



TEKSTY PRZYJĘTE

P8_TA(2017)0022

Rola demaskatorów w ochronie interesów finansowych UE

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2017 r. Rola demaskatorów w ochronie interesów finansowych UE (2016/2055(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 325,
- uwzględniając art. 22a, 22b i 22c regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 23 października 2013 r. w sprawie przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy: zalecenia dotyczące potrzebnych działań i inicjatyw¹,
- uwzględniając decyzję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zamykającą dochodzenie z inicjatywy własnej OI/1/2014/PMC w sprawie zgłaszania przypadków naruszenia,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943, z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic handlowych) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem²,
- uwzględniając art. 9 Cywilnoprawnej konwencji Rady Europy o korupcji,
- uwzględniając art. 22 lit. a) Karnoprawnej konwencji Rady Europy o korupcji,
- uwzględniając zalecenie Rady Europy CM/Rec(2014)7 w sprawie ochrony demaskatorów,
- uwzględniając art. 8, 13 i 33 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji,
- uwzględniając zasadę 4 zalecenia OECD w sprawie poprawy etyki w administracji

¹ Dz.U. C 208 z 10.6.2016, s. 89.

² Dz.U. L 157 z 15.6.2016, s. 1.

publicznej,

- uwzględniając dochodzenie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 marca 2015 r. oraz jego apel do instytucji UE o przyjęcie niezbędnych przepisów dotyczących informowania o nieprawidłowościach,
 - uwzględniając publikację OECD pt. „Zobowiązanie do skutecznej ochrony demaskatorów”,
 - uwzględniając decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Guja* przeciwko *Moldawii*, wniosek nr 14277/04 z dnia 12 lutego 2008 r.,
 - uwzględniając art. 6 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,
 - uwzględniając art. 52 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej oraz opinię Komisji Spraw Konstytucyjnych (A8-0004/2017),
- A. mając na uwadze, że w kontekście procedury udzielania absolutorium Parlament musi mieć możliwie jak najwięcej informacji dotyczących wszelkich takich nieprawidłowości; mając na uwadze, że w przypadkach nieprawidłowości wewnątrz instytucji Parlament ma prawo do pełnego dostępu do informacji, tak aby mógł przeprowadzić procedurę udzielania absolutorium przy pełnej znajomości faktów;
- B. mając na uwadze, że Europejski Trybunał Obrachunkowy przedstawia Parlamentowi doskonałą podstawę dla badań, lecz nie może samodzielnie objąć wszystkich poszczególnych wydatków;
- C. mając na uwadze, że Komisja i inne instytucje UE również przekazują Parlamentowi sprawozdania zawierające informacje na temat wydatków, ale również polegają na oficjalnych mechanizmach sprawozdawczości;
- D. mając na uwadze, że wiele środków finansowych Unii jest objętych zarządzaniem dzielonym Komisji i państw członkowskich, co utrudnia Komisji składanie sprawozdań o nieprawidłowościach dotyczących poszczególnych projektów;
- E. mając na uwadze, że Parlament regularnie otrzymuje informacje od obywateli i organizacji pozarządowych o nieprawidłowościach dotyczących poszczególnych projektów finansowanych w całości lub w części z budżetu Unii;
- F. mając na uwadze, że demaskatorzy odgrywają ważną rolę w zapobieganiu nieprawidłowościom oraz wykrywaniu i zgłaszaniu ich w odniesieniu do wydatków z budżetu UE, a także w rozpoznawaniu i publikowaniu przypadków korupcji; mając na uwadze, że należy ustanowić i promować wspierającą europejskie dobro publiczne kulturę zaufania, w której urzędnicy i inni pracownicy UE, jak i społeczeństwo, czują się chronieni przez praktyki dobrego zarządzania, oraz która udowodniałaby, że instytucje UE wspierają i chronią ewentualnych demaskatorów nieprawidłowości oraz zachęcają ich do działania;
- G. w tym celu trzeba koniecznie pilnie stworzyć horyzontalne ramy prawne, które będą określać prawa i obowiązki oraz chronić demaskatorów w całej Unii i w jej instytucjach

(ochrona anonimowości, wsparcie prawne, psychologiczne i, w razie konieczności, finansowe, dostęp do różnych kanałów informacji, szybkie mechanizmy działania itp.);

