



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΣΤ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

Η σημασία της πληροφορίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και ο ρόλος των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) στον εντοπισμό της

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: Γενική Διοίκηση

Επιβλέπουσα:

Δρ. Μαρία Στυλιανίδου

Σπουδάστρια:

Ελένη Χατζήνα

ΑΘΗΝΑ - 2020

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ΄**

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

Η σημασία της πληροφορίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και ο ρόλος των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) στον εντοπισμό της

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: Γενική Διοίκηση

Επιβλέπουσα:

Δρ. Μαρία Στυλιανίδου

Σπουδάστρια:

Ελένη Χατζήνα

ΑΘΗΝΑ - 2020

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στην επιβλέπουσα της τελικής εργασίας μου, Δρ.Μαρία Στυλιανίδου, για όλες τις πολύτιμες συμβουλές και την καθοδήγηση που μου παρείχε, καθώς και για την άψογη συνεργασία μας.

ΕΣΔΔΑ
Ελένη Χατζήνα © 2020
Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 20/9/2020

Υπογραφή

Ελένη Χατζήνα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η αποκάλυψη καταχρηστικών πρακτικών χάριν του δημοσίου συμφέροντος έχει αναδειχθεί σε βασικό πυλώνα της πρόληψης και της έγκαιρης αντιμετώπισης φαινομένων διαφθοράς. Τα πρόσωπα που αντιλαμβάνονται συνηθέστερα τις ύποπτες πρακτικές είναι άτομα που συνδέονται με κάποιου είδους εργασιακή σχέση με τον χώρο εκδήλωσης της παρατυπίας. Εξαιτίας, ωστόσο, της σχέσης εξάρτησής τους με την εστία της παράνομης συμπεριφοράς, τα άτομα αυτά καθίστανται ευάλωτα σε πράξεις αντεκδίκησης. Προκειμένου οι δυνητικοί πληροφοριοδότες να ενθαρρύνονται στην υποβολή καταγγελιών, απαιτείται η διασφάλισή τους μέσω αφενός ενός ολοκληρωμένου πλέγματος νομικής προστασίας από πράξεις αντεκδίκησης και αφετέρου σαφών και λειτουργικών δημόσιων μηχανισμών υποδοχής καταγγελιών.

Οι δύο αυτές θεματικές, η νομική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και τα υφιστάμενα συστήματα υποδοχής καταγγελιών, αποτελούν τα κύρια ζητήματα που πραγματεύεται η παρούσα εργασία, η οποία ακολουθεί τη μέθοδο της βιβλιογραφικής ανασκόπησης και στηρίζεται εν πολλοίς σε εκθέσεις διεθνών οργάνων και οργανισμών αλλά και στις συγγραφικές δουλειές των Δρ. Κουτνατζή και Δρ. Στυλιανίδου. Η εργασία διαρθρώνεται σε τρία κεφάλαια: το πρώτο αναλύει την έννοια του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος και την επάρκεια του εθνικού νομικού πλαισίου προστασίας του. Το δεύτερο αφορά στην εθνική υποδοχή των καταγγελιών περί διαφθοράς του δημοσίου τομέα και το τρίτο πραγματεύεται κριτικά τις πιο πρόσφατες νομοθετικές και θεσμικές εξελίξεις στον τομέα της υποβολής καταγγελιών και του whistleblowing. Η εργασία αποσκοπεί να σκιαγραφήσει και να προσεγγίσει κριτικά το υφιστάμενο, νομοθετικό και διοικητικό, οπλοστάσιο σχετικά με την αποκάλυψη δυσλειτουργιών, αλλά και να επισημάνει τις ευκαιρίες που η δημόσια διοίκηση έχει στη διάθεσή της προκειμένου να αξιοποιήσει στο μέγιστο τον θεσμό των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στη μάχη κατά της διαφθοράς.

Λέξεις-κλειδιά: «μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος», «N.4254/2014», «διαφθορά», «υποβολή καταγγελίας», «Εθνική Αρχή Διαφάνειας», «Οδηγία 2019/1937/ΕΕ».

ABSTRACT

The reporting of wrongdoing in favor of the public interest has become a key pillar of preventing and tackling corruption promptly. The people who most commonly perceive irregular practices are individuals who have working bonds with the place where corruption occurs. However, due to their reliance on the source of irregular behavior, these individuals are vulnerable to retaliation. For potential informants to be encouraged in reporting, it is necessary to establish an integrated network of legal protection against retaliation and clear and functional public complaints mechanisms.

The legal framework on whistleblowers protection and the existing reporting mechanisms are the main topics of this paper. The study uses the method of the literature review and relies largely on reports of international bodies and organizations but also the books of Dr. Koutnatzi and Dr. Stylianidou. The paper is structured in three chapters: the first one deals with the concept of whistleblowers and the adequacy of the national legal framework on whistleblowing. The second one concerns the reporting mechanisms against public sector corruption and the third one critically addresses the latest legislative and institutional advances in the field of whistleblowing. The paper aims to outline and critically approach the existing, legislative, and administrative toolkit of malfunctions reporting, and to highlight the new opportunities for the public administration to use whistleblowers as an effective weapon in the battle against corruption.

Keywords: «whistleblowers», «L. 4254/2014», «corruption», «reporting», «National Transparency Authority», «Directive 2019/1937/EU».

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	5
ABSTRACT	6
ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΩΝ.....	9
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	10
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: ΟΙ ΜΑΡΤΥΡΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ (WHISTLEBLOWERS)	13
1.1 Εννοιολογική οριοθέτηση του θεσμού των whistleblowers	13
1.1.1. Ο θεσμός υπό το διεθνές πρίσμα	13
1.1.2. Απόπειρα εννοιολόγησης του υπό διαμόρφωση θεσμού	15
1.2 Τα (άδηλα) συνταγματικά θεμέλια του Whistleblowing.....	19
1.2.1. Το δημόσιο συμφέρον.....	20
1.2.2. Η αρχή της φανεράς δράσης της διοίκησης	21
1.2.3. Η ελευθερία της έκφρασης.....	22
1.2.4. Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις Αρχές.....	23
1.3 Η ελληνική νομοθεσία περί προστασίας του καταγγέλλοντος περιστατικό διαφθοράς & κριτική αποτίμησή αυτής.....	25
1.3.1. Η προστασία των whistleblowers στην εθνική έννομη τάξη.....	25
1.3.2. Κριτική αποτίμηση της υφιστάμενης προστασίας.....	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΠΕΡΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ.....	31
2.1 Η έννοια της καταγγελίας και η σημασία της για την καταπολέμηση της διαφθοράς 31	
2.2 Συνοπτική παρουσίαση του συστήματος υποδοχής καταγγελιών στην ελληνική δημόσια διοίκηση.....	34

2.3	Παθογένειες του υφιστάμενου συστήματος	38
2.4	Ενδεικτική παρουσίαση Συστημάτων Υποδοχής Καταγγελιών	42
	2.4.1 <i>Ενδιάμεσες Καταγγελίες-Ελληνική Αστυνομία, Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων</i>	42
	2.4.2 <i>Εσωτερικές Καταγγελίες-ΑΑΔΕ</i>	44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ: ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ & ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΩΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ		45
3.1	Πρόσφατες Εξελίξεις στην διαχείριση καταγγελιών σε εθνικό επίπεδο	45
	3.1.1 <i>Η ίδρυση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας</i>	45
	3.1.2 <i>Συνεργασία Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.- Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάς</i>	49
3.2	Το νέο νομοθετικό περιβάλλον στην Ευρώπη μετά την Οδηγία 2019/1937/ΕΕ.....	51
	3.2.1 <i>Η Οδηγία 2019/1937/ΕΕ & απαιτήσεις εθνικής συμμόρφωσης</i>	51
	3.2.2 <i>Κριτική αποτίμηση της Οδηγίας</i>	55
3.3	Η προβληματική της χορήγησης στους καταγγελλόμενους αντιγράφων των σε βάρος τους καταγγελιών για διαφθορά υπό το πρίσμα του GDPR.....	57
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ		61
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ		65
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι.....		74
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ.....		80
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ		82

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΩΝ

Εικόνα 1, Έναρξη ισχύος ειδικών νόμων για την προστασία των καταγγελτών: Ένα χρονοδιάγραμμα.	14
Εικόνα 2, Ποσοστό κρατών μελών του ΟΟΣΑ που εφαρμόζει μέτρα αποτροπής κακόπιστων καταγγελιών.....	30
Εικόνα 3, Σχηματική απεικόνιση των διαφορετικών διαύλων υποβολής καταγγελιών.....	32
Εικόνα 4, Ποσοστιαία κατανομή των διερευνώμενων υποθέσεων ανά πηγή προέλευσης .33	
Εικόνα 5, Ποσοστιαία κατανομή των καταγεγραμμένων καταγγελιών που υποβλήθηκαν και συνολικοί έλεγχοι που πραγματοποιήθηκαν	34
Εικόνα 6, Ποιοι γνωρίζουν πού πρέπει να καταγγέλλονται τα περιστατικά διαφθοράς.....	39
Εικόνα 7, Οι θεσμοί που εμπιστεύονται περισσότερο οι δημόσιοι υπάλληλοι για την υποβολή καταγγελίας	42
Εικόνα 8, Διαχρονική εξέλιξη του συνόλου των καταγγελιών που δέχθηκε η Δ.Ε.Υ.	43
Εικόνα 9, Ποσοστό εξέτασης καταγγελιών.....	44
Εικόνα 10, Προστιθέμενη αξία της «συγχώνευσης» των έξι ελεγκτικών σωμάτων.....	46
Εικόνα 11, Κατανομή των καταγγελιών στην Ε.Α.Δ. ανά είδος παρατυπίας.....	49
Εικόνα 12, Αποτύπωση του επιπέδου νομικής προστασίας των whistleblower στα διαφορετικά Κράτη-Μέλη.....	52

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΑΠΔΠΧ	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
Γ.Γ.ΚΑ.Δ.	Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
Γ.Λ.Κ.	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
Γ.Ε.Δ.Δ.	Γενικός Επιθεωρητής/-τρια Δημόσιας Διοίκησης
Δ.Ε.Υ.	Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας
Δ.Ο.Α.	Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας
Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
Ε.Α.Δ.	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
Ε.Δ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Σ.Δ.Α.	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Σ.Δ.Δ.Α.	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης
κ.α.	και άλλα
Κ.Δ.Δσίας	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΠΔ	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Μ.Μ.Ε.	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ο.Η.Ε.	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΚ	Ποινικός Κώδικας
ΠράξΕισΕφΑθ	Πράξη Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών
Σ	Σύνταγμα
Σ.Δ.Ο.Ε.	Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος
Σ.Ε.Δ.Ε.	Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
Σ.Ε.Ε.ΜΕ.	Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Μεταφορών
Σ.Ε.Π.Δ.Ε.Μ	Σώμα Επιθεώρησης Περιβάλλοντος, Δόμησης, Ενέργειας & Μεταλλείων
Σ.Ε.Υ.Υ.Π.	Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας Πρόνοιας
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
GDPR	General Data Protection Regulation
GRECO	Group of States against Corruption
UNCAC	United Nations Convention against Corruption

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαφθορά αποτελεί ένα σύνθετο κοινωνικο-οικονομικό φαινόμενο που εντοπίζεται στο σύνολο σχεδόν της ανθρώπινης ιστορίας. Χαρακτηριστικό της πολυπλοκότητας του φαινομένου είναι η απουσία ενός ενιαίου ορισμού που να καλύπτει όλες τις μορφές του. Γενικά, ένας αποδεκτός ορισμός της έννοιας παρέχεται από τη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς όπου ορίζεται ως *«κάθε επιδίωξη, προσφορά, παροχή ή αποδοχή ευθέως ή πλαγίως μιας παράνομης προμήθειας ή άλλου μη οφειλόμενου οφέλους η οποία επηρεάζει την ομαλή άσκηση ενός λειτουργήματος ή την αναμενόμενη συμπεριφορά εκείνου που ωφελείται την παράνομη προμήθεια ή το μη οφειλόμενο όφελος ή την υπόσχεση ενός μη οφειλόμενου οφέλους»*.

Οι επιπτώσεις της διαφθοράς είναι πολυποίκιλες και μπορεί να αποδειχθούν καταστροφικές για ένα κράτος. Σε πολιτικό επίπεδο, η διαφθορά υποσκάπτει τα δημοκρατικά θεμέλια και υπονομεύει το κράτος δικαίου και την αξιοκρατία. Σε κοινωνικό επίπεδο, κλονίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στους θεσμούς και τις συμμετοχικές διαδικασίες. Τέλος, σε οικονομικό επίπεδο η διαφθορά έχει άμεσα αντιαναπτυξιακά αποτελέσματα καθώς αποθαρρύνει τις επενδύσεις και οδηγεί σε κακή κατανομή των δημοσίων πόρων (Βενετσανοπούλου, 2014). Σημειώνεται ότι σε επίπεδο Ε.Ε., το ετήσιο κόστος της διαφθοράς έχει υπολογιστεί σε 120 δισεκατομμύρια ευρώ, ενώ νεότερες μετρήσεις κάνουν λόγο ακόμη και για 817 δισεκατομμύρια (European Commission, 2018a).

Παρά τις ευρείες και ποικίλες επιπτώσεις της, η διαφθορά εντοπίζεται δύσκολα και ενδέχεται να μην αποκαλυφθεί ποτέ αν δεν καταγγεληθεί από ανθρώπους που την αντιλαμβάνονται τυχαία, στο πλαίσιο, για παράδειγμα, της εργασιακής τους απασχόλησης (Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, 2013). Η καταγγελία καταχρηστικών πρακτικών στις αρμόδιες αρχές λειτουργεί συχνά ως το κύριο έναυσμα για την έναρξη ερευνών που οδηγούν σε διώξεις και, άρα, στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι σύμφωνα με την έκθεση πεπραγμένων της Ε.Α.Δ. για το 2019, άνω του 44% των εντολών ελέγχου φαινομένων παρατυπιών είχαν ως έναυσμα καταγγελίες.

Τα πρόσωπα που προβαίνουν σε καταγγελίες (whistleblowers) είναι συνήθως άτομα που εργάζονται στον οργανισμό όπου εκδηλώνεται η διαφθορά ή συνεργάζονται στενά με αυτόν (Στυλιανίδου, 2017). Λόγω της στενής τους σχέσης με το συγκεκριμένο περιβάλλον είναι

εξοικειωμένα με τις υφιστάμενες πρακτικές και συνήθως είναι τα πρώτα που αντιλαμβάνονται μία παρατυπία. Συνεπώς, βρίσκονται σε προνομιακή θέση για να εγείρουν ανησυχίες στις αρμόδιες αρχές, ταυτόχρονα όμως, λόγω ακριβώς της στενής τους σχέσης με το δυσλειτουργικό περιβάλλον, τα άτομα αυτά διακινδυνεύουν να υποστούν πράξεις αντεκδίκησης όπως εκφοβισμό, απόλυση, αμυντικές καταγγελίες για δυσφήμιση κ.α. (Στυλιανίδου, 2017). Οι εν λόγω πράξεις αντεκδίκησης συνιστούν υψηλό διακύβευμα και μπορούν να ασκήσουν έντονη αποτρεπτική δράση στην αποκάλυψη φαινομένων διαφθοράς. Επομένως, η ύπαρξη ενός ισχυρού προστατευτικού πλαισίου για τα άτομα που προβαίνουν σε αποκαλύψεις αλλά και η υιοθέτηση αποτελεσματικών μηχανισμών υποδοχής καταγγελιών κρίνονται απαραίτητες για την ενίσχυση της δράσης των whistleblowers και συνακόλουθα την έγκαιρη αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Η νομοθετική προστασία των whistleblowers και τα εθνικά συστήματα υποδοχής καταγγελιών πράξεων διαφθοράς αποτελούν τις κύριες θεματικές της παρούσας εργασίας, η οποία ακολουθεί τη μέθοδο της βιβλιογραφικής ανασκόπησης και δίνει ιδιαίτερη έμφαση στις πιο πρόσφατες τεχνικές εκθέσεις και αξιολογήσεις διεθνών οργανισμών για την περίπτωση της Ελλάδας. Η εργασία αποσκοπεί να σκιαγραφήσει και να προσεγγίσει κριτικά το υφιστάμενο, νομοθετικό και διοικητικό, οπλοστάσιο αλλά και τις ευκαιρίες που η δημόσια διοίκηση έχει στη διάθεσή της προκειμένου να αξιοποιήσει στο μέγιστο τον θεσμό του whistleblower στη μάχη κατά της διαφθοράς.

