούθησης ανώνυμων αναφορών στις αρμόδιες αρχές ή γενικότερα σε όλες τις νομικές οντότητες που διαχειρίζονται διαύλους αναφοράς. Ωστόσο, ορισμένες από αυτές προβλέπουν παρεκκλίσεις από τις απαιτήσεις της οδηγίας, για παράδειγμα όσον αφορά τη βεβαίωση παραλαβής και την ενημέρωση, ή όσον αφορά την παρακολούθηση. Ένα κράτος μέλος προβλέπει εντελώς διαφορετική διαδικασία για τον χειρισμό και την παρακολούθηση ανώνυμων αναφορών.

3.3.4. Υποχρέωση εμπιστευτικότητας

Στο άρθρο 16 καθορίζονται οι απαιτήσεις εμπιστευτικότητας που εφαρμόζονται τόσο στις εσωτερικές όσο και στις εξωτερικές αναφορές για την προστασία της ταυτότητας των αναφερόντων. Στο ίδιο πνεύμα, το **άρθρο 5 σημείο 8)** απαιτεί κάθε βοήθεια που παρέχεται από τους διαμεσολαβητές να είναι εμπιστευτική.

Στο άρθρο 16 παράγραφος 1 απαιτεί από τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι η ταυτότητα του αναφέροντος δεν αποκαλύπτεται σε οποιονδήποτε άλλον πέρα από τα εξουσιοδοτημένα μέλη του προσωπικού που είναι αρμόδια να λαμβάνουν ή να παρακολουθούν τις αναφορές χωρίς τη ρητή συγκατάθεση του εν λόγω προσώπου. **Στο άρθρο 16 παράγραφος 2** καθορίζονται οι προϋποθέσεις για παρεκκλίσεις από την υποχρέωση εμπιστευτικότητας. Αρκετά κράτη μέλη έχουν μεταφέρει εσφαλμένα την εν λόγω παρέκκλιση, για παράδειγμα παραλείποντας να κάνουν αναφορά στο πλαίσιο ερευνών ή δικαστικών διαδικασιών. Αρκετά κράτη μέλη δεν έχουν μεταφέρει ορθά στο εθνικό τους δίκαιο τις διασφαλίσεις στις οποίες υπόκειται η χρήση της εν λόγω παρέκκλισης βάσει του **άρθρου 16 παράγραφος 3**, π.χ. ότι ο αναφέρων ενημερώνεται *προτού* αποκαλυφθεί η ταυτότητά του ή ότι η αρμόδια αρχή του αποστέλλει δήλωση που επεξηγεί τους λόγους της αποκάλυψης.

Όσον αφορά το **άρθρο 5 σημείο 8)**, αρκετά κράτη μέλη έχουν μεταφέρει στο εθνικό τους δίκαιο την έννοια των «διαμεσολαβητών» παραλείποντας την απαίτηση εμπιστευτικότητας. Η παράλειψη αυτή επηρεάζει την εμπιστευτικότητα της ταυτότητας τόσο των αναφερόντων όσο και των αναφερομένων. Επηρεάζει επίσης τον ρόλο των διαμεσολαβητών στη διαδικασία αναφοράς, καθώς υπάρχει ο κίνδυνος να εξομοιωθούν με τους αποδέκτες δημόσιων αποκαλύψεων.

3.4. Μέτρα προστασίας και στήριξης

Στα άρθρα 19 έως 23 καθορίζονται τα μέτρα προστασίας και στήριξης για τα πρόσωπα που αναφέρονται στο άρθρο 4 και για τα πρόσωπα τα οποία αφορούν αναφορές ή δημόσιες αποκαλύψεις.

3.4.1. Απαγόρευση αντιποίνων

Το άρθρο 19 απαιτεί από τα κράτη μέλη να απαγορεύουν αντίποινα οποιασδήποτε μορφής, συμπεριλαμβανομένων των απειλών και αποπειρών αντεκδίκησης, και παρέχει έναν μη εξαντλητικό —αλλά βασικό— κατάλογο αντιποίνων που απαγορεύονται.