- H. mając na uwadze, że większość państw członkowskich UE ratyfikowała Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, która nakłada obowiązek zapewnienia odpowiedniej i skutecznej ochrony demaskatorów;
- I. mając na uwadze, że informowanie o nieprawidłowościach stanowi podstawowe źródło informacji w walce ze zorganizowaną przestępczością oraz śledzeniu korupcji w sektorze publicznym;
- J. mając na uwadze, że demaskatorzy odgrywają szczególnie ważną rolę, jeżeli chodzi o wykrywanie i zgłaszanie przypadków korupcji i nadużyć finansowych, gdyż strony bezpośrednio zaangażowane w te działania przestępcze będą aktywnie dążyć do ukrywania ich przed wszelkimi mechanizmami sprawozdawczości;
- K. mając na uwadze, że informowanie o nieprawidłowościach w oparciu o zasady przejrzystości i uczciwości, ma zasadnicze znaczenie; ochrona demaskatorów powinna być gwarantowana prawnie i wzmacniana w całej Unii Europejskiej, jednak tylko wtedy, kiedy celem działań jest ochrona interesu publicznego w dobrej wierze zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
- L. mając na uwadze, że władze nie powinny ograniczać zdolności demaskatorów i dziennikarzy do dokumentowania i ujawniania nielegalnych, bezprawnych i szkodliwych praktyk, jeżeli priorytetem jest ujawnianie tych informacji w dobrej wierze i w interesie publicznym;
- M. mając na uwadze, że wszystkie instytucje UE zostały zobowiązane począwszy od 1 stycznia 2014 r. do wprowadzenia wewnętrznych zasad ochrony demaskatorów będących pracownikami instytucji UE, zgodnie z art. 22a, 22b i 22c regulaminu pracowniczego, a grupa robocza międzyinstytucjonalnego komitetu przygotowawczego w sprawach dotyczących regulaminu pracowniczego zajmująca się ochroną demaskatorów nie zakończyła jeszcze prac; mając na uwadze, że w swoich pracach grupa ta powinna poświęcić uwagę sytuacji demaskatorów, których sytuacja w instytucjach uległa pogorszeniu, w celu ustanowienia praktyki w oparciu o doświadczenia z przeszłości; mając na uwadze, że te normy wewnętrzne muszą uwzględniać hierarchię, a także cechy szczególne różnych kategorii statutowych;
- N. mając na uwadze, że ochrona demaskatorów na szczeblu państw członkowskich nie została wdrożona we wszystkich państwach członkowskich ani nie została zharmonizowana, co oznacza, że nawet gdy interesy finansowe Unii Europejskiej są zagrożone, udostępnianie Parlamentowi informacji o nieprawidłowościach może okazać się ryzykowne dla demaskatorów pod względem osobistym i zawodowym; mając na uwadze, że to właśnie strach przed konsekwencjami wynikającymi z braku ochrony oraz przekonanie, że nie zostaną podjęte żadne działania, sprawiają, że w wielu przypadkach nie dochodzi do zgłoszenia nieprawidłowości ze szkodą dla interesów finansowych Unii;
- O. mając na uwadze, że należy zapewnić stosowanie odpowiednich kar w przypadku wszelkich form środków odwetowych podejmowanych wobec demaskatorów;

- P. mając na uwadze, że w rezolucji z dnia 23 października 2013 r. Parlament Europejski wezwał Komisję do przedstawienia do końca 2013 r. wniosku ustawodawczego ustanawiającego skuteczny i kompleksowy europejski program ochrony demaskatorów w sektorze publicznym i prywatnym w celu ochrony tych, którzy wykryją nieefektywne zarządzanie i nieprawidłowości i zgłaszają przypadki krajowej i transgranicznej korupcji związane z interesami finansowymi UE; mając na uwadze ponadto, że wezwał państwa członkowskie do wprowadzenia odpowiedniego i skutecznego systemu ochrony demaskatorów;
- Q. mając na uwadze, że prawodawca UE przewidział już ochronę demaskatorów w instrumentach sektorowych, takich jak dyrektywa 2013/30/UE w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich, rozporządzenie (UE) nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku, dyrektywa (UE) 2015/849 w sprawie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz rozporządzenie (UE) nr 376/2014 w sprawie zgłaszania zdarzeń;
- R. mając na uwadze, że ochrona demaskatorów w Unii stała się jeszcze pilniejsza, ponieważ dyrektywa w sprawie ochrony tajemnicy handlowej ogranicza prawa demaskatorów i w związku z tym może mieć niezamierzony zniechęcający wpływ na tych, którzy chcą zgłosić nieprawidłowości w kontekście finansowania unijnego, z których skorzystały poszczególne przedsiębiorstwa;
- S. mając na uwadze, że organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju(OECD) i Rada Europy, podjęły już ważne prace i opracowały zalecenia w zakresie ochrony demaskatorów;
- T. mając na uwadze, że według OECD ponad 1/3 organizacji dysponujących mechanizmem sprawozdawczym nie posiadała pisemnej strategii ochrony osób zgłaszających przypadki działań odwetowych lub nie wiedziała o istnieniu takiej strategii;
- U. mając na uwadze, że organizacje pozarządowe, takie jak Transparency International, Whistleblowing International Network etc., również opracowały międzynarodowe zasady dotyczące demaskatorów, które powinny służyć jako źródło inspiracji dla inicjatyw UE w tej dziedzinie;
- V. mając na uwadze, że Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich posiada jasne uprawnienia w zakresie badania skarg obywateli UE na niewłaściwe administrowanie w instytucjach UE, jednak sam w sobie nie odgrywa żadnej roli w ochronie demaskatorów w państwach członkowskich;
- W. mając na uwadze, że w aktualnej wersji Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej i warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej, która obowiązuje od dnia 1 stycznia 2014 r., wprowadzono szereg przepisów dotyczących informowania o nieprawidłowościach;
- X. mając na uwadze, że ochrona demaskatorów ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania dobra publicznego i interesów finansowych Unii oraz dla promowania kultury rozliczalności i uczciwości w instytucjach publicznych i prywatnych;
- Y. mając na uwadze, że w wielu jurysdykcjach, a zwłaszcza w sektorze prywatnym,