Η διάρθρωση του κυρίου μέρους της εργασίας είναι τριμερής. Στο πρώτο κεφάλαιο επιχειρείται η οριοθέτηση της έννοιας των whistleblowers, η ανάλυση των γενικών διοικητικών αρχών στις οποίες βασίζεται η νομοθετική τους προστασία, αλλά και η ανάλυση του εθνικού νομοθετικού πλαισίου προστασίας. Στο δεύτερο κεφάλαιο, παρουσιάζεται το σύστημα υποδοχής και διαχείρισης καταγγελιών διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο και οι παθογένειες αυτού, ενώ αναλύονται ενδεικτικά δύο από τους υφιστάμενους μηχανισμούς καταγγελιών. Στο τρίτο κεφάλαιο λαμβάνει χώρα η κριτική παρουσίαση των νεότερων, ευρωπαϊκών και εθνικών, εξελίξεων σχετικά με την προστασία των πληροφοριοδοτών και τη διαχείριση καταγγελιών. Ειδική αναφορά γίνεται στη νεοσυσταθείσα Εθνική Αρχή Διαφάνειας, στη συνεργασία Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. και Διεθνούς Διαφάνειας, στην νέα ευρωπαϊκή Οδηγία για την προστασία των πληροφοριοδοτών αλλά και στην προβληματική της

προστασίας της ανωνυμίας του whistleblower στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κανονισμού για την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Τέλος, παρατίθενται συμπερασματικές παρατηρήσεις.

Σημειώνεται ότι η ανάλυση των θεματικών που προαναφέρθηκαν πραγματοποιείται κυρίως υπό το πρίσμα των φαινομένων διαφθοράς που συντελούνται με τη συμμετοχή του δημοσίου τομέα. Συνεπώς, όπου γίνεται αναφορά σε αποκαλύψεις δυσλειτουργιών και συστήματα καταγγελιών, αυτά αφορούν σε φορείς του δημοσίου τομέα και όχι στη διαχείριση καταγγελιών σε ιδιωτικές εταιρίες. Η επιλογή αυτή συντελέστηκε αφενός για πρακτικούς λόγους συνέπειας με τη συγγραφή της παρούσας εργασίας στο πλαίσιο του προγράμματος σπουδών της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και αφετέρου διότι ο δημόσιος τομέας, ως «ο χώρος σύγκρουσης του δημοσίου και του ιδιωτικού συμφέροντος» (Βενετσανοπούλου, 2014), συνιστά εξ ορισμού πιθανή εστία διαφθοράς όταν απουσιάζουν επαρκείς μηχανισμοί λογοδοσίας και ελέγχου λόγω του κινδύνου γραφειοκρατικής διολίσθησης του δημοσίου λειτουργού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: ΟΙ ΜΑΡΤΥΡΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ (WHISTLEBLOWERS)

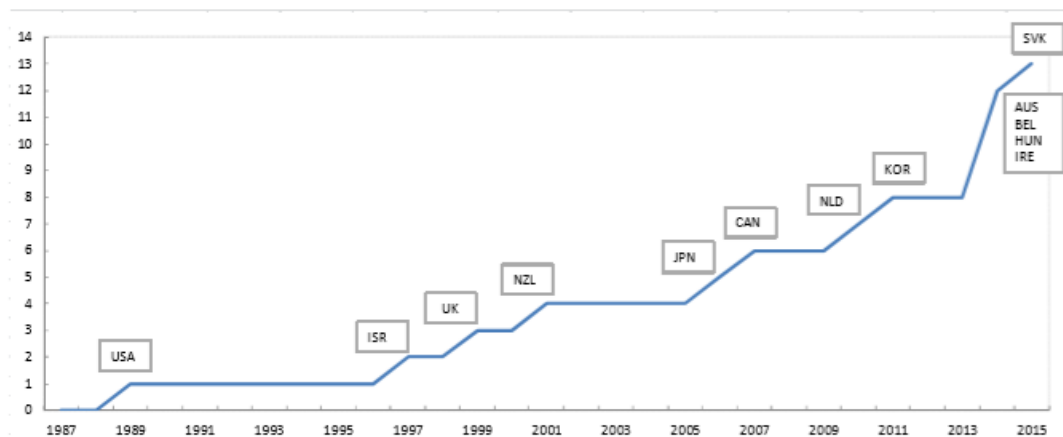
1.1 Εννοιολογική οριοθέτηση του θεσμού των whistleblowers

1.1.1. Ο θεσμός υπό το διεθνές πρίσμα

Τα τελευταία χρόνια η καταγγελία καταχρηστικών πρακτικών (whistleblowing) έχει αναδειχθεί σε βασικό και αδιαμφισβήτητο πυλώνα του αγώνα κατά της διαφθοράς (Stylianidou, 2018). Η συμβολή του whistleblowing στην πρόληψη και τον έγκαιρο εντοπισμό καταχρηστικών φαινομένων αναγνωρίζεται από πολυάριθμες διεθνείς και περιφερειακές συνθήκες κατά της διαφθοράς, μέσα από τη θεσμοθέτηση, ως αναπόσπαστο τμήμα αυτών, προστατευτικών διατάξεων για τα πρόσωπα που προβαίνουν σε καταγγελίες καταχρηστικών πρακτικών (whistleblowers). Ενδεικτικά, αναφέρονται η Σύμβαση του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς (άρθρα 8, 13 και 33), οι Συμβάσεις Αστικού και Ποινικού Δικαίου σχετικά με την Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης (άρθρα 9 και 22 αντίστοιχα) και η Σύμβαση του ΟΟΣΑ κατά της Δωροδοκίας- στις οποίες η Ελλάδα είναι συμβαλλόμενο μέρος (κύρωση με τους νόμους 3666/2008, 2957/2001, 3560/2007 αντίστοιχα)-καθώς και η Δια-

αμερικανική Σύμβαση κατά της Διαφθοράς (άρθρο III παράγραφος 8) και η Σύμβαση της Αφρικανικής Ένωσης για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς (άρθρο 5) (Transparency International, 2009).

Η σύνδεση διαφθοράς και whistleblowing εντοπίζεται επιπροσθέτως σε πλήθος εκθέσεων διεθνών οργανισμών, οργανώσεων και διακρατικών οργάνων, όπως ο ΟΟΣΑ, η Διεθνής Διαφάνεια και η Greco. Στις σχετικές εκθέσεις, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν πράξεις διαφθοράς και αναγνωρίζεται αφενός ο κρίσιμος ρόλος τους στην έγκαιρη καταγγελία και στην ενεργοποίηση των ελεγκτικών μηχανισμών λόγω της στενής τους σχέσης με το περιβάλλον γένεσης της παράτυπης πράξης και αφετέρου η αδήριτη ανάγκη προστασίας τους από πράξεις αντιποίνων, όπως η απώλεια εργασίας, οι δικαστικές διώξεις ή ακόμη και η απειλή κατά της ζωής και της σωματικής τους ακεραιότητας (Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2013). Προκειμένου οι κίνδυνοι αυτοί να μην αποθαρρύνουν τους δυνητικούς whistleblowers να προβούν σε καταγγελία, η προστασία τους αναγνωρίζεται ως βασικό μέσο για την ενίσχυση της διαφάνειας σε δημόσιους και ιδιωτικούς χώρους εργασίας (Transparency International, 2018).



Εικόνα 1, Έναρξη ισχύος ειδικών νόμων για την προστασία των καταγγελλτών: Ένα χρονοδιάγραμμα (σε OECD, 2016, σελ. 24).

Σε επίπεδο χωρών, η ανάγκη προστασίας των whistleblowers καταφάσκεται και ενσωματώνεται, ιδίως τα τελευταία χρόνια, μέσω προστατευτικών διατάξεων σε πλήθος εθνικών εννόμων τάξεων. Ειδικότερα, ο θεσμός της προστασίας των καταγγελλτών άρχισε να αποτυπώνεται νομοθετικά τις δεκαετίες του 1980 και 1990 στις ΗΠΑ και το ΗΒ ως αποτέλεσμα δημοσιοποίησης σκανδάλων διαφθοράς, ενώ από τη δεκαετία του 1980 έως τις

αρχές της δεκαετίας του 2000, μόνο τέσσερις χώρες του ΟΟΣΑ διέθεταν σχετικούς προστατευτικούς νόμους. Από το 2006 έως το 2015, ωστόσο, σχετική νομοθεσία υιοθέτησαν επιπλέον εννέα χώρες (Εικόνα 1) αναδεικνύοντας τους whistleblowers ως ένα σημαντικό εργαλείο για τον εντοπισμό και την αποτροπή εμφάνισης αδικημάτων (OECD, 2016).

Αν και ο βαθμός προστασίας που παρέχεται σε κάθε χώρα διαφοροποιείται και κρίνεται περισσότερο ή λιγότερο επαρκής, η εξάπλωση της διεθνούς τάσης για την ενσωμάτωση κανόνων whistleblowing στις εθνικές έννομες τάξεις συνεχίζεται με θετικό ρυθμό (Transparency International, 2018). Η τάση αυτή πιθανώς να ενισχυθεί σημαντικά σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δεδομένης και της πρόσφατης Οδηγίας 2019/1937/ΕΕ σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η προστασία του whistleblowing αποτελεί ένα σχετικά νέο κομμάτι του δικαίου που διαμορφώνεται και αναπτύσσεται σταδιακά σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο μόλις τις τελευταίες δεκαετίες. «Ο θεσμός βρίσκεται ακόμη στα σπάργανα, δεδομένου ότι ελάχιστες μόνο χώρες έχουν υιοθετήσει σχετικό πλαίσιο γενικής εφαρμογής» καταγράφει σε έκθεσή της η Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάδα μόλις 7 χρόνια πριν (2013, σελ. 5), ενώ η Στυλιανίδου καταλήγει ότι «πρόκειται για ένα αναδυόμενο πεδίο *sui generis* δικαίου» (2017, σελ. 146). Οι παραδοχές αυτές, δικαιολογούν εν μέρει την σύγχυση που επικρατεί κατά την οριοθέτηση της έννοιας του whistleblowing στις διαφορετικές έννομες τάξεις.

1.1.2. Απόπειρα εννοιολόγησης του υπό διαμόρφωση θεσμού

Ο όρος προέρχεται από την αγγλοσαξωνική παράδοση και αποδίδεται κατά λέξη ως «φύσημα της σφυρίχτρας» κατά την συνήθη πρακτική των τροχονόμων σε περιπτώσεις διαπίστωσης παρανομιών. Σε αντιστοιχία με την πρακτική των οργάνων της τάξης, ο εργαζόμενος ειδοποιεί μέσω του σφυρίγματος (μεταφορική χρήση αντί της καταγγελίας) για την ύπαρξη παρανομιών. (Παναγοπούλου– Κουτνατζή, 2016). Άλλες ερμηνείες αποδίδουν την προέλευση του όρου στο σφύριγμα του διαιτητή στο ποδόσφαιρο ή στο σφύριγμα του ελεγκτή αμαξοστοιχίας (Τσιλίκης 2018, όπου και παραπομπές).

Η επικράτηση της χρήσης του αγγλικού όρου, τόσο διεθνώς όσο και στο πλαίσιο της παρούσης εργασίας είναι απότοκο της δυσκολίας απόδοσής του στις λοιπές γλώσσες,

δυσκολία που συνδέεται και με την αντίληψη της έννοιας του whistleblower σε επίπεδο κοινωνίας. Σε πλείστες χώρες της Ε.Ε., εναλλακτικοί όροι με διαφορετική σημασιολογική φόρτιση όπως «πληροφοριοδότης», «καταγγέλλων» και «καρφί» εξακολουθούν να χρησιμοποιούνται στον καθημερινό λόγο, ενώ συχνά υιοθετείται αυτούσιος ο όρος whistleblower ελλείπει καλύτερης εναλλακτικής ορολογίας. Ιδίως η χρήση των όρων καρφί και σπιούνος, οι οποίοι υποδηλώνουν σημαντική ηθική απαξία, προκύπτουν λόγω της σύνδεσης του whistleblower στην κοινή συνείδηση με άτομα-συνεργάτες απολυταρχικών καθεστώτων, σύνδεση που έχει εντοπιστεί μερικώς και στην ελληνική περίπτωση (ΟΟΣΑ, 2018ε). Η δυσκολία μετάφρασης και σημασιολογίας δημιουργεί ιδιαίτερες προκλήσεις και σε επίπεδο σύνταξης εθνικών νόμων περί whistleblowing (Διεθνής Διαφάνεια, 2013).

Στην Ελλάδα, ο νομοθέτης επέλεξε να υιοθετήσει τον όρο «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος» στον ν.4254/2014, ο οποίος εισήγαγε στην εθνική έννομη τάξη την προστασία των whistleblowers. Η απόδοση του όρου με τη χρήση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, καταδεικνύει την προσπάθεια του Έλληνα νομοθέτη για θετική σημασιολογηση, αποδεικνύοντας ότι *«αξιολογικώς ουδέτερη γλώσσα δεν υπάρχει στη νομική»* (Παναγοπούλου–Κουτνατζή, 2016, σελ.6).

Σε κάθε περίπτωση, η έννοια της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί βασικό όρο στην περιγραφή του whistleblowing το οποίο ορίζεται ως η αποκάλυψη πληροφοριών που σχετίζονται με πράξεις διαφθοράς, παρανομίας, απάτης ή επισφάλειας που διαπράττονται σε δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς, και οι οποίες αφορούν ή απειλούν το δημόσιο συμφέρον, σε άτομα ή οντότητες που θεωρείται ότι δύνανται να ασκήσουν δράση έναντι αυτών (Transparency International, 2018). Σχετικά, το Συμβούλιο της Ευρώπης ορίζει το whistleblowing ως την πράξη αναφοράς ενός προβληματισμού ή πληροφοριών για πράξεις και παραλείψεις που συνιστούν βλάβη ή απειλή για το δημόσιο συμφέρον και τις οποίες ο αναφέρων αντιλήφθηκε στο πλαίσιο των εργασιακών του σχέσεων. Αντίστοιχα, ως whistleblower ορίζεται κάθε άτομο που αναφέρει ή αποκαλύπτει πληροφορίες σχετικά με απειλή ή βλάβη του δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο της εργασιακής του σχέσης, είτε πρόκειται για τον δημόσιο είτε τον ιδιωτικό τομέα (Council of Europe, 2014).