Αρκετά κράτη μέλη έχουν παραλείψει την απαγόρευση των απειλών και των αποπειρών αντεκδίκησης. Ορισμένα κράτη μέλη μετέφεραν το άρθρο 19 στο εθνικό τους δίκαιο προβλέποντας γενική απαγόρευση των αντιποίνων, χωρίς να αναπαραγάγουν τον κατάλογο που παρατίθεται στο εν λόγω άρθρο. Περίπου τα μισά κράτη μέλη που συμπεριέλαβαν ενδεικτικό κατάλογο απαγορευμένων μορφών συμπεριφοράς παρέλειψαν ή μετέφεραν εσφαλμένα στο εθνικό τους δίκαιο ορισμένες μορφές αντιποίνων που παρατίθενται στο εν λόγω άρθρο.

3.4.2. Μέτρα στήριξης

Το άρθρο 20 απαιτεί από τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν την πρόσβαση σε μέτρα στήριξης, ιδίως σε: i) δωρεάν πλήρεις και ανεξάρτητες πληροφορίες και συμβουλές· ii) αποτελεσματική συνδρομή από τις αρμόδιες αρχές, και iii) δικαστική αρωγή.

Ορισμένα κράτη μέλη δεν διασφαλίζουν την πρόσβαση σε ατομικές συμβουλές, αλλά αρκούνται στην απαίτηση οι πληροφορίες να διατίθενται μέσω ιστότοπου. Αρκετές νομοθετικές πράξεις μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο δεν διασφαλίζουν την παροχή αποτελεσματικής συνδρομής από τις αρμόδιες αρχές. Ορισμένα κράτη μέλη δεν περιλαμβάνουν παραπομπές στην εφαρμοστέα νομοθεσία για τη δικαστική αρωγή, με αποτέλεσμα να δημιουργείται ανασφάλεια δικαίου.

Το άρθρο 20 παράγραφος 2 παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να προβλέπουν μέτρα οικονομικής βοήθειας και άλλα μέτρα στήριξης στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών. Ορισμένα κράτη μέλη προβλέπουν την παροχή οικονομικής στήριξης υπό ορισμένες προϋποθέσεις, π.χ. σε περίπτωση σοβαρής επιδείνωσης της οικονομικής κατάστασης του αναφέροντος, ενώ σε ορισμένα κράτη μέλη προβλέπεται επίσης ψυχοκοινωνική στήριξη.

3.4.3. Προστασία από αντίποινα και μέσα έννομης προστασίας

Στο άρθρο 21 καθορίζονται τα μέτρα για την προστασία έναντι αντιποίνων, συμπεριλαμβανομένων των απαλλαγών από την ευθύνη και της αντιστροφής του βάρους της απόδειξης, καθώς και μέσα έννομης προστασίας, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών μέτρων και της αποζημίωσης. **Στο άρθρο 23 παράγραφος 2** προβλέπονται μέτρα αποζημίωσης για ζημίες που υπέστησαν αναφερόμενοι.

Το άρθρο 21 παράγραφος 2 απαλλάσσει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τους αναφέροντες από την ευθύνη για παραβιάσεις των περιορισμών όσον αφορά την αποκάλυψη πληροφοριών, όπως οι ρήτρες περί πίστεως ή οι συμφωνίες τήρησης του απορρήτου. Η διάταξη αυτή έχει μεταφερθεί εσφαλμένα σε αρκετά κράτη μέλη, τα οποία προβλέπουν πρόσθετες προϋποθέσεις, για παράδειγμα την απαίτηση ο αναφέρων να έχει ενεργήσει καλή τη πίστει, ή δεν εφαρμόζουν την απαλλαγή από την ευθύνη στην περίπτωση αναφορών σε ορισμένους τομείς του δικαίου ή δημόσιων αποκαλύψεων.