pracownicy podlegają obowiązkowi zachowania poufności pewnych informacji, co oznacza, że demaskatorzy mogą spotkać się z działaniami dyscyplinarnymi w przypadku zgłaszania nieprawidłowości poza swoją organizacją;

1. ubolewa, że do tej pory Komisja nie przedstawiła żadnych wniosków ustawodawczych mających na celu ustanowienie minimalnego poziomu ochrony europejskich demaskatorów;
2. nalega na Komisję, by bezzwłocznie przedstawiła wniosek ustawodawczy przewidujący skuteczny i kompleksowy europejski program ochrony demaskatorów obejmujący mechanizmy dla przedsiębiorstw, organów publicznych i organizacji niekomercyjnych oraz, w szczególności, wzywa Komisję do przedstawienia wniosku ustawodawczego przed końcem bieżącego roku dotyczącego ochrony demaskatorów w ramach niezbędnych środków w dziedzinie zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, w celu zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony w państwach członkowskich oraz we wszystkich unijnych instytucjach, organach, urzędach i agencjach;
3. utrzymuje, że demaskatorzy odgrywają zasadniczą rolę w pomaganiu państwom członkowskim oraz instytucjom i organom Unii Europejskiej w zapobieganiu naruszeniom zasady uczciwości i nadużywaniu władzy oraz eliminacji tych zjawisk, które mogłyby prowadzić do pogwałcenia lub zagrożenia zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, integralności finansowej, gospodarki, praw człowieka, środowiska i rządów prawa na szczeblu europejskim i krajowym, zwiększenia bezrobocia, ograniczenia lub zakłócenia uczciwej konkurencji oraz podważenia zaufania obywateli do demokratycznych instytucji i procesów; w związku z tym podkreśla, że demaskatorzy w znaczący sposób przyczyniają się do poprawy jakości demokracji i zaufania do instytucji publicznych, gdyż sprawiają, że odpowiadają one bezpośrednio przed obywatelami, i czynią je przejrzystszymi;
4. zauważa, że zarówno demaskatorzy, jak i organ publiczny lub instytucja publiczna, których dotyczą ich doniesienia, powinni korzystać z ochrony prawnej zagwarantowanej w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i przepisach prawa krajowego;
5. przypomina, że państwa członkowskie, jako pierwsi odbiorcy środków unijnych, mają obowiązek kontrolowania zgodności z prawem wydatkowania tych środków;
6. odnotowuje, że jedynie kilka państw członkowskich wprowadziło wystarczająco zaawansowane systemy ochrony demaskatorów; wzywa te państwa członkowskie, które jeszcze nie przyjęły w swoim prawie krajowym przepisów dotyczących ochrony demaskatorów, by jak najszybciej to uczyniły;
7. apeluje do państw członkowskich o egzekwowanie skutecznych przepisów antykorupcyjnych i poprawne wdrażanie unijnych i międzynarodowych norm i wytycznych w sprawie ochrony demaskatorów w swoich przepisach krajowych;
8. ubolewa, że wiele państw członkowskich jeszcze nie wprowadziło szczegółowych przepisów w sprawie ochrony demaskatorów, pomimo zasadniczej potrzeby ochrony demaskatorów w zapobieganiu korupcji i walce z nią oraz pomimo faktu, że ochronę demaskatorów zaleca art. 33 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji;