Η έννοια της εργασιακής σχέσης, ως συγκαθοριστικό στοιχείο της ιδιότητας του whistleblower, τείνει να ερμηνεύεται διασταλτικά συμπεριλαμβάνοντας και πρόσωπα όπως

συμβούλους, προμηθευτές αλλά και εκπαιδευόμενους, εθελοντές και πρώην υπαλλήλους που κινδυνεύουν από αντίποινα, ανεξαρτήτως της φύσης της εργασιακής τους σχέσης και το αν αμείβονται ή όχι (Transparency International, 2018 ομοίως και σε Council of Europe, 2014). Η πρόσφατη Οδηγία 2019/1937/ΕΕ υιοθετεί το διευρυμένο πεδίο εφαρμογής της παρεχόμενης προστασίας συμπεριλαμβάνοντας πρόσωπα που καταγγέλλοντας παρατυπίες μπορεί να καταστούν οικονομικά ευάλωτα στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων τους (άρθρο 4). Εναλλακτικοί ορισμοί συμπεριλαμβάνουν στην έννοια του whistleblower και φυσικά πρόσωπα με την ιδιότητα του πολίτη (π.χ. πελάτες ή διοικούμενοι) που αντιλαμβάνονται περιστατικά διαφθοράς και με συναίσθηση της ευθύνης απέναντι στην πολιτεία προβαίνουν σε σχετική αναφορά (Παναγοπούλου- Κουτνατζή, 2016). Ωστόσο, μέρος της θεωρίας διακρίνει τα πρόσωπα εκτός εργασιακού περιβάλλοντος από τους whistleblowers χαρακτηρίζοντάς τα ως bell-ringers και προτείνοντας διακριτή μεταχείριση π.χ. σε σχέση με την προστασία της ανωνυμίας τους (A. J. Brown et al., 2014 σε Τσιλίκης, 2018).

Αναφορικά με τους αποδέκτες της καταγγελίας, καταφάσκειται ότι η καταγγελία μπορεί να απευθύνεται είτε σε εσωτερική αρχή του χώρου εργασίας, είτε σε εξωτερική αρμόδια αρχή (για παράδειγμα Ε.Α.Δ.) είτε στο σύνολο της κοινωνίας μέσω των Μ.Μ.Ε, ανάλογα με τις ειδικές συνθήκες κάθε περίπτωσης (Transparency International, 2018). Ως προς τις κατηγορίες πράξεων που χρήζουν καταγγελίας και για τις οποίες παρέχεται προστασία, παρατηρείται η χρήση δύο κύριων προσεγγίσεων: λεπτομερής απαρίθμηση όλων των κατηγοριών παράτυπων πράξεων ή γενική αναφορά σε κάθε απειλή ή βλάβη για το δημόσιο συμφέρον (Transparency International, 2018). Σε κάθε περίπτωση, στις διεθνείς συστάσεις για αποτελεσματική προστασία των whistleblowers, προτείνεται η υιοθέτηση ενός ευρύ ορισμού καταχρηστικών πρακτικών που δεν εξαντλούνται στην έννοια της διαφθοράς περιλαμβάνοντας και ποινικώς κολάσιμες συμπεριφορές, σημαντικές παραβάσεις κωδίκων δεοντολογίας, εκτεταμένη κακοδιαχείριση κ.α. (Transparency International, 2018). Ωστόσο, επισημαίνεται ότι μία διασταλτική νομική αποτύπωση των καταγγελλαίων συμπεριφορών μπορεί να ενισχύσει την τάση για καταχρηστική άσκηση αναφορών (OECD, 2016), ενώ δημιουργεί και σημαντική ανασφάλεια δικαίου στα εν δυνάμει καταγγελλόμενα πρόσωπα.

Για την αποφυγή τέτοιων φαινομένων τίθεται συχνά ως όριο για την προστασία των πληροφοριοδοτών η προϋπόθεση της καταγγελίας «καλή τη πίστει» και για «βάσιμους λόγους»¹. Ωστόσο, η έννοια της καλής πίστης νοηματοδοτείται διαφορετικά σε κάθε έννομη τάξη και μπορεί να ερμηνεύεται είτε ως εύλογη πεποίθηση του καταγγέλλοντος για την αλήθεια των ισχυρισμών του είτε ως απουσία ιδιοτελών κινήτρων. Στην τελευταία περίπτωση, η απόδειξη των εσωτερικών κινήτρων του πληροφοριοδότη καθίσταται ιδιαίτερα προβληματική, ενώ μετατοπίζει το ενδιαφέρον των ελεγκτικών μηχανισμών στην προσωπικότητά του αντί της ουσίας των πληροφοριών που αυτός παρέχει, εκθέτοντάς τον σε προσωπικές επιθέσεις (ΟΟΣΑ, 2018ε).

Εν όψει των ανωτέρω, πολλές έννομες τάξεις εστιάζουν σταδιακά στην εύλογη γνώση της αλήθειας ή του ψεύδους των αναφερόμενων περιστατικών από την πλευρά του καταγγέλητη παρά στα εσωτερικά κίνητρα αυτού, ενισχύοντας την άποψη που αποκτά διαρκώς μεγαλύτερη απήχηση ότι οι whistleblowers θα πρέπει να προστατεύονται ακόμη και αν ενεργούν υπό μεικτά κίνητρα (Stylianidou, 2018). Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι ο νομοθέτης του Ηνωμένου Βασιλείου αφαίρεσε την καλή πίστη ως προϋπόθεση προστασίας του πληροφοριοδότη, υπό την σκέψη ότι το δημόσιο συμφέρον εξυπηρετείται από την αλήθεια της αποκάλυψης, ανεξαρτήτως των λόγων που οδήγησαν σε αυτήν (Stylianidou, 2018). Την άποψη αυτήν φαίνεται να υιοθετεί και η Οδηγία 2019/1937/ΕΕ όπου ορίζεται ότι προστασίας δικαιούνται «όσοι είχαν βάσιμους λόγους να θεωρούν ότι οι πληροφορίες που ανέφεραν ήταν αληθείς κατά τον χρόνο της αναφοράς» (άρθρο 6). Όσον αφορά την εθνική έννομη τάξη, ως προϋπόθεση προστασίας του πληροφοριοδότη τίθεται η μη επιδίωξη ιδιου οφέλους (άρθρο 47 ΚΠΔ), χωρίς να αποσαφηνίζεται περαιτέρω η έννοια του οφέλους.

Τέλος, συστατικό στοιχείο του whistleblowing αποτελεί η μη εμπλοκή του πληροφοριοδότη (ως συμμετόχου ή ως αυτουργού) στην καταγγελθείσα πράξη. Το στοιχείο αυτό συνιστά τη βασική ειδοποιό διαφορά του whistleblower από τον παρεμφερή θεσμό του μάρτυρα του στέμματος (crown witness) καθώς ο τελευταίος ελέγχεται ποινικά για την πράξη την οποία αποκαλύπτει εις βάρος των λοιπών εμπλεκομένων στην παρανομία με αντάλλαγμα την

¹ Ομοίως, οι τέσσερις διεθνείς συμβάσεις κατά της διαφθοράς, στις οποίες η Ελλάδα είναι αντισυμβαλλόμενο μέρος, ήτοι η Σύμβαση του ΟΟΣΑ κατά της Δωροδοκίας, η UNCAC, η Σύμβαση Αστικού και Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης θέτουν ως όρο προστασίας οι καταγγελίες να υποβάλλονται «καλή τη πίστει».

επιεικέστερη μεταχείρισή του (Ανδρουλάκης, 2016). Στην ελληνική περίπτωση, η διάκριση προκύπτει από τη γραμματική διατύπωση του νόμου και ειδικότερα του άρθρου 263Α ΠΚ (σχετικά με τους μάρτυρες του στέμματος) και του άρθρου 47 ΚΠΔ (σχετικά με τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος): στο πρώτο ο αναγγέλλων προσδιορίζεται ως «υπαίτιος» των πράξεων διαφθοράς, ενώ στο δεύτερο η ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος τίθεται υπό την αίρεση της μη εμπλοκής «καθ' οιονδήποτε» τρόπο στα καταγγελλόμενα περιστατικά.

1.2 Τα (άδηλα) συνταγματικά θεμέλια του Whistleblowing

Η αποκάλυψη σε τρίτα μέρη πληροφοριών για τη λειτουργία του φορέα εργασίας του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος εγείρει αναπόδραστα ζητήματα παραβίασης επαγγελματικής εμπιστοσύνης. Στην περίπτωση αυτήν, οι σχέσεις εργαζόμενου, εργοδότη και κοινού αναπτύσσουν χαρακτηριστικά ανταγωνιστικότητας που πρέπει να εξισορροπηθούν. Αφενός η καταγγελία εμπιστευτικών πληροφοριών που αποκτήθηκαν εξαιτίας της εργασιακής σχέσης μπορεί υπό προϋποθέσεις να συνιστά ποινικώς κολάσιμη συμπεριφορά όπως αυτήν τυποποιείται στα άρθρα 252 ΠΚ για τους δημόσιους υπαλλήλους (παραβίαση υπηρεσιακού απορρήτου) και 371 ΠΚ για τους λοιπούς επαγγελματίες (παραβίαση επαγγελματικής εχεμύθειας). Επιπρόσθετα, παραβιάζει την υποχρέωση πίστης που υπαγορεύει την αποφυγή βλαπτικών προς τα συμφέροντα του εργοδότη συμπεριφορών του εργαζομένου (άρθρο 288 ΑΚ), ενώ ως ειδικότερη έκφανση αυτής η υποχρέωση εχεμύθειας απαγορεύει στον εργαζόμενο τη δημοσιοποίηση απορρήτων της επιχείρησης (Ζερδελής, 2011). Ειδικά για τις δημοσιοϋπαλληλικές σχέσεις, η αποκάλυψη ενδοϋπηρεσιακών πληροφοριών συγκρούεται με το καθήκον πίστης, του ακρογωνιαίου λίθου της εργασιακής σχέσης στον δημόσιο τομέα (Στυλιανίδου, 2019α).

Αφετέρου, δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι η υποχρέωση πίστης δεν είναι ανεπιφύλακτη και υποχωρεί όταν ο εργοδότης δρα παρανόμως και η ολότητα έχει έντονο συμφέρον να πληροφορηθεί αυτήν την δράση καθόσον την αφορά άμεσα (Ζερδελής, 2011), ενώ σύμφωνα με τα άρθρα 38 παρ.2 και 40 του ΚΠΔ οι ιδιώτες ή δημόσιοι υπάλληλοι υποχρεούνται να αναγγέλλουν στις δικαστικές αρχές οποιασδήποτε αξιόποινη πράξη αντιλαμβάνονται. Κυρίως, όμως, ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος και η προστασία αυτού ερείδονται σε ισχυρά συνταγματικά θεμέλια συμπεριλαμβάνοντας την

προστασία του δημοσίου συμφέροντος, την αρχή της διαφάνειας, την ελευθερία της έκφρασης και το δικαίωμα αναφοράς στις αρχές.

1.2.1. Το δημόσιο συμφέρον

Η απόδοση της έννοιας του whistleblower με τον περιγραφικό όρο «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος» καταδεικνύει όχι μόνο την προσπάθεια του Έλληνα νομοθέτη να νοηματοδοτήσει θετικά τον θεσμό, αλλά και τον απώτερο δικαιολογητικό λόγο προστασίας αυτού, δηλαδή τη δράση του πληροφοριοδότη για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος. Η άρρηκτη σύνδεση δημοσίου συμφέροντος και whistleblower έχει εμμέσως σκιαγραφηθεί κατά την εννοιολογική προσέγγιση του τελευταίου όπου καταδείχθηκε ότι η βλάβη του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί συστατικό στοιχείο, αλλά και όριο της έννοιας του whistleblowing, ενώ και στη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α. τίθεται ως μία εκ των προϋποθέσεων παροχής προστασίας, οι καταγγελλόμενες πράξεις να αφορούν το δημόσιο συμφέρον (υπόθεση Guja κατά Μολδαβίας, παρ.74). Αντίστοιχα, στην εθνική έννομη τάξη το δημόσιο συμφέρον συνιστά προσδιοριστικό παράγοντα της υποχρέωσης εχεμύθειας του δημόσιου υπαλλήλου (αιτιολογική έκθεση του ν.4254/2014).

Εκτός από συγκαθοριστικό στοιχείο του whistleblowing, το δημόσιο συμφέρον συνιστά θεμελιακή έννοια του Διοικητικού Δικαίου καθώς όλη η δράση της δημόσιας διοίκησης αποσκοπεί στην προστασία και την εξυπηρέτησή του (Βενιζέλος, 1990). Παρά τη σημασία του, όμως, αποτελεί μία κατ' αρχήν εξαιρετικά αόριστη νομική έννοια, που ερμηνεύεται ως η χρησιμότητα ή η ωφέλεια που παρέχουν ορισμένα πρόσωπα, δραστηριότητες ή πραγματικές καταστάσεις στον λαό που έχει οργανωθεί με την έννομη τάξη σε κράτος (Σπηλιωτόπουλος, 2011). Διακρίνεται σε γενικό και ειδικό ανάλογα με το αν αφορά το σύνολο της κοινωνίας ή ορισμένα τμήματα αυτής. Έχει χαρακτηριστεί ως «*λειτουργική νομική έννοια*», καθώς το περιεχόμενό του προσδιορίζεται κατά την εκάστοτε χρήση του και μεταβάλλεται σύμφωνα με τις επικρατούσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες (Πρεβεδούρου, 2020α, όπου και παραπομπές). Ως αόριστη έννοια ο προσδιορισμός του συντελείται *in concreto* με βάση το Σύνταγμα πρωτίστως από το νομοθετικό όργανο και τη δημόσια διοίκηση κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της (Σπηλιωτόπουλος, 2011), αλλά και από το δικαστή κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων και της διοικητικής δράσης.

Ήδη από τη διάκρισή του σε ειδικό και γενικό προκύπτει ότι το δημόσιο συμφέρον σε ορισμένες περιπτώσεις αντιτίθεται στα άμεσα συμφέροντα ορισμένων μελών της κοινωνίας προς όφελος των υπολοίπων (Σπηλιωτόπουλος, 2011). Υπό αυτήν την έννοια, η νομική προστασία της δράσης του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος πιθανώς δικαιολογείται και ταυτόχρονα δύναται να δικαιολογεί τον περιορισμό ατομικών δικαιωμάτων του καταγγελλόμενου, όπως για παράδειγμα της επιχειρηματικής του ελευθερίας. Ωστόσο, καθώς η ίδια η αοριστία της έννοιας του συμφέροντος παραπέμπει σε εκτιμήσεις σκοπιμότητας σε μία κοινωνία που συμπεριλαμβάνει αντιτιθέμενα συμφέροντα, το γενικό συμφέρον δε δύναται να είναι μονοσήμαντο (Χρυσόγονος, 2006, ομοίως και σε Βενιζέλος, 1990). Προκειμένου, συνεπώς, η χρήση του κατά τον προσδιορισμό της προστασίας του whistleblower να μην καταστεί καταχρηστική πρέπει να συντελείται υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας. Διαφορετικά, η άκριτη αναγωγή των πάντων στο δημόσιο συμφέρον θα απειλούσε όχι μόνο τις ατομικές ελευθερίες αλλά και το ίδιο το Σύνταγμα (Βενιζέλος, 1990).