Στο άρθρο 21 παράγραφος 7 πρώτο εδάφιο προβλέπεται απαλλαγή από κάθε ευθύνη σε δικαστικές διαδικασίες, μεταξύ άλλων, για συκοφαντική δυσφήμιση, παραβίαση των κανόνων για την προστασία δεδομένων, αποκάλυψη εμπορικού απορρήτου, ή για αιτήσεις αποζημίωσης. Τα περισσότερα κράτη μέλη περιόρισαν το πεδίο εφαρμογής της απαλλαγής αυτής, π.χ. εξαιρώντας i) διαμεσολαβητές ή τρίτα πρόσωπα που συνδέονται με τον αναφέροντα, ii) ορισμένα είδη νομικών διαδικασιών ή iii) τις δημόσιες αποκαλύψεις. Στο άρθρο 21 παράγραφος 7 δεύτερο εδάφιο καθορίζονται οι προϋποθέσεις για την απαλλαγή από την ευθύνη στην περίπτωση που οι πληροφορίες σχετικά με τις παραβιάσεις που αναφέρονται ή αποκαλύπτονται δημόσια περιλαμβάνουν εμπορικά απόρρητα. Αρκετά κράτη μέλη μετέφεραν εσφαλμένα την απαίτηση σύμφωνα με την οποία η αποκάλυψη εμπορικών απορρήτων πρέπει να θεωρείται νόμιμη βάσει του εφαρμοστέου δικαίου της ΕΕ, όταν το πρόσωπο που ανέφερε ή αποκάλυψε δημόσια τις πληροφορίες αυτές πληροί τις προϋποθέσεις της οδηγίας.

Στο άρθρο 21 παράγραφος 3 προβλέπεται απαλλαγή από την ευθύνη για πράξεις που διαπράχθηκαν για την απόκτηση των πληροφοριών που αναφέρθηκαν ή αποκαλύφθηκαν δημόσια —ή για την πρόσβαση σε αυτές, εκτός εάν συνιστούν αυτοτελώς ποινικά αδικήματα, δηλαδή δεν σχετίζονται με την αναφορά ή τη δημόσια αποκάλυψη ή δεν είναι απαραίτητες για την αποκάλυψη παραβίασης. Περίπου τα μισά κράτη μέλη έχουν μεταφέρει εσφαλμένα την εν λόγω διάταξη στο εθνικό τους δίκαιο, στις περισσότερες περιπτώσεις παραλείποντας την απαίτηση που σχετίζεται με την έννοια του όρου «αυτοτελώς», με αποτέλεσμα να στερούν από την απαλλαγή την αποτελεσματικότητά της.

Το άρθρο 21 παράγραφος 5 καθορίζει την αντιστροφή του βάρους της απόδειξης σε διαδικασίες που σχετίζονται με αντίποινα κατά του αναφέροντος, δηλαδή επιβάλλει στο πρόσωπο που έλαβε το μέτρο το οποίο προκάλεσε τη βλάβη το βάρος να αποδείξει ότι το μέτρο δεν συνδεόταν με κανέναν τρόπο με την αναφορά. Αρκετά κράτη μέλη έχουν μεταφέρει εσφαλμένα την εν λόγω διάταξη, π.χ. απαιτώντας από τον αναφέροντα να αποδείξει τη νομιμότητα της αναφοράς ή να αποδείξει εκ πρώτης όψεως ότι ένα συγκεκριμένο μέτρο ελήφθη ως αντίποινα για την αναφορά. Σε ένα κράτος μέλος, η αντιστροφή του βάρους της απόδειξης ισχύει μόνο για περίοδο 2 ετών.

Σύμφωνα με το **άρθρο 21 παράγραφοι 6 και 8**, τα πρόσωπα που έχουν υποστεί αντίποινα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε μέσα έννομης προστασίας, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών μέτρων, και σε μέτρα για αποζημίωση για ζημίες. Αρκετές εθνικές νομοθετικές πράξεις δεν έχουν μεταφέρει δεόντως τις διατάξεις για τα προσωρινά μέτρα και την αποζημίωση. Ειδικότερα, οι εν λόγω νομοθετικές πράξεις δεν προβλέπουν προσωρινά μέτρα ή δημιουργούν ανασφάλεια δικαίου, καθώς δεν περιλαμβάνουν παραπομπές σε εφαρμοστέες γενικές διατάξεις. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, η αποζημίωση περιορίζεται σε χρηματική αποζημίωση, ενώ ορισμένες νομοθετικές πράξεις δεν διασφαλίζουν ότι τα μέσα έννομης προστασίας είναι διαθέσιμα σε όλα τα πρόσωπα που δικαιούνται προστασία.