9. podkreśla, że sygnalizowanie nieprawidłowości odnoszących się do interesów finansowych Unii to ujawnianie lub zgłaszanie nieprawidłowości, w tym, ale nie wyłącznie, korupcji, oszustw, konfliktów interesów, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, prania pieniędzy, przenikania przestępczości zorganizowanej, a także działań służących ukrywaniu takich nieprawidłowości;
10. uważa, że konieczne jest wspieranie kultury etycznej sprzyjającej temu, aby demaskatorzy nie padli ofiarą działań odwetowych lub stanęli w obliczu konfliktów wewnętrznych;
11. przypomina, że demaskator powinien informować o nieprawidłowościach mających wpływ na interesy finansowe UE, a także, że demaskatorzy powinni nieustannie współpracować z właściwymi organami UE, dzieląc się informacjami;
12. przypomina, że demaskatorzy często mają lepszy dostęp do informacji szczególnie chronionych niż osoby z zewnątrz i w związku z tym mogą doświadczać poważnych konsekwencji dotyczących ich kariery zawodowej lub ryzykować bezpieczeństwo osobiste chronione na mocy art. 6 Karty praw podstawowych UE;
13. podkreśla, że definicja sygnalizowania nieprawidłowości obejmuje ochronę osób, które ujawniają informacje z uzasadnionego przekonania, że informacje są prawdziwe w momencie ich udostępnienia, łącznie z tymi, którzy przekazali nieprawdziwe informacje w niezamierzonym błędzie;
14. podkreśla rolę dziennikarstwa śledczego oraz wzywa Komisję do zapewnienia w swoim wniosku dziennikarzom śledczym ochrony równoważnej ochronie demaskatorów;
15. wyraża potrzebę ustanowienia niezależnej instytucji do celów gromadzenia informacji, pełniącej rolę doradczą i będącej punktem odniesienia w UE, z biurami w państwach członkowskich, która to instytucja posiadałaby wystarczające zasoby budżetowe, odpowiednie uprawnienia i właściwych specjalistów, aby pomóc demaskatorom wewnętrznym i zewnętrznym w wykorzystaniu odpowiednich kanałów ujawniania informacji o możliwych nieprawidłowościach naruszających interesy finansowe Unii, przy jednoczesnym zachowaniu poufności oraz oferowaniu koniecznego wsparcia i porady; na pierwszym etapie praca tej instytucji polegałaby w głównej mierze na rzetelnej weryfikacji otrzymywanych informacji;
16. wzywa instytucje UE, by we współpracy z wszystkimi odnośnymi organami krajowymi wprowadziły i podejmowały wszelkie konieczne środki służące ochronie poufności źródeł informacji w celu zapobieżenia jakimkolwiek działaniom dyskryminacyjnym lub groźbom;
17. przyjmuje z zadowoleniem decyzję Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich z 2014 r. o wszczęciu dochodzenia z własnej inicjatywy w sprawie ochrony demaskatorów w odniesieniu do instytucji Unii, a także bardzo pozytywne skutki, jakie to dochodzenie wywarło; wzywa te instytucje i pozostałe organy UE, które jeszcze tego nie zrobiły, do bezzwłocznego wdrożenia wytycznych wydanych po zamknięciu dochodzenia;
18. wzywa instytucje UE do zwiększania świadomości na temat poważnych obaw bezbronnych demaskatorów; w związku z tym wzywa Komisję do przedstawienia kompleksowego planu działania w tym zakresie;