1.2.2. Η αρχή της φανεράς δράσης της διοίκησης

Η φανερά δράση της δημόσιας διοίκησης αποτελεί συνταγματική αρχή απορρέουσα από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1Σ) (Πρεβεδούρου, 2015). Ειδικότερα, η άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας προϋποθέτει τη διαφανή δράση της κρατικής εξουσίας αλλά και της δημόσιας διοίκησης, ώστε ο λαός να κρίνει έχοντας τα απαραίτητα δεδομένα (Χρυσόγονος, 2006). Συναφές είναι και το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση (άρθρο 5^ΑΣ), στο οποίο η Αρχή βρίσκει εξίσου συνταγματικό έρεισμα (Χρυσόγονος, 2006), ενώ συνδέεται και με την αρχή του κράτους δικαίου, εφόσον διευκολύνει τον έλεγχο της διοίκησης από τους πολίτες (Πρεβεδούρου, 2015). Η διαφανής δράση αποτελεί αναγκαίο όρο για την ενεργό συμμετοχή των πολιτών στην άσκηση της διοικητικής εξουσίας ενισχύοντας τη συμμετοχικότητα και τον «εκδημοκρατισμό» της δημόσιας διοίκησης και αυξάνοντας τη λογοδοσία στους κόλπους της. Δε μπορεί να παραγνωρισθεί, άλλωστε, ότι τα τελευταία χρόνια η διαφάνεια των οργανισμών του δημόσιου τομέα ήταν στην πρώτη γραμμή της εθνικής επικαιρότητας (Στυλιανίδου, 2019β).

Ο κοινωνικός έλεγχος που δύναται να συντελείται χάρη στην αρχή της διαφάνειας συνεπάγεται την αύξηση της λογοδοσίας και την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της

διαφθοράς του δημοσίου τομέα (Ακριβοπούλου, 2015). Εξάλλου, η αδιαφάνεια και οι πρακτικές μυστικότητας ευνοούν τη διαφθορά, κάτι που ο Έλληνας νομοθέτης επισήμανε με τη θέσπιση του προγράμματος Δι@ύγεια (ν. 3861/2010) που επιτάσσει τη δημοσίευση των αποφάσεων των διοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο. Αντίστοιχα, η ονομασία του νέου δημοσίου οργάνου, υπευθύνου για την καταπολέμηση της διαφθοράς ως «Εθνική Αρχή Διαφάνειας» επιρρώνει τον ισχυρισμό περί ανταγωνιστικής σχέσης διαφθοράς και διαφάνειας. Υπό αυτό το πρίσμα, ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος συνδέεται στενά με την αρχή της διαφάνειας, την οποία αφενός πραγματώνει μέσω της δημοσιοποίησης ενεργειών που αντιτίθενται στο δημόσιο συμφέρον και αφετέρου τη διασφαλίζει μέσω της αποκαλύψεως «κρυφών» πρακτικών (Παναγοπούλου-Κουτνατζή, 2016). Συνεπώς, η υιοθέτηση πολιτικών για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος διευκολύνει την ανάπτυξη κουλτούρας φανερούς δράσης της διοίκησης ενδυναμώνοντας τους ελεγκτικούς μηχανισμούς και διευκολύνοντας την αναγνώριση φαινομένων διαφθοράς.

1.2.3. Η ελευθερία της έκφρασης

Η ελευθερία της έκφρασης συνιστά παραδοσιακό συνταγματικό δικαίωμα ήδη από την εποχή της Γαλλικής Επανάστασης. Έκτοτε, η σημασία του στην σύγχρονη πολύπλοκη και πολύμορφη κοινωνία της πληροφορίας πολλαπλασιάστηκε (Χρυσόγονος, 2006). Στην εθνική έννομη τάξη κατοχυρώνεται στο άρθρο 14 παρ.1 του Συντάγματος και αφορά τόσο την ενεργητική και ατομική διάσταση του δικαιώματος, όσο και την παθητική και κοινωνική διάσταση του, δηλαδή το δικαίωμα παθητικής πληροφόρησης του κοινού. Στην τελευταία αυτήν περίπτωση συνιστά και θεσμική εγγύηση, δηλαδή ιδρύει υποχρέωση για κρατική παρέμβαση προκειμένου να διασφαλιστούν συνθήκες ελεύθερης και πλουραλιστικής διαμόρφωσης της κοινής γνώμης (Χρυσόγονος, 2006).

Παρά τη σημασία του, το δικαίωμα δεν είναι απεριόριστο και τελεί υπό τη γενική επιφύλαξη του νόμου. Δέχεται, δηλαδή, περιορισμούς υπό προϋποθέσεις, όπως για παράδειγμα όταν παραβιάζεται η οικονομική ελευθερία τρίτου προσώπου. Στις περιπτώσεις αυτές, η ελευθερία της έκφρασης δύναται να υποχωρεί και πρέπει να γίνεται *in concreto* στάθμιση των δικαιωμάτων (Χρυσόγονος, 2006). Ειδικά όταν συγκρούεται με την υποχρέωση πίστης, η τελευταία περιορίζεται όταν εργαζόμενος καταγγέλλει παρανομίες του εργοδότη (*whistleblowing*) ασκώντας το δικαίωμα έκφρασής του, καθώς τα συμφέροντα του

παράνομα συμπεριφερόμενου εργοδότη δεν κρίνονται άξια προστασίας (Ζερδελής, 2011). Εξάλλου, αποδέκτης της επενέργειας του δικαιώματος έκφρασης δεν είναι μόνο το κράτος αλλά και οι ιδιώτες (Χρυσόγονος, 2006).

Σχετικά με τους δημόσιους υπαλλήλους, αυτοί εντάσσονται στους φορείς του δικαιώματος έκφρασης, το οποίο ωστόσο επιδέχεται επιπλέον περιορισμούς λόγω της ειδικής σχέσης εξουσίασης. Οι περιορισμοί, όμως, δε μπορούν να αναιρούν την ουσία του δικαιώματος (Χρυσόγονος, 2006), και άρα η διατύπωση γνώμης αντίθετης των ιεραρχικά προϊσταμένων και η άσκηση κριτικής δε συνιστούν πειθαρχικά παραπτώματα όταν είναι αντικειμενικές, ευπρεπείς και όχι κακόβουλες (ΣτΕ 1048/1975 και άρθρο 45 & 107 του ν.3528/2007, όπως ισχύει). Κατ' αντιστοιχία, η άσκηση κριτικής για πράξεις διαφθοράς εντός του δημοσίου αποτελεί δικαίωμα του υπαλλήλου (Παναγοπούλου-Κουτνατζή, 2016).

Επιρρωτικά των ανωτέρω, η πάγια νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α., αρχής γενομένης της υποθέσεως Guja κατά Μολδαβίας, αναγνωρίζει το άρθρο 10 της Ε.Σ.Δ.Α., ήτοι την ελευθερία έκφρασης, ως βάση της προστασίας των whistleblowers που υπόκεινται στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου² (Στυλιανίδου, 2017). Φυσικά, η εν λόγω ελευθερία επιδέχεται νομικές εξαιρέσεις και κάθε φορά το Δικαστήριο κρίνει in concreto αν ο πληροφοριοδότης δικαιούται προστασίας. Γενικά πάντως το Δικαστήριο έκανε δεκτό ότι «το ενδιαφέρον του κοινού που αφορά την άσκηση δημόσιας εξουσίας κάποιες φορές είναι τόσο ισχυρό ώστε υπερισχύει του νομίμου δικαιώματος εχεμύθειας» (Guja κατά Μολδαβίας παρ.74). Αντίστοιχη σύνδεση whistleblowing και ελευθερίας της έκφρασης υιοθετεί και η Οδηγία 2019/1937/ΕΕ που ορίζει ότι οι καταγγέλλοντες βλάβη του δημοσίου συμφέροντος ασκούν το δικαίωμά τους στην ελευθερία έκφρασης (σκέψη 31 της Οδηγίας).

1.2.4. Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις Αρχές

Το δικαίωμα αναφοράς στις Αρχές ανήκει στα κλασσικά ατομικά δικαιώματα και κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 10 του Συντάγματος. Ιδιαιτερότητα του δικαιώματος συνιστά ο διαδικαστικός χαρακτήρας του καθώς λειτουργεί ως μέσο για την προστασία άλλων δικαιωμάτων (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2010). Σύμφωνα με μέρος της θεωρίας το δικαίωμα αποτελεί μία από τις μορφές ελευθερίας της έκφρασης (Μπεσίλα-Μακρίδη,

² Στην αρμοδιότητα του δικαστηρίου υπόκεινται οι πληροφοριοδότες κάθε χώρας του Συμβουλίου της Ευρώπης και άρα και οι Έλληνες whistleblowers.

2010, όπου και παραπομπές). Όταν το συμφέρον στην ικανοποίηση του οποίου αποκοπεί η αναφορά είναι δημόσιο (*res publica*) και όχι ιδιωτικό (*res private*) το δικαίωμα της αναφοράς αποτελεί και πολιτικό δικαίωμα (Μπεσίλα-Μακρίδη, 2010). Όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του Συντάγματος το δικαίωμα έχει διττό περιεχόμενο: την άτυπη και απαλλαγμένη από δυσμενείς συνέπειες για τον αναφερόμενο πρόσβαση στις Αρχές και την αξίωση άμεσης εξέτασης της αναφοράς. Σχετικά με τους φορείς του δικαιώματος, γίνεται νομολογιακά δεκτό ότι συμπεριλαμβάνονται και οι δημόσιοι υπάλληλοι, όταν υποβάλλουν αναφορές κατά ανωτέρων τους (ΣτΕ 1435/1978).

Η νομολογία ορίζει ως αναφορά κατά το συνταγματικό άρθρο μόνο τα έγγραφα που περιέχουν αιτιάσεις κατά ενεργειών ή παραλείψεων δημοσίων οργάνων για επανόρθωση ή αποτροπή βλάβης του αναφέροντα (ΑΠ 841/1977, ΣτΕ 2327/1995). Δηλαδή, ως προϋπόθεση άσκησης του δικαιώματος τίθεται η βλάβη προσωπικού εννόμου συμφέροντος του αναφέροντα, αποκλείοντας αιτιάσεις χάριν αποκλειστικά του γενικού συμφέροντος (Χρυσόγονος, 2006). Υπό αυτήν την προσέγγιση η προστασία των whistleblowers δε μπορεί να θεμελιωθεί στο εν λόγω συνταγματικό δικαίωμα.

Ωστόσο, η συγκεκριμένη ερμηνεία δεν είναι αδιαμφισβήτητη και έχει δεχθεί έντονη κριτική. Σύμφωνα με τον Χρυσόγονο (2006), η προϋπόθεση της βλάβης του προσωπικού εννόμου συμφέροντος συνιστά αυθαίρετη προσθήκη, καθώς τέτοια επιταγή δεν υπάρχει στο συνταγματικό κείμενο και, άρα, αναφορές σχετικές με την προστασία του γενικού συμφέροντος δε μπορούν να εξαιρεθούν από την προστασία του άρθρου 10 Σ (αν και κατά μία άποψη πιθανώς να απορριφθούν ως απαράδεκτες). Συνεπώς, αιτήματα για διερεύνηση πράξεων διαφθοράς δύνανται να συνιστούν αναφορά.

Προς την ίδια κατεύθυνση η Κουτνατζή (2016), συμπληρώνει ότι η υφιστάμενη νομολογιακή προσέγγιση παραγνωρίζει τη συμπληρωματική λειτουργία του δικαιώματος αναφοράς προς το δικαίωμα δικαστικής προστασίας ιδίως σε περιπτώσεις εξέτασης δικαστικώς απαράδεκτων αιτημάτων. Εξάλλου, η υποβολή αναφορών σε δημόσιες αρχές για λόγους δημοσίου συμφέροντος ενισχύει την κοινωνική συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας διαμορφώνοντας μία ισχυρή κοινωνία των πολιτών που είναι ανά πάσα στιγμή έτοιμη να «φυσήξει τη σφυρίχτρα» μπροστά σε φαινόμενα διαφθοράς και

κακοδιοίκησης του δημόσιου τομέα. Σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση το άρθρο 10 του Συντάγματος συνιστά βάση για τη νομική προστασία των whistleblowers³.

1.3 Η ελληνική νομοθεσία περί προστασίας του καταγγέλλοντος περιστατικό διαφθοράς & κριτική αποτίμησή αυτής

1.3.1. Η προστασία των whistleblowers στην εθνική έννομη τάξη

Η εισαγωγή στην εθνική νομοθεσία της έννοιας του whistleblower ως «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» συντελέστηκε μόλις το 2014 με τον ν. 4254/2014. Η υιοθέτηση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου αποδίδεται σε τρεις βασικούς παράγοντες: 1) στην ανάγκη ελάχιστης συμμόρφωσης της χώρας με τις διεθνείς υποχρεώσεις που ανέλαβε προσχωρώντας σε διεθνείς συμβάσεις, 2) στις σχετικές διεθνείς πιέσεις προς τη χώρα μας ιδίως με τη μορφή συστάσεων και τεχνικών εκθέσεων (αιτιολογική έκθεση του ν.4254/2014) και 3) στην υποχρέωση που ανέλαβε η Ελλάδα για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής στο πλαίσιο του Μνημονίου Συνεννόησης το 2012.

Πριν την ψήφιση του ν.4254/2014, το πλαίσιο προστασίας των καταγγελλών περιοριζόταν σε γενικότερες διατάξεις, όπως ενδεικτικά το άρθρο 281 ΑΚ περί κατάχρησης δικαιώματος, το άρθρο 263B ΠΚ περί μέτρων προστασίας για την αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς, το άρθρο 9 του ν. 2928/2001 περί μέτρων προστασίας των ουσιωδών μαρτύρων σε εγκλήματα τρομοκρατίας κ.α., οι οποίες ωστόσο είναι διάσπαρτες σε διαφορετικά νομοθετήματα και συνήθως αγνοούνται «τόσο από τους εφαρμοστές του δικαίου όσο και από τους ενδιαφερόμενους πολίτες» (αιτιολογική έκθεση του ν.4254/2014, σελ.61). Επιπροσθέτως, η εν λόγω νομοθεσία είναι ανεπαρκής και σε κάθε περίπτωση όχι ισοδύναμη της συνήθους προστασίας του whistleblower από πράξεις αντιποίνων ιδίως στον εργασιακό χώρο (Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, 2013).

Εν όψει της ουσιαστικής απουσίας κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου, ο ν.4245/2014 αποτέλεσε μία αξιοπρόσεκτη προσπάθεια θέσπισης ολοκληρωμένης έννομης προστασίας των πληροφοριοδοτών. Σχετικά εισήγαγε νέο άρθρο στον ΚΠΔ, διεύρυνε το πεδίο προστασίας του άρθρου 9 του ν.2928/2001 και τροποποίησε τον Κώδικα Κατάστασης

³ Εφόσον αποδέκτης του δικαιώματος είναι μόνο οι δημόσιες αρχές, το δικαίωμα δεν καλύπτει αναφορές για ιδιωτικές δράσεις (Κουτνατζή-Παναγοπούλου, 2016).

Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ⁴. Ειδικότερα, το νέο άρθρο στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, το οποίο διατηρείται έως σήμερα γραμματικά αμετάβλητο φέροντας την αριθμηση 47, θεσπίζει σημαντικά κίνητρα στα πρόσωπα που χαρακτηρίζονται ως μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος και τους επιτρέπει να απολαύουν ειδικής προστασίας για όσο χρόνο φέρουν την ως άνω ιδιότητα. Στην προστασία αυτή συμπεριλαμβάνεται η δυνατότητα οριστικής αποχής από την άσκηση ποινικής δίωξης σε βάρος τους σε περίπτωση αμυντικής καταγγελίας περί τελέσεως ψευδορκίας, ψευδούς καταμήνυσης, συκοφαντικής δυσφήμισης ή παραβίασης του υπηρεσιακού απορρήτου.

Προϋποθέσεις λήψης της συγκεκριμένης ιδιότητας συνιστούν σωρευτικά i) η παροχή πληροφοριών για περιοριστικώς απαριθμούμενα εγκλήματα σχετιζόμενα με τη διαφθορά, ii) η μη καθ' οιονδήποτε τρόπο εμπλοκή του καταγγέλοντα στις εν λόγω πράξεις iii) η μη επιδίωξη ίδιου οφέλους iv) η ουσιώδης συμβολή των παρεχόμενων πληροφοριών στην αποκάλυψη και δίωξη των εγκλημάτων v) η άσκηση δίωξης για τις καταγγελλόμενες πράξεις και vi) σχετική πράξη απόδοσης της ιδιότητας του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος του κατά τόπον αρμόδιου εισαγγελέα πλημμελειοδικών ή του εισαγγελέα εγκλημάτων διαφθοράς μετά από έγκριση του αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου (άρθρο 47 ΚΠΔ). Προϋπόθεση για την οριστική αποχή από την ποινική δίωξη συνιστά εκτός από την ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος και η σχετική συμφωνία του αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου και του αρμόδιου για την ποινική δίωξη εισαγγελέα.

Σημαντικότερη προστατευτική διάταξη από πιθανές πράξεις εκφοβισμού ή αντεκδικήσεως αποτελεί και η επέκταση της ισχύος του άρθρου 9 του ν.2928/2001 στους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, στους οικείους τους αλλά και σε κάθε ιδιώτη που συμβάλει αποφασιστικά στην αποκάλυψη των απαριθμούμενων στο άρθρο 47 ΚΠΔ εγκλημάτων διαφθοράς. Ο κατάλογος των προστατευτικών μέτρων είναι ευρύς και περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τη δυνατότητα φύλαξης του μάρτυρα με κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό της αστυνομίας, τη μη αναγραφή στην έκθεση εξέτασης στοιχείων ταυτοποίησής του και για τους δημόσιους υπαλλήλους τη δυνατότητα μετάθεσής τους. Τα μέτρα προστασίας λαμβάνονται με τη σύμφωνη γνώμη του υποκειμένου, ενώ η εφαρμογή τους απαιτεί την προηγούμενη έκδοση σχετικής ΚΥΑ.

⁴ Οι σχετικές με την προστασία των whistleblowers διατάξεις παρατίθενται στο Παράρτημα Ι.

Τέλος, εκτός από την ποινική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος ο νομοθέτης έκρινε σκόπιμη και τη διοικητική προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από διακριτική μεταχείριση ή πειθαρχικά αντίποινα. Η εν λόγω προστασία ενσωματώθηκε στις διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και συνεπώς αφορά μόνο τους υπαλλήλους που υπάγονται στις διατάξεις αυτού εξαιρούμενων εργαζόμενων στο δημόσιο που δε φέρουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου πχ. συμβούλων, υπαλλήλων ΔΕΚΟ, εκπαιδευόμενων ή δημάρχων.

Η σχετική προστασία προς τους δημοσίους υπαλλήλους περιλαμβάνει την απαγόρευση δυσμενούς διακριτικής μεταχείρισης για τον υπάλληλο που έχει χαρακτηριστεί ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος κατά τη διάρκεια της δικαστικής διερεύνησης της υπόθεσης (άρθρο 26 παρ.4 του ν.3528/2007) και την αντιστροφή του βάρους αποδείξεως εις βάρος του φορέα απασχόλησης σε περιπτώσεις πειθαρχικής δίωξης προστατευόμενου υπαλλήλου (άρθρο 110 παρ.6). Τέλος, σε περιπτώσεις προκαταρκτικής εξέτασης για τα εγκλήματα διαφθοράς του άρθρου 47 ΚΠΔ, προστατεύεται πλήρως η ανωνυμία των υπαλλήλων που συμβάλλουν ουσιαδώς στην αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς ακόμη και αν δεν έχουν την ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (άρθρο 125 παρ.4).

1.3.2. Κριτική αποτίμηση της υφιστάμενης προστασίας

Μία κριτική προσέγγιση των προαναφερθεισών διατάξεων αποκαλύπτει την προσπάθεια του νομοθέτη να κατοχυρώσει θεσμικά το whistleblowing περιορίζοντας την «αταξία» της ποινικής νομοθεσίας (Παναγοπούλου-Κουτνατζή, 2016). Η συμπερίληψη διατάξεων ειδικής προστασίας για τους δημοσίους υπαλλήλους δε μπορεί παρά να επικροτηθεί δεδομένης της υψηλής εμπλοκής του δημοσίου τομέα σε σκάνδαλα διαφθοράς που απαιτούν την εκ των έσω αντιμετώπιση του φαινομένου (ΟΟΣΑ, 2018ε). Θετική κρίνεται και η αντιστροφή του βάρους αποδείξεως κατά την πειθαρχική διαδικασία που περιλαμβάνεται στις «καλές πρακτικές» του whistleblowing (Στυλιανίδου, 2017). Ωστόσο, το νομικό πλέγμα προστασίας του ν. 4254/2014 έχει δεχθεί τις έντονες επικρίσεις της θεωρίας που το χαρακτήρισε μεταξύ άλλων «δειλό βήμα» (Παναγοπούλου-Κουτνατζή, 2016), «ατελές και χαρακτηριζόμενο από ασάφεια» (Στυλιανίδου, 2017).

Κατ' αρχάς κριτική έχει δεχθεί η επιλογή του νομοθέτη να περιορίσει το εύρος του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 47 ΚΠΔ σε ελάχιστα αδικήματα, αφήνοντας εκτός της

προστατευτικής του ισχύος άλλες σχετιζόμενες με τη διαφθορά πράξεις όπως η απάτη και η υπεξαίρεση (Παναγοπούλου-Κουτνατζή, 2016). Σχετικά έχει προταθεί η γενικότερη συμπερίληψη στο πεδίο εφαρμογής του όλων των αδικημάτων που συνιστούν εκδηλώσεις διαφθοράς (σχετικά η Παναγοπούλου-Κουτνατζή), κάτι, ωστόσο, που αν δε συνοδεύεται από την αποκλειστική απαρίθμησή τους στο κείμενο της διάταξης εγείρει ζητήματα ανασφάλειας δικαίου⁵. Επιπλέον, στην εν λόγω μομφή, ο Λίβος (2019), ο πρόεδρος της επιτροπής για την εισαγωγή του θεσμού του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος στον ΚΠΔ, απαντά ότι «καλό είναι οι θεσμοί να περιορίζονται κατ' αρχάς σε τομείς όπου η διεθνής εμπειρία έχει αποδείξει την αποτελεσματικότητά τους, και αφού δοκιμαστούν στην πράξη, μπορούν τότε να τύχουν ευρύτερης εφαρμογής».

Η ανεπάρκεια του υφιστάμενου πλαισίου εντοπίζεται και στο πεδίο της παρεχόμενης προστασίας η οποία περιορίζεται μόνο στην οριστική αποχή από ποινικές διώξεις και αφενός δεν περιλαμβάνει καμία προστασία από πράξεις αντεκδίκησης στον εργασιακό χώρο για τους ιδιωτικούς υπαλλήλους ή τους ελεύθερους επαγγελματίες και αφετέρου δεν παρέχει προστασία από αστικές μηνύσεις αποζημίωσης κατά του συνόλου των πληροφοριοδοτών (ΟΟΣΑ, 2018γ). Αντίστοιχα, διαπιστώνεται παντελής απουσία επανορθωτικών μέτρων, όπως οικονομική προστασία από απώλεια μισθών και επαναφορά στην προηγούμενη κατάσταση. Επίσης, προβληματικός είναι και ο χρονικός προσδιορισμός της παροχής των μέσων προστασίας που περιορίζεται στη διάρκεια της ποινικής διαδικασίας αποκλείοντας την εφαρμογή πριν την έναρξή αυτής ή την παράτασή τους μετά την ολοκλήρωση της (ΟΟΣΑ, 2018γ).

Αμφισβήτηση έχει δεχθεί και η προϋπόθεση της άσκησης ποινικής δίωξης για την απόδοση της ιδιότητας του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, διότι αν η δίωξη δεν επέλθει ο καταγγέλτης αφήνεται έκθετος σε εκδικητικές μηνύσεις. Επιπλέον, εξαιρώντας από την προστασία περιπτώσεις μη δικαστικής αναφοράς, παραλείπονται ενδιάμεσα στάδια εσωτερικών καταγγελιών και άρα μειώνεται το εύρος της προστασίας (Παναγοπούλου-Κουτνατζή, 2016). Αντίστοιχα, η γραμματική ερμηνεία της διάταξης αναφέρεται σε άσκηση

⁵ Σημειώνεται ότι η έννοια των συναφών εγκλημάτων του άρθρου 47ΚΠΔ είναι ποινική (άρθρο 129ΚΠΔ) και δεν αφορά στην ομοιότητα των αντικειμενικών υποστάσεων διαφορετικών εγκλημάτων.

«δίωξης» αποκλείοντας την προστασία ακόμη και κατά το στάδιο της ποινικής προδικασίας και αυστηροποιώντας υπέρμετρα την ισχύ των διατάξεων.

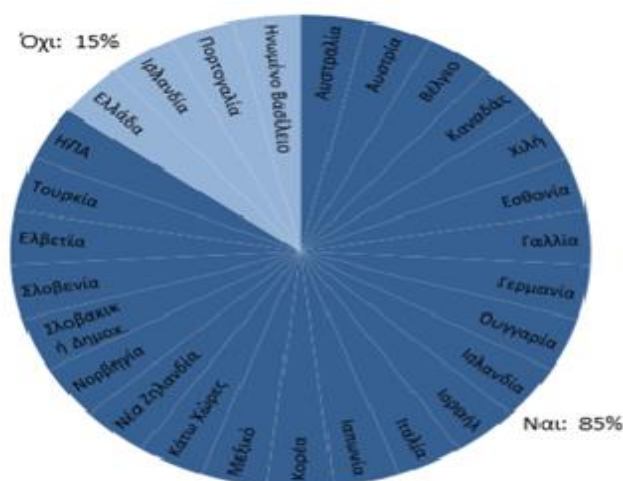
Οι προστατευτικές διατάξεις έχουν επικριθεί και για το νεφελώδους του χαρακτήρα τους, καθώς δεν επιτρέπουν με βεβαιότητα την απόδοση της ιδιότητας του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, αφού αυτή αποδίδεται κατά διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου εισαγγελέα, η οποία μάλιστα ερείδεται στην εκτίμηση του ουσιώδους της συμβολής των πληροφοριών στην άσκηση δίωξης. Κατά κανόνα είναι αδύνατο ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος να προβλέψει το ουσιώδες των πληροφοριών καθώς υπάρχουν πολλοί τεχνικοί παράγοντες που θα πρέπει να εκτιμηθούν (ΟΟΣΑ, 2018ε). Ανασφάλεια προκαλεί και η δυνατότητα ανάκλησης της ιδιότητας με πρωτοβουλία του εισαγγελέα, η οποία θεωρείται ωστόσο απαραίτητη κατά την ΠραξΕισΕφΑθ 7/2015 -με την οποία αποδόθηκε για πρώτη φορά η ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος στην ελληνική επικράτεια- για να μην περιορίζεται υπέρμετρα η δικαστική προστασία του καθ' ου η καταγγελία.

Ασάφεια προκαλεί και η απαίτηση για μη πορισμό ιδίου οφέλους του καταγγέλλοντα, καθώς δε διευκρινίζεται αν το όφελος πρέπει να είναι υλικό ή και ηθικό (πρόκειται άραγε για de facto υποχρέωση καλής πίστης;). Κλίνοντας προς τη δεύτερη εκδοχή, ελλείπει άλλης διευκρίνησης, σημειώνεται ότι ταύτη αυστηροποιεί υπέρμετρα τους όρους παροχής έννομης προστασίας αντιστρέφοντας ουσιαστικά το βάρος απόδειξης στον πληροφοριοδότη ο οποίος καλείται να αποδείξει την ανιδιοτέλειά του (ΟΟΣΑ, 2018ε).

Κριτική έχει διατυπωθεί και για την απουσία ειδικού τιμωρητικού πλαισίου για τις περιπτώσεις εσκεμμένων ψευδών καταγγελιών, αλλά και τη μη παροχή ισχυρών κινήτρων στους πληροφοριοδότες μέσω πχ. χρηματικής επιβράβευσης κατά το πρότυπο των ΗΠΑ (Παναγοπούλου-Κουτνατζή, 2016). Η τελευταία μομφή απορρίπτεται από τον Λίβο (2019) με τον ισχυρισμό ότι *«Η αλήθεια είναι βεβαίως δημόσιο αγαθό, αλλά δημόσιο αγαθό είναι και η τιμιότητα των μέσων που μετέρχεται κανείς για να την πληροφορηθεί. Δεν υπάρχει το ένα σκέλος της εξίσωσης χωρίς το άλλο. Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος καλούνται ως θεσμός να ανταποκριθούν και στα δύο σκέλη»*.

Τέλος, ελλείψεις έχουν εντοπιστεί και ως προς το δικαίωμα πληροφόρησης του καταγγελλομένου το οποίο δε ρυθμίζεται ειδικά και εμπίπτει στις γενικές διατάξεις περί προστασίας προσωπικών δεδομένων, αλλά και στην απουσία πρόβλεψης σαφούς

διαδικασίας υποβολής καταγγελιών και ορισμού αρμοδίων οργάνων υποδοχής αυτών (Στυλιανίδου, 2017).



Εικόνα 2, Ποσοστό κρατών μελών του ΟΟΣΑ που εφαρμόζει μέτρα αποτροπής κακόπιστων καταγγελιών (σε OECD, 2016, σελ.51).

Οι παραπάνω επικρίσεις επιβεβαιώνονται εν πολλοίς στην πράξη από την εξαιρετικά περιορισμένη εφαρμογή του προστατευτικού πλαισίου. Συγκεκριμένα, από το 2014, όταν και τέθηκε σε εφαρμογή ο νόμος, έως και σήμερα (2020), η ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος χορηγήθηκε μόλις μία φορά και εν τέλει ανακλήθηκε (σχετικά ΠραξΕισΕφΑθ. 7/2015 και Παναγοπούλου-Κουτνατζή, 2016)⁶. Στο ανεπαρκές του πλαισίου καταλήγει και η Διεθνής Διαφάνεια που αξιολόγησε την εθνικά παρεχόμενη προστασία των whistleblowers ως κατ' ουσίαν ανύπαρκτη («*there is no general whistleblower protection mechanism in place*») (Transparency International Netherlands, 2019, σελ. 40). Τα ανωτέρω αναμένεται να αλλάξουν με την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2019/1937/ΕΕ, η οποία θεσπίζει την υποχρέωση αυξημένης προστασίας πληροφοριοδοτών και την οποία επεξεργάζεται τη στιγμή συγγραφής της παρούσης εργασίας ειδική νομοτεχνική επιτροπή.