Σύμφωνα με το **άρθρο 23 παράγραφος 2** τα κράτη μέλη οφείλουν να προβλέπουν μέτρα αποζημίωσης για ζημίες που υπέστησαν οι αναφερόμενοι στην περίπτωση που οι αναφέροντες προέβησαν εν γνώσει τους σε ψευδείς αναφορές ή ψευδείς δημόσιες

αποκαλύψεις. Περίπου τα μισά κράτη μέλη δεν έχουν μεταφέρει ορθά την εν λόγω διάταξη, π.χ. μη τη συμπερίληψη κατάλληλων παραπομπών στις εφαρμοστέες νομοθετικές πράξεις.

3.4.4. Κυρώσεις

Σύμφωνα με το **άρθρο 23 παράγραφοι 1 και 2**, τα κράτη μέλη οφείλουν να προβλέπουν αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις σε βάρος των προσώπων που παρεμποδίζουν ή αποπειρώνται να παρεμποδίσουν την υποβολή αναφοράς· προβαίνουν σε αντίποινα ή κινούν κακόβουλες διαδικασίες κατά προσώπων που δικαιούνται προστασία· παραβαίνουν την υποχρέωση τήρησης του εμπιστευτικού χαρακτήρα της ταυτότητας των αναφερόντων και σε βάρος των προσώπων που εν γνώσει τους προβαίνουν σε ψευδείς αναφορές ή ψευδείς δημόσιες αποκαλύψεις.

Αρκετά κράτη μέλη: i) όρισαν τη συμπεριφορά που επισύρει κυρώσεις με ασαφείς όρους, π.χ. επιβάλλοντας κυρώσεις για παραβιάσεις ή καταχρήσεις των εθνικών νομοθετικών πράξεων μεταφοράς εν γένει· ή ii) θέσπισαν κυρώσεις που φαίνεται να είναι υπερβολικά χαμηλές με αποτέλεσμα να μη θεωρούνται αποτρεπτικές. Ορισμένα κράτη μέλη δεν έχουν μεταφέρει ορθά στο εθνικό τους δίκαιο τις κυρώσεις για «απόπειρες» παρεμπόδισης της υποβολής αναφορών ή έχουν ορίσει την έννοια της «παρεμπόδισης» μέσω εξαντλητικού καταλόγου, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτόν την έννοια. Οι κυρώσεις για αντίποινα συνολικά έχουν μεταφερθεί ορθά στο εθνικό δίκαιο, ενώ παρατηρούνται ορισμένα προβλήματα συμμόρφωσης που οφείλονται στα εξής: i) έλλειψη ασφάλειας δικαίου ως προς το τι συνιστά συμπεριφορά που επισύρει κυρώσεις, ii) αναποτελεσματικά χαμηλά πρόστιμα, ή iii) επιβολή κυρώσεων για αντίποινα μόνο κατά αναφερόντων και όχι κατά άλλων κατηγοριών που αναφέρονται στο άρθρο 4 (όπως οι διαμεσολαβητές). Αρκετά κράτη μέλη δεν μετέφεραν ορθά στο εθνικό τους δίκαιο τις κυρώσεις για κακόβουλες διαδικασίες, καθώς δεν θέσπισαν συγκεκριμένη κύρωση ή δεν συμπεριέλαβαν παραπομπή σε άλλη σχετική νομοθεσία. Οι κυρώσεις για παραβιάσεις της εμπιστευτικότητας έχουν μεταφερθεί εσφαλμένα στο εθνικό δίκαιο σε ορισμένες περιπτώσεις, π.χ. λόγω έλλειψης κατάλληλων παραπομπών στην εφαρμοστέα νομοθεσία.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η έκδοση της οδηγίας αποσκοπούσε στη βελτίωση της επιβολής του δικαίου της ΕΕ με τη διευκόλυνση της αναφοράς παραβιάσεων και με την παροχή ισχυρής προστασίας στους αναφέροντες. Η οδηγία παρέχει προστιθέμενη αξία καθώς καθορίζει σαφή κοινά πρότυπα για την αντιμετώπιση της προηγούμενης κατάστασης της κατακερματισμένης και άνισης προστασίας σε ολόκληρη την ΕΕ και μεταξύ των τομέων πολιτικής.