19. domaga się powołania specjalnego działu w Parlamencie ze strukturą raportowania i specjalną infrastrukturą (np. infolinią, stroną internetową, punktami kontaktowymi) w celu otrzymywania informacji od demaskatorów w odniesieniu do finansowych interesów Unii, który to dział zapewniłoby im także poradę i pomoc w ochronie przed wszelkimi ewentualnymi środkami odwetowymi, dopóki nie zostanie powołana niezależna instytucja UE, o której mowa w pkt 4;
20. wzywa to utworzenia strony internetowej służącej składaniu skarg; podkreśla, że strona taka powinna być dostępna publicznie i zapewniać anonimowość danych;
21. wzywa Komisję do zapewnienia jasnych ram prawnych, gwarantujących osobom ujawniającym nielegalne lub nieetyczne działania ochronę przed odwetem lub prześladowaniem;
22. wzywa Komisję do przedstawienia konkretnych wniosków dotyczących pełnej ochrony osób ujawniających niezgodności i nieprawidłowości oraz do opracowania kompleksowego planu mającego na celu powstrzymanie transferu mienia do państw niebędących członkami UE, które chronią anonimowość nieuczciwych obywateli;
23. zauważa, że należy zadbać o to, by mechanizmy sprawozdawcze były dostępne, pewne i bezpieczne, a zgłoszenia demaskatorów profesjonalnie zbadane;
24. wzywa Komisję, a także Prokuraturę Europejską w ramach jej mandatu po ustanowieniu, do ustanowienia skutecznych kanałów komunikacji między zainteresowanymi stronami oraz do utworzenia również procedury przyjmowania i ochrony demaskatorów, którzy dostarczają informacji o nieprawidłowościach dotyczących interesów finansowych Unii, oraz do ustanowienia wspólnego protokołu postępowania dla demaskatorów;
25. zwraca się do wszystkich instytucji i organów Unii o podjęcie niezbędnych działań w celu zagwarantowania uznania i uszanowania demaskatorów we wszystkich sprawach, które ich dotyczą lub dotyczyły i które zostały uznane za takie przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, oraz wskazuje, że powinno mieć to zastosowanie z mocą wsteczną; wzywa je również do publicznego i dokładnego przekazywania odnośnych wyroków całej instytucji;
26. zwraca się do Komisji i państw członkowskich o zgłaszanie Parlamentowi wszelkich informacji otrzymanych od demaskatorów dotyczących naruszenia interesów finansowych Unii i do zawarcia w rocznych sprawozdaniach z działalności rozdziału poświęconego zgłoszeniom i działaniom następczym; wzywa do działań na szczeblu Parlamentu w celu określenia prawdziwości informacji, tak aby podejmować odpowiednie działania;
27. wzywa Komisję do prowadzenia konsultacji publicznych w celu zasięgnięcia opinii zainteresowanych stron na temat mechanizmów sprawozdawczych oraz potencjalnych uchybień w procedurach na szczeblu krajowym; wyniki konsultacji publicznych będą stanowić wartościowy wkład dla Komisji podczas opracowywania przyszłego wniosku w sprawie informowania o nieprawidłowościach;
28. zwraca się do niezależnego organu UE, a do momentu jego ustanowienia, do Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) o opracowanie i

opublikowanie rocznego sprawozdania na temat oceny ochrony demaskatorów w Unii Europejskiej;

29. ponadto zwraca się do Trybunału Obrachunkowego o włączenie do jego rocznych sprawozdań specjalnej sekcji dotyczącej roli demaskatorów w ochronie interesów finansowych Unii;
30. zwraca się do agencji UE o opracowanie pisemnej strategii ochrony osób zgłaszających przypadki działań odwetowych;
31. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Parlament, Komisja, Rada Unii Europejskiej, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Europejski Inspektor Ochrony Danych wprowadzili przepisy wewnętrzne chroniące demaskatorów, zgodnie z art. 22a, 22b i 22c regulaminu pracowniczego; wzywa wszystkie instytucje do zadbania o to, by przyjęte przez nie przepisy wewnętrzne dotyczące demaskatorów były solidne i kompleksowe;
32. zachęca państwa członkowskie do opracowania danych, punktów odniesienia i wskaźników odnoszących się do strategii dotyczących demaskatorów w sektorze publicznym i prywatnym;
33. przypomina, że dyrektywa wykonawcza Komisji 2015/2392 ustanawia procedury dotyczące zgłaszania, wymogi w zakresie przechowywania zapisów oraz środki ochrony dla demaskatorów; podkreśla znaczenie zagwarantowania, aby demaskatorzy mogli zgłaszać naruszenia w sposób poufny, a ich anonimowość była prawidłowo i w pełni chroniona, również w środowisku cyfrowym, niemniej ubolewa, że jest to jeden z nielicznych aktów ustawodawstwa sektorowego zawierających przepisy dotyczące demaskatorów;
34. zachęca Komisję do zbadania najlepszych praktyk w ramach programów ochrony demaskatorów, które są już wdrażane w innych państwach świata; zwraca uwagę na fakt, że niektóre istniejące programy oferują demaskatorom nagrody finansowe (jak np. procent od zarządzonych sankcji); uważa, że choć wymaga to uważnego zarządzania w celu uniknięcia potencjalnych nadużyć, to takie nagrody mogłyby zapewniać istotne źródło dochodów osobom, które w wyniku swoich działań demaskatorskich straciły pracę;
35. zwraca się do państw członkowskich o odstąpienie od penalizacji działań demaskatorów ujawniających informacje o nielegalnych lub nieprawidłowych działaniach szkodzących interesom finansowym UE;
36. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.