⁶ Σύμφωνα με ανακοίνωση στον ιστότοπο του ΑΠ, η ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος έχει αποδοθεί με την υπ' αριθμ. 3/2018 ΠραξΕισΕφΑθ σε τρία ακόμη πρόσωπα σχετιζόμενα με την υπόθεση Novartis. Μέχρι στιγμής η δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης δεν έχει ολοκληρωθεί προκειμένου να εξαχθούν συμπεράσματα για την αποτελεσματικότητα των προστατευτικών διατάξεων. Η απόφαση είναι διαθέσιμη από: <https://eisap.gr/%ce%b1%ce%bd%ce%b1%ce%ba%ce%bf%ce%af%ce%bd%cf%89%cf%83%ce%b7-%cf%84%ce%bf%cf%85-%ce%b1%ce%bd%cf%84%ce%b5%ce%b9%cf%83%ce%b1%ce%b3%ce%b3%ce%b5%ce%bb%ce%ad%ce%b1-%cf%84%ce%bf%cf%85-%ce%b1%cf%81%ce%b5>.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΠΕΡΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

2.1 Η έννοια της καταγγελίας και η σημασία της για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Η καταγγελία ορίζεται ως «έκφραση δυσαρέσκειας που απευθύνεται σε έναν φορέα και σχετίζεται με τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες που παρέχει ή με τις διαδικασίες που εφαρμόζει ή το προσωπικό που απασχολεί» (ISO 10002:2014 σε ΟΟΣΑ, 2018α). Ωστόσο, οι καταγγελίες διαφθοράς διαφοροποιούνται από τις απλές καταγγελίες λόγω της σπουδαιότητάς τους και, συνεπώς, οι μηχανισμοί καταγγελιών διαφθοράς δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για την ικανοποίηση αξιώσεων που ανήκουν στην αρμοδιότητα τμημάτων του ανθρώπινου δυναμικού (ΟΟΣΑ, 2018δ) ή για την υποβολή αναφορών διάπραξης εγκλημάτων, οι οποίες πρέπει να διαβιβάζονται πάραυτα στο αρμόδιο δικαστικό όργανο (ΟΟΣΑ, 2018β). Αντίστοιχα, οι καταγγελίες κακοδιοίκησης διαφοροποιούνται έναντι καταγγελιών διαφθοράς και μπορούν να υπόκεινται σε λιγότερα εχέγγυα σε σχέση π.χ. με την εμπιστευτικότητα των υποβαλλόμενων πληροφοριών. Ωστόσο, η διάκριση ανάμεσα σε διαφθορά και κακοδιοίκηση μπορεί να αποδειχθεί σύνθετη υπόθεση καθώς οι δύο έννοιες συχνά συνυπάρχουν και επικαλύπτονται (ΟΟΣΑ, 2018β). Για το λόγο αυτό, στην ελληνική δημόσια διοίκηση οι δίαυλοι υποδοχής καταγγελιών διαφθοράς και κακοδιοίκησης είναι κοινοί.

Τα συστήματα υποδοχής καταγγελιών διαφθοράς διαδραματίζουν καίριο ρόλο στη λειτουργία του θεσμού του whistleblowing. Ειδικότερα, θα μπορούσε να λεχθεί ότι η ύπαρξη προστατευτικού νομικού πλαισίου για την αναφορά περιστατικών διαφθοράς αποτελεί το «θεωρητικό σκέλος» του θεσμού. Το «πρακτικό σκέλος» εντοπίζεται στην οργάνωση και λειτουργία κατάλληλων μηχανισμών υποδοχής των καταγγελιών. Τα δύο «σκέλη» δεν είναι ανεξάρτητα και η αποτελεσματικότητα εξίσου και των δύο κρίνεται απαραίτητη προκειμένου η πληροφορία να περιέλθει στις δημόσιες αρχές και να κινητοποιήσει τους κατάλληλους ελεγκτικούς μηχανισμούς. Διαφορετικά, ένα ασθενές νομοθετικό πλαίσιο προστασίας θα δρούσε αποθαρρυντικά για τον πληροφοριοδότη καθιστώντας ακόμη και ένα σύστημα υποδοχής καταγγελιών υψηλών προδιαγραφών άνευ αντικειμένου. Αντίστοιχα, ισχυρή νομοθετική προστασία θα αποδεικνύονταν αναποτελεσματική αν συνοδεύονταν από

δυσλειτουργικούς και ανεπαρκείς μηχανισμούς καταγγελιών που δυσχεραίνουν την επικοινωνία με τις Αρχές. Συνεπώς, η διασφάλιση αποτελεσματικών διαύλων επικοινωνίας συνιστά απαραίτητο όρο για την ενδυνάμωση του θεσμού του whistleblowing και συνακόλουθα την καταπολέμηση της διαφθοράς.

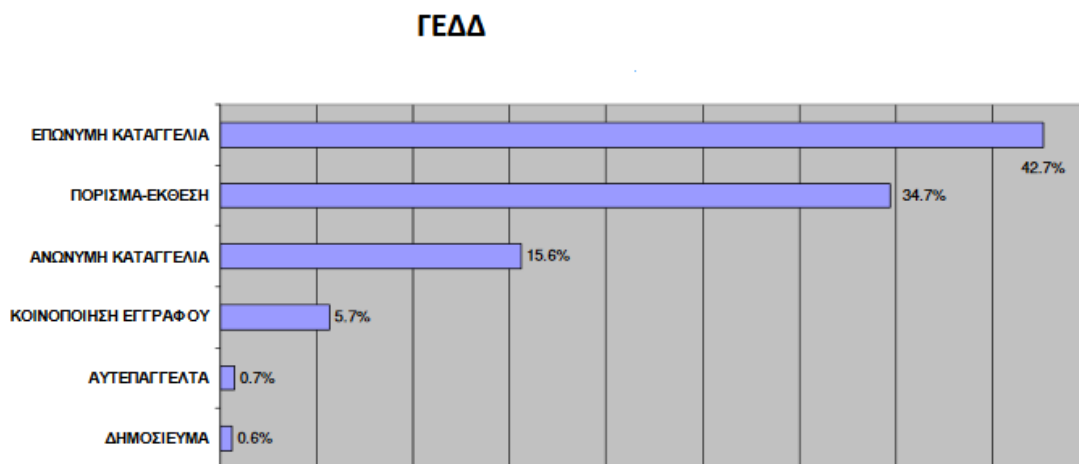


Εικόνα 3, Σχηματική απεικόνιση των διαφορετικών διαύλων υποβολής καταγγελιών (σε Council of Europe, 2014, σελ. 32).

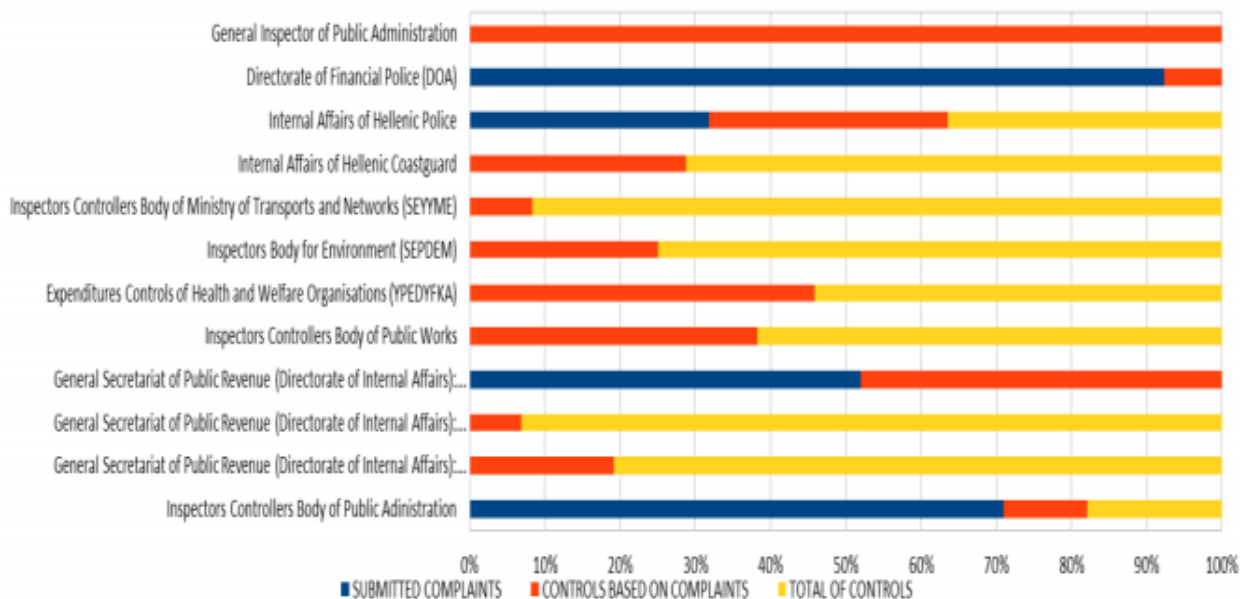
Η παραπάνω παραδοχή ενσωματώνεται στις προτεινόμενες «καλές πρακτικές» διεθνών οργανισμών και οργάνων για το whistleblowing. Μάλιστα, συνήθως η καλή πρακτική αναφέρεται στη δημιουργία εναλλακτικών διαύλων καταγγελίας, διακρίνοντας σε εσωτερικούς (εντός του φορέα όπου διαδραματίζεται το καταγγελλόμενο περιστατικό), σε εξωτερικούς (κοινωνία των πολιτών και Μ.Μ.Ε.) και σε ενδιάμεσους διαύλους (αρμόδιες ρυθμιστικές αρχές) (Transparency International, 2018). Η πρόβλεψη περισσότερων διαύλων καταγγελιών παρέχει τη δυνατότητα στους πληροφοριοδότες να επιλέγουν αυτόν που εμπιστεύονται περισσότερο συμβάλλοντας στην ανάπτυξη ενός κλίματος ασφάλειας, ενώ η επιλογή δύναται να καθορίζεται και από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε υπόθεσης (πχ. σε περίπτωση αδυναμίας του εσωτερικού ελέγχου να δράσει λόγω εμπλοκής της ανώτατης ηγεσίας του φορέα στην πράξη διαφθοράς). Η συνύπαρξη μηχανισμών τριών διαφορετικών επιπέδων υιοθετείται και από τη Σύσταση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Προστασία των Πληροφοριοδοτών (άρθρα 12, 13 και 14), ενώ ο Τεχνικός Οδηγός της UNCAC (2009) προτείνει τη δημιουργία τουλάχιστον δύο επιπέδων διαύλων: εντός του

οργανισμού στον οποίο αφορά η καταγγελλόμενη πράξη και εκτός αυτού σε αρμόδια διοικητική αρχή.

Η σημασία της καταγγελίας για τη διερεύνηση παρατυπιών υπογραμμίζεται και από τα στατιστικά δεδομένα των κυριότερων ελεγκτικών σωμάτων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, τα τελευταία χρόνια οι καταγγελίες (επώνυμες ή ανώνυμες) αποτελούν το συχνότερο εναρκτήριο λάκτισμα για τη διενέργεια ελέγχων, ενώ ένα σταθερό ποσοστό των καταγγελιών αφορά περιστατικά διαφθοράς. Ειδικότερα, σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το 2017, το 58% των υποθέσεων προς διερεύνηση προέκυψαν από καταγγελίες, ενώ σύμφωνα με την ετήσια έκθεση της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς για το 2018 το 39% των καταγγελιών που έλαβε αφορούσαν περιστατικά διαφθοράς. Υψηλός αριθμός καταγγελιών υποβλήθηκε και στη νεοσύστατη Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η οποία παρέλαβε για το 2019, 3.940 καταγγελίες πολιτών εκ των οποίων 16% αφορούσαν περιστατικά διαφθοράς. Για το 2016, η ποσοστιαία κατανομή των καταγεγραμμένων καταγγελιών επί των συνολικών ελέγχων που πραγματοποιήθηκαν από τα εθνικά ελεγκτικά σώματα αναπαρίσταται στην Εικόνα 5 και καταδεικνύει τη σημασία της καταγγελίας στην κινητοποίηση των ελεγκτικών μηχανισμών.



Εικόνα 4, Ποσοστιαία κατανομή των διερευνώμενων υποθέσεων ανά πηγή προέλευσης (σε ετήσια έκθεση του ΓΕΔΔ 2018, σελ.29).



Εικόνα 5, Ποσοστιαία κατανομή των καταγεγραμμένων καταγγελιών που υποβλήθηκαν και συνολικοί έλεγχοι που πραγματοποιήθηκαν (σε ΟΟΣΑ, 2018στ, σελ.65).

Ωστόσο, επιπροσθέτως της πολύτιμης συνεισφοράς των καταγγελιών στον εντοπισμό και την καταστολή της διαφθοράς, η ύπαρξη αποτελεσματικών μηχανισμών υποδοχής δρα και προληπτικά αποθαρρύνοντας τους πιθανούς παραβάτες, ενώ ενισχύει και την κοινωνική συστράτευση καθιστώντας τον πολίτη ενεργό μέρος του αγώνα υπέρ της νομιμότητας (Σπανού, 2012). Επιπλέον, η υποβολή αναφορών διευκολύνει τον εντοπισμό κινδύνων διαφθοράς και οργανωσιακών αδυναμιών (κόκκινες σημαίες), δημιουργώντας έναν συνεχή κύκλο επανεξέτασης και βελτίωσης των δικλίδων εσωτερικού ελέγχου προς όφελος εν τέλει της καλύτερης απόδοσης του οργανισμού (SPSO, 2011). Τέλος, η δυνατότητα επικοινωνίας με τις αρχές μέσω καταγγελιών αυξάνει τα επίπεδα εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση ενισχύοντας τη δημόσια λογοδοσία και διαφάνεια (ΟΟΣΑ, 2018α).

2.2 Συνοπτική παρουσίαση του συστήματος υποδοχής καταγγελιών στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Την παρούσα χρονική στιγμή οι διαδικασίες και οι φορείς υποδοχής των καταγγελιών στην ελληνική δημόσια διοίκηση βρίσκονται σε μεταβατική φάση δεδομένης και της ίδρυσης της νέας ανεξάρτητης αρχής για την καταπολέμηση της διαφθοράς (Ε.Α.Δ.). Ωστόσο, παρατηρείται ότι η Ελλάδα διαχρονικά δε διαθέτει συνεκτικό εθνικό σύστημα υποδοχής και διαχείρισης αναφορών, ενώ εν πολλοίς οι διοικητικοί δίαυλοι καταγγελιών επηρεάζονται

από τις αλλαγές που εισάγουν οι εκάστοτε εθνικές στρατηγικές καταπολέμησης της διαφθοράς. Ενδεικτικό παράδειγμα των διαρκών μεταβολών είναι η σύσταση με τον ν.4152/2013 του θεσμού του Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ο οποίος καταργήθηκε δύο χρόνια μετά τη θέσπισή του, όταν ορίστηκε Υπουργός Επικρατείας αρμόδιος για θέματα Διαφθοράς. Παράλληλα, με τον ν.4320/2015 ιδρύθηκε η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (Γ.Γ.ΚΑ.Δ.) υπαγόμενη στον εν λόγω Υπουργό και η οποία εν τέλει αντικαταστάθηκε τον Αύγουστο του 2019 από την Ε.Α.Δ.. Όπως είναι αναμενόμενο, η θέσπιση διαφορετικών ανώτατων συντονιστικών οργάνων επιδρά, άμεσα και έμμεσα, στη λειτουργία των μηχανισμών καταγγελιών στους «υπό συντονισμό» ελεγκτικούς μηχανισμούς.