Η παροχή ασφάλειας δικαίου έχει καίρια σημασία για τον σκοπό αυτόν. Οι πολίτες πρέπει να είναι σε θέση να κατανοούν πλήρως την έκταση των δικαιωμάτων τους και τις προϋποθέσεις για την προστασία τους. Πρέπει να είναι σε θέση να λαμβάνουν τεκμηριωμένες αποφάσεις σχετικά με το αν και με ποιον τρόπο θα προβούν σε αναφορά ή δημόσια αποκάλυψη, χωρίς να διατρέχουν τον κίνδυνο «να μη λάβουν προστασία» λόγω της ασάφειας ή της αμφισημίας των εφαρμοστέων κανόνων.

Όλα τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει στο εθνικό τους δίκαιο τις κύριες διατάξεις της οδηγίας, π.χ. σχετικά με τις προϋποθέσεις προστασίας, τις απαιτήσεις για την καθιέρωση και τη

λειτουργία των εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων αναφοράς, την απαγόρευση των αντιποίνων και τα μέτρα προστασίας και στήριξης των αναφερόντων. Στην πλειονότητά τους τα κράτη μέλη επέκτειναν το καθεστώς προστασίας της οδηγίας σε άλλους τομείς του εθνικού δικαίου. Αρκετά κράτη μέλη έχουν προβλέψει πρόσθετα μέτρα στήριξης, όπως οικονομική και ψυχολογική συνδρομή στους αναφέροντες.

Μολονότι η Επιτροπή αναγνωρίζει τις προσπάθειες που έχουν καταβάλει μέχρι στιγμής τα κράτη μέλη, εκφράζει τη λύπη της για τη συνολικά πολύ καθυστερημένη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Όπως έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο, η παράλειψη θέσπισης των διατάξεων που απαιτούνται για την πλήρη και ακριβή μεταφορά της εν λόγω οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη είναι ιδιαίτερα σοβαρή, δεδομένης της σημασίας της για τη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος[15]. Η Επιτροπή τονίζει ότι η έλλειψη εμπιστευτικών διαύλων αναφοράς και κατάλληλης προστασίας έχει αποτρεπτικό αντίκτυπο στους δυνητικούς πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος, με αρνητικές επιπτώσεις που βαίνουν κατά πολύ πέραν της ίδιας της οδηγίας. Αυτό υπονομεύει τόσο την αποτελεσματική επιβολή όλων των νομικών πράξεων της ΕΕ που εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της όσο και την ελευθερία της έκφρασης.

Επιπλέον, από την παρούσα έκθεση προκύπτει ότι η μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο πρέπει να βελτιωθεί σε ορισμένους βασικούς τομείς, όπως το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής, οι προϋποθέσεις προστασίας και τα μέτρα προστασίας έναντι αντιποίνων, ιδίως οι απαλλαγές από την ευθύνη και οι κυρώσεις.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να αξιολογεί τη συμμόρφωση των κρατών μελών με την οδηγία και θα λάβει τα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλίσει την πλήρη και ορθή μεταφορά της σε ολόκληρη την ΕΕ, μεταξύ άλλων με την κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει, όπου απαιτείται.

Μετά από επαρκή περίοδο εφαρμογής, και το αργότερο το 2026, η Επιτροπή θα υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο την έκθεση που αναφέρεται στο άρθρο 27 παράγραφος 3, αξιολογώντας τη λειτουργία της οδηγίας και εξετάζοντας την ανάγκη για λήψη πρόσθετων μέτρων, συμπεριλαμβανομένων τυχόν τροποποιήσεων με σκοπό την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της σε περαιτέρω πράξεις ή τομείς της ΕΕ.

[15] Βλ. προαναφερθείσα απόφαση στην υπόθεση C-147/23, σκέψεις 73 και 97.