Έως το 2019 (και εν μέρει και μετά) στη χώρα συναντώταν πλείστοι διοικητικοί φορείς, αρμόδιοι να δεχθούν καταγγελίες και να διερευνήσουν υποθέσεις διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, μεταξύ των οποίων υπήρχε συχνά συντρέχουσα αρμοδιότητα για το χειρισμό της ίδιας καταγγελίας (ΟΟΣΑ, 2018α). Ενδεικτικά, ως αναγνωρίσιμα σώματα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης με αρμοδιότητα να παραλαμβάνουν καταγγελίες αναφέρονται ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ), το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.), το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ.), το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (Γ.Λ.Κ.) και η Δ/ση Οικονομικής Αστυνομίας. Ορισμένα από αυτά, όπως ο Γ.Ε.Δ.Δ., το Σ.Ο.Ε.Ε. και το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. διαθέτουν γενική αρμοδιότητα επί υποθέσεων διαφθοράς του δημοσίου, ενώ άλλα όπως το Σ.Ε.Ε.ΜΕ. και το Σ.Ε.Υ.Υ.Π. χαρακτηρίζονται ως τομεακά λόγω της αρμοδιότητας επί συγκεκριμένων υποθέσεων διαφθοράς. Επισημαίνεται ότι παρά την επικρατούσα αντίληψη, ο Συνήγορος του Πολίτη αν και είναι αρμόδιος για τη διαχείριση καταγγελιών κακοδιοίκησης δε διαθέτει αντίστοιχη αρμοδιότητα για καταγγελίες διαφθοράς (ΟΟΣΑ, 2018α).

Οι ανωτέρω ελεγκτικές υπηρεσίες ακολουθούν μεταξύ τους ξεχωριστές διαδικασίες υποδοχής καταγγελιών, συνήθως όχι τυποποιημένες, ενώ δεν διαθέτουν μηχανισμούς επικοινωνίας και ανταλλαγής δεδομένων. Το γεγονός αυτό οδήγησε τον ΟΟΣΑ στη διαπίστωση ότι η χώρα διαθέτει κατακερματισμένο σύστημα καταγγελιών σχετικά με τη

διαφθορά (ΟΟΣΑ, 2018α). Ωστόσο, αρχής γενομένης το 2016 -όταν ο ν. 4446/2016 όρισε τη Γ.Γ.ΚΑ.Δ. ως αρμόδια υπηρεσία για τη λήψη σχετικών με τη διαφθορά καταγγελιών στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα- ξεκίνησε μία σημαντική προσπάθεια συστηματοποίησης των δημόσιων μηχανισμών υποδοχής καταγγελιών. Υποβλήθηκε πρόταση χρηματοδότησης «ολοκληρωμένου ηλεκτρονικού συστήματος διαχείρισης καταγγελιών και ανάλυσης κινδύνου σε θέματα διαφθοράς», προκειμένου να δημιουργηθεί ηλεκτρονική πλατφόρμα υποδοχής και διαχείρισης καταγγελιών σε εθνικό επίπεδο και άρχισε να προγραμματίζεται η διασύνδεση των βάσεων δεδομένων των ελεγκτικών μηχανισμών για ανταλλαγή πληροφοριών (Γ.Γ.ΚΑ.Δ., 2017). Επιπλέον, αναπτύχθηκε πρωτοβουλία για την καθιέρωση εθνικού μηχανισμού παρακολούθησης υποθέσεων, ενώ με την υπ' αριθμό 740/30-05-2018 απόφαση της Γενικής Γραμματείας τυποποιήθηκαν οι διαδικασίες υποδοχής, καταχώρισης, αξιολόγησης, διαβίβασης και παρακολούθησης των υποβαλλόμενων καταγγελιών.

Η Γενική Γραμματεία διέθετε ειδικό γραφείο καταγγελιών και γραφεία συντονισμού δράσης με το Σ.Δ.Ο.Ε., τη Δ.Ο.Α. και τη Σ.Ε.Υ.Υ.Π. (άρθρο 9 του ν.4320/2015), ενώ επιπροσθέτως στη Γραμματεία ενσωματώθηκαν τα σώματα των Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και των Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων. Συνεπώς, υπήρξε πρόβλεψη και προσπάθεια προκειμένου να συντονιστεί μέρος σημαντικών ελεγκτικών οργάνων του Κράτους, κάτι το οποίο θεσμοθετήθηκε και ως διακριτή αρμοδιότητα της Γραμματείας (άρθρο 7). Σε σχέση με την αναγνωρισιμότητά της, σημειώνεται ότι το 37% των Ελλήνων πολιτών γνώριζαν τη Γραμματεία και τον ρόλο της (Γ.Γ.ΚΑ.Δ., 2018).

Έως την κατάργηση της το τελευταίο τρίμηνο του 2019, η Γραμματεία εντάσσονταν σε ένα σύστημα διαχείρισης πολλών ελεγκτικών μηχανισμών που βασίζεται στο μοντέλο διαβίβασης σύμφωνα με τη διάκριση ανάμεσα σε μοντέλα «εκκαθάρισης» και «διαβίβασης» που υιοθετεί ο ΟΟΣΑ (ΟΟΣΑ, 2018β, όπου και παραπομπές). Στο μοντέλο εκκαθάρισης, ένας ανεξάρτητος φορέας που συνεργάζεται και επικοινωνεί με περισσότερες δημόσιες αρχές αναλαμβάνει σε κεντρική βάση να παραλαμβάνει και να διαβιβάζει τις καταγγελίες στους αρμόδιους φορείς για περαιτέρω διερεύνηση. Στο μοντέλο διαβίβασης δεν υπάρχει ένας κεντρικός φορέας παραλαβής των καταγγελιών, αλλά οι πολίτες μπορούν να αναφέρονται σε οποιαδήποτε υπηρεσία εντός του συστήματος. Η υπηρεσία που παραλαμβάνει την καταγγελία αναλαμβάνει να την προωθήσει προς έλεγχο στην αρμόδια

αρχή βάσει κοινού πρωτοκόλλου. Η επιλογή της ένταξης της Γ.Γ.ΚΑ.Δ. στο τελευταίο μοντέλο δεν απορρίπτεται από τον ΟΟΣΑ, ο οποίος μάλιστα καταγράφει συγκεκριμένες προτάσεις βελτιστοποίησης (ΟΟΣΑ, 2018β).

Η ίδρυση της Ε.Α.Δ. μετέτρεψε σημαντικά το σκηνικό καθώς, όπως θα αναλυθεί, διαδέχθηκε και ενσωμάτωσε καίριους ελεγκτικούς μηχανισμούς χωρίς, ωστόσο, να διατηρεί το αποκλειστικό προνόμιο υποδοχής καταγγελιών διαφθοράς, καθώς τομεακά και γενικά ελεγκτικά σώματα όπως το Σ.Δ.Ο.Ε. και η Δ.Ο.Α. συνεχίζουν να διατηρούν σχετικές αρμοδιότητες. Ως εκ τούτου, η Ε.Α.Δ. υιοθετεί χαρακτηριστικά και των δύο μοντέλων και δε μπορεί να ενταχθεί απόλυτα σε ένα από τα δύο.

Η Ε.Α.Δ., η ΓΓΚΑΔ αλλά και τα γενικά και τομεακά σώματα ελέγχου που αναφέρθηκαν συνιστούν «ενδιάμεσους» διαύλους υποδοχής καταγγελιών. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε, η ύπαρξη διαύλων διαφορετικού επιπέδου θεωρείται «καλή πρακτική» και η ύπαρξη ενός αξιόπιστου συστήματος εσωτερικής υποδοχής καταγγελιών καταδεικνύει *«μια κουλτούρα ακεραιότητας σε όλο τον οργανισμό και βούληση για κατά μέτωπο αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς»* (ΟΟΣΑ, 2018ε, σελ. 37). Συνεπώς, η ύπαρξη εσωτερικών μηχανισμών επικοινωνίας στους ελληνικούς δημόσιους οργανισμούς πρέπει να συμπεριλαμβάνεται στη μελέτη των συστημάτων υποδοχής καταγγελιών.

Σε εθνικό επίπεδο, ο Έλληνας νομοθέτης θέσπισε ρητώς την υποχρέωση εσωτερικής υποδοχής και διαχείρισης καταγγελιών σε επίπεδο Υπουργείων μόλις το 2019 με τον ν.4622/2019. Στο άρθρο 39 του νόμου ορίζεται ότι σε κάθε Υπουργείο συνίσταται Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, επιπέδου Διεύθυνσης, η οποία διαρθρώνεται σε δύο γραφεία επιπέδου τμήματος: το Γραφείο Σχεδιασμού και Διενέργειας Εσωτερικών Ελέγχων και το Τμήμα Εσωτερικών Ερευνών και Διερεύνησης Καταγγελιών. Στις αρμοδιότητες του Τμήματος καταγγελιών περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, *«η συλλογή, διερεύνηση, επεξεργασία, σύνθεση, ανάλυση, αξιολόγηση και αξιοποίηση των πληροφοριών, καταγγελιών και στοιχείων, που αφορούν στην εμπλοκή υπαλλήλων του Υπουργείου ή του εποπτευόμενου φορέα της Αρχής σε πειθαρχικά και ποινικά αδικήματα»* (άρθρο 39 παρ.3).

Επισημαίνεται ότι η νομοθεσία σχετικά με την ύπαρξη εσωτερικού ελέγχου σε δημόσιους φορείς εγκαινιάστηκε με τον ν. 3492/2006, ενώ συντονιστικό ρόλο στον τομέα του Εσωτερικού Ελέγχου ανέλαβε η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

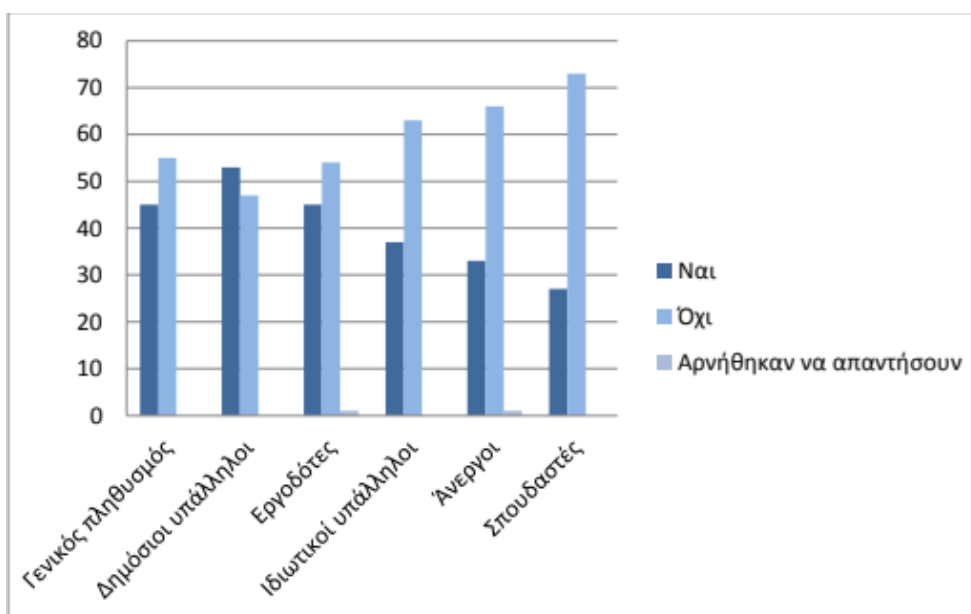
Ωστόσο, η διακριτή λειτουργία γραφείου καταγγελιών θεσπίστηκε ως νομική υποχρέωση μόλις το 2019, ενώ σύμφωνα με τεχνική έκθεση του ΟΟΣΑ έως τότε τμήματα εσωτερικών καταγγελιών στην ελληνική δημόσια διοίκηση κατά κανόνα είτε δεν υφίσταντο είτε ήταν/είναι υποστελεχωμένα (ΟΟΣΑ, 2018στ).

2.3 Παθογένειες του υφιστάμενου συστήματος

Η αρμοδιότητα περισσότερων ελεγκτικών σωμάτων να υποδέχονται και να διερευνούν καταγγελίες διαφθοράς του δημοσίου τομέα, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Ελλάδας, δε συνιστά καταρχήν προβληματική πρακτική, καθώς επιτρέπει τη θεσμική εγγύτητα με το αντικείμενο της καταγγελίας. Η παραδοχή αυτήν τίθεται, ωστόσο, υπό την επιφύλαξη του επαρκούς συντονισμού μεταξύ των διαφορετικών σωμάτων (ΟΟΣΑ, 2018β). Στην Ελλάδα, ο συντονισμός των ελεγκτικών σωμάτων είναι εξαιρετικά περιορισμένος, ενώ η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ τους είναι σχεδόν ανύπαρκτη, εξαιτίας, μεταξύ άλλων, και της απουσίας ψηφιακών συστημάτων ανταλλαγής πληροφοριών και διασύνδεσης των βάσεων δεδομένων τους, αλλά και της ανυπαρξίας σχετικών πρωτόκολλων επικοινωνίας (ΟΟΣΑ, 2018α).

Η έλλειψη συντονισμού και επικοινωνίας δημιουργεί προβλήματα αλληλοεπικαλύψεων, αναποτελεσματικότητας και κακής κατανομής των δημόσιων πόρων για έρευνες, αφού μία καταγγελία μπορεί να εξετάζεται ταυτόχρονα από δύο αρμόδια όργανα. Επιπλέον, ο κατακερματισμός μπορεί να αποθαρρύνει τους καταγγέλτες να προβούν σε αποκαλύψεις λόγω της σύγχυσης που τους προκαλείται ως προς το όργανο στο οποίο πρέπει να απευθυνθούν. Σε σχετική έρευνα του ΟΟΣΑ (Εικόνα 6), ακόμη και μεγάλο ποσοστό των

δημοσίων υπαλλήλων (44%) δε γνώριζε το αρμόδιο όργανο για την υποβολή καταγγελιών (ΟΟΣΑ, 2018ε).



Εικόνα 6. Ποιοι γνωρίζουν πού πρέπει να καταγγέλλονται τα περιστατικά διαφθοράς (σε ΟΟΣΑ, 2018ε, σελ. 72).

Βασική παθογένεια του υφιστάμενου συστήματος υποδοχής καταγγελιών αποτελεί και η έλλειψη τυποποιημένων διαδικασιών υποδοχής και διερεύνησης υποθέσεων, γεγονός που αφενός μειώνει την προβλεψιμότητα της πορείας των υποθέσεων και αφετέρου δημιουργεί «παράθυρα» αυθαιρεσίας. Οι εσωτερικές διαδικασίες που ακολουθούν οι διάφορες ελεγκτικές αρχές συχνά είναι παγιωμένες πρακτικές που δεν αποτυπώνονται γραπτά ενώ διαφοροποιούνται σημαντικά από φορέα σε φορέα (πχ. εγχειρίδια διαχείρισης καταγγελιών δεν διαθέτουν/διέθεταν το Γ.Λ.Κ., το Σ.Ε.Ε.Υ.Π., το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. κ.α.). Την κατάρτιση εγχειριδίου που δυνητικά θα μπορούσε να υιοθετηθεί και από τα λοιπά ελεγκτικά σώματα πραγματοποίησε το 2018 η Γ.Γ.ΚΑ.Δ., ωστόσο η κατάργησή της το 2019 κατέστησε το εγχείρημα παροδικό.

Ιδιαίτερα προβληματική, ιδίως στην εποχή της ψηφιοποίησης του δημοσίου τομέα που διάγουμε, καθίσταται η απουσία ολοκληρωμένων ψηφιακών συστημάτων για την αρχειοθέτηση και διαχείριση των καταγγελιών. Τα εν λόγω συστήματα είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών σωμάτων καθώς επιτρέπουν την εύκολη αναζήτηση των εισερχόμενων αναφορών, την εξαγωγή στατιστικών δεδομένων και την ανταλλαγή πληροφοριών με άλλους φορείς. Σύμφωνα με σχετική έκθεση του ΟΟΣΑ το

2018, η ύπαρξη σχετικών συστημάτων σε ελεγκτικούς μηχανισμούς συνιστούσε την εξαίρεση, καθώς από τα ερευνώμενα σώματα μόνο η Δ.Ο.Α. και το Σ.Δ.Ο.Ε. διέθεταν ΟΠΣ, ενώ εντοπίστηκαν και υπηρεσίες με αποκλειστικά χειρόγραφο μητρώο καταγγελιών (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) (ΟΟΣΑ, 2018α). Επιπροσθέτως, η απουσία ενιαίας βάσης δεδομένων και ΟΠΣ καθιστά δυσχερή και την παρακολούθηση των καταγγελιών αφού αυτές διαβιβαστούν στις αρμόδιες αρχές, ενώ παράλληλα συνήθως απουσιάζουν σαφείς πολιτικές διαβίβασης ανά φορέα (ΟΟΣΑ, 2018α).

Σημαντική παράπλευρη απώλεια της ανυπαρξίας ΟΠΣ είναι και η δυσκολία εξαγωγής στατιστικών στοιχείων για το είδος των αναφερόμενων υποθέσεων και του ποσοστού της επιτυχούς διερεύνησης φαινομένων διαφθοράς, διαδικασία που θεωρείται «καλή πρακτική» αφού επιτρέπει τον εντοπισμό «κόκκινων σημαιών» και αποκαθιστά την εμπιστοσύνη των πολιτών στους ελεγκτικούς μηχανισμούς (SPSO, 2011, στοιχ.75&80). Ωστόσο, στην ελληνική περίπτωση η απουσία κοινών κανόνων και δεικτών αξιολόγησης ανάμεσα στις διαφορετικές υπηρεσίες δεν επιτρέπει την ασφαλή εξαγωγή συμπερασμάτων που κρίνεται, όμως, απαραίτητη για τη βελτίωση του συστήματος και τη διενέργεια συγκρίσεων μεταξύ των οργανισμών.

Στον αντίποδα, θετική κρίνεται η δυνατότητα υποβολής ανώνυμης καταγγελίας στη συντριπτική πλειοψηφία των υπηρεσιών που δέχονται αναφορές (ΟΟΣΑ, 2018α). Ωστόσο, η ανωνυμία δε θα πρέπει να συγχέεται με την εμπιστευτικότητα που συνεπάγεται τη μη γνωστοποίηση και διαφύλαξη της ταυτότητας του πληροφοριοδότη, που είναι, όμως, γνωστή στον παραλήπτη της αποκάλυψης. Η εμπιστευτικότητα διασφαλίζεται μέσω της κρυπτογράφησης των στοιχείων της καταγγελίας σε ειδική βάση δεδομένων. Παρά τη σημασία της, η κρυπτογράφηση δε συνιστά κοινή πρακτική στις υπηρεσίες υποδοχής καταγγελιών, καθώς σώματα όπως το Σ.Ε.Δ.Ε., το Σ.Ε.Π.Δ.Ε.Μ. κ.α. δε διαθέτουν κρυπτογραφικούς μηχανισμούς. Αποτέλεσμα της πλημμελούς ψηφιακής προστασίας των καταγγελιών ήταν το σκάνδαλο της ανάρτησης στο διαδίκτυο της βάσης δεδομένων του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., καθιστώντας προσβάσιμα στο ευρύ κοινό τα προσωπικά στοιχεία των καταγγελλτών (σχετικά ρεπορτάζ του Πρώτου Θέματος, διαθέσιμο από: <https://www.protothema.gr/greece/article/766048/gumnoi-ston-seedd/>).

Εντοπισμένη παθογένεια συνιστά και η έλλειψη επαρκούς ανθρώπινου δυναμικού και οικονομικών πόρων. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (2018α), η έλλειψη πόρων συνιστά κύρια αιτία για την περιορισμένη εφαρμογή συγκεκριμένων συστημάτων διαχείρισης καταγγελιών, ενώ παρατηρείται απουσία μέριμνας στους περισσότερους φορείς για την επιμόρφωση του προσωπικού τους σε θέματα διαχείρισης καταγγελιών, παρά το γεγονός ότι τα αρμόδια πρόσωπα πρέπει να είναι σε θέση να εκμαιεύουν την ουσία των πληροφοριών κατά την παραλαβή ιδίως των προφορικών αναφορών (Transparency International, 2018).

Επιπρόσθετη πρόκληση για τους εθνικούς μηχανισμούς υποδοχής καταγγελιών συνιστά η αδυναμία απόδοσης της ιδιότητας του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος αυτοδικαίως στα πρόσωπα που προβαίνουν σε καταγγελίες σε διοικητικά ελεγκτικά σώματα χωρίς την παρέμβαση του εισαγγελέα και της ποινικής δικαιοσύνης. Όπως αναλύθηκε σε προηγούμενη ενότητα, οι πληροφοριοδότες που επιθυμούν να απολαμβάνουν έννομης προστασίας πρέπει υποχρεωτικά να αποκαλύπτουν την αξιόποινη πράξη στον εισαγγελέα. Συνεπώς, οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν έχουν τη δυνατότητα να καταγγέλλουν παραπτώματα εσωτερικά στην υπηρεσία τους λαμβάνοντας ταυτόχρονα την αντίστοιχη προστασία από τον νόμο, γεγονός που δρα αποθαρρυντικά στην αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς.

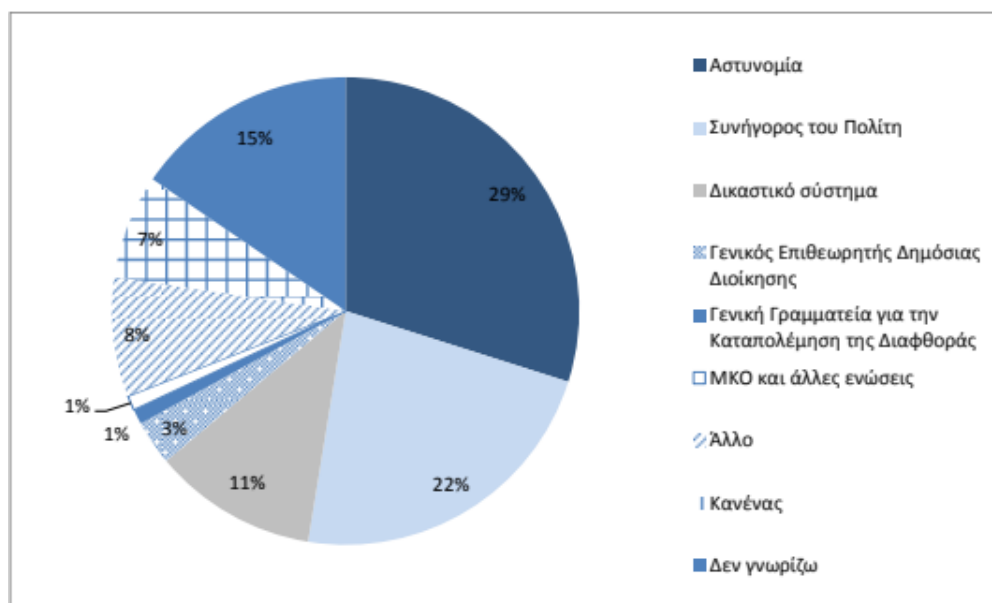
Τέλος, ιδιαίτερα προβληματική αποδεικνύεται η κυμαινόμενη πολιτική βούληση που εκδηλώθηκε τα τελευταία χρόνια μέσω της συνεχούς εγκαθίδρυσης και κατάργησης θεσμών με συντονιστικό ρόλο στην καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς (Σωτηρόπουλος, 2016) και συνακόλουθα της διαχείρισης των μηχανισμών καταγγελιών. Κατά τη διάρκεια μόλις της τελευταίας επταετίας ιδρύθηκε ο θεσμός του Εθνικού Συντονιστή τον οποίον διαδέχθηκε η Γ.Γ.ΚΑ.Δ, την οποία διαδέχθηκε στη συνέχεια η Ε.Α.Δ.. Παρόλο που η Γ.Γ.ΚΑ.Δ. ιδίως από το 2016 και μετά άρχισε να αναπτύσσει σημαντικές πρωτοβουλίες στον τομέα της διαχείρισης καταγγελιών και ενώ υπήρξε εξειδικευμένη τεχνική έκθεση του ΟΟΣΑ σχετικά με την αναβάθμιση του ρόλου της ως φορέα παροχής διαμοιραζόμενων υπηρεσιών στα ελεγκτικά σώματα⁷ δεν υπήρξε αρκετός χρόνος για την πλήρη ενσωμάτωση των αλλαγών. Η ίδρυση της Ε.Α.Δ. το 2019 επέφερε μεταβολή του υπό διαμόρφωση τοπίου, το οποίο εισέρχεται σταδιακά εκ νέου σε φάση αλλαγών.

⁷ Στην Έκθεση προτείνεται η Γ.Γ.ΚΑ.Δ. να αναλάβει σε εθνικό επίπεδο την υποδοχή των καταγγελιών και στη συνέχεια να τις προωθεί προς εξέταση στα αρμόδια όργανα.

2.4 Ενδεικτική παρουσίαση Συστημάτων Υποδοχής Καταγγελιών

2.4.1 Ενδιάμεσες Καταγγελίες-Ελληνική Αστυνομία, Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων⁸

Η Δ.Ε.Υ. έχει ως βασική αποστολή της, σύμφωνα με το ν.2713/1999, την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς με εμπλοκή αστυνομικών και υπαλλήλων του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα. Η Υπηρεσία είναι ο μοναδικός ελεγκτικός μηχανισμός για ζητήματα διαφθοράς που εποπτεύεται στην διαχείριση των καταγγελιών από ανώτατους Εισαγγελικούς λειτουργούς ενισχύοντας το αίσθημα ασφάλειας των πολιτών που επιθυμούν να καταγγείλουν σχετικά εγκλήματα (Δ.Ε.Υ., 2018). Η αποτελεσματικότητά της Υπηρεσίας ως μηχανισμός υποδοχής και διερεύνησης καταγγελιών προκύπτει και από σχετική έρευνα κοινής γνώμης του ΟΟΣΑ που καταδεικνύει την αστυνομία ως τον θεσμό που εμπιστεύονται περισσότερο οι δημόσιοι υπάλληλοι για την υποβολή καταγγελιών διαφθοράς. Αντίστοιχα, και σε έκθεση ανάλυσης των μηχανισμών διαχείρισης καταγγελιών στην Ελλάδα (ΟΟΣΑ, 2018ε) η υπηρεσία παρουσιάζει συγκριτικώς καλές αποδόσεις και για αυτόν τον λόγο επιλέχθηκε για περαιτέρω αναλυτική παρουσίαση.

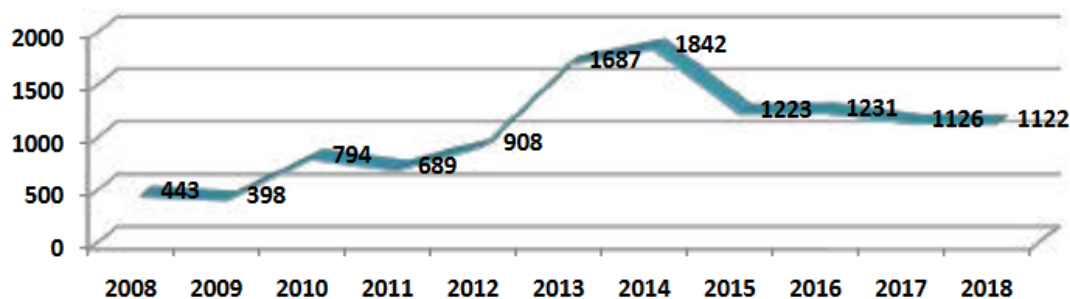


Εικόνα 7, Οι θεσμοί που εμπιστεύονται περισσότερο οι δημόσιοι υπάλληλοι για την υποβολή καταγγελίας (σε ΟΟΣΑ, 2018ε, σελ.41).

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία που δημοσίευσε η Υπηρεσία στην έκθεση απολογισμού της για το 2018, συνολικά κατά τη διάρκεια του έτους παρέλαβε 866 καταγγελίες εκ των

⁸ Τον Μάιο του 2019 συγχωνεύθηκαν η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Ελληνικής Αστυνομίας και η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων του Λιμενικού Σώματος σε ενιαία αυτοτελή ειδική Υπηρεσία με ονομασία «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας» (άρθρο 21 του ν.4613/2019).

οποίων οι 42% είναι ανώνυμες. Το 93% των καταγγελιών αφορούσε δημόσιους υπαλλήλους και αστυνομικό προσωπικό και μόλις το 7% αφορούσε τη δράση ιδιωτών, ενώ 619 καταγγελίες/πληροφορίες αφορούσαν αμιγώς αδικήματα διαφθοράς. Για το Δημόσιο, η πλειοψηφία των καταγγελιών (44%) εξελήχθησαν σε ποινικές δικογραφίες, ενώ ένα μεγάλο ποσοστό (30%) διαβιβάστηκαν σε άλλες ελεγκτικές Αρχές. Συνολικά, από την έναρξη λειτουργίας της Υπηρεσίας έως και το 2018, έχουν υποβληθεί 15.348 αναφορές, από τις οποίες οι 13.543 αφορούσαν αστυνομικό προσωπικό και υπαλλήλους του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Σημειώνεται, ότι στην ετήσια έκθεση της Δ.Ε.Υ. παρέχονται ακριβή στατιστικά στοιχεία για το είδος των παραβατικών συμπεριφορών που καταγγέλθηκαν, τη χωρική κατανομή τους, την εξέλιξη των υποθέσεων, την ιδιότητα των καταγγελλόμενων προσώπων κ.α.. Η συγκέντρωση και η δημοσίευση στατιστικών δεδομένων ως «καλή πρακτική» επιτρέπει την εξαγωγή συμπερασμάτων μέσα από τις καταγγελίες που λειτουργούν ως μηχανισμοί μάθησης κατά της διαφθοράς (ΟΟΣΑ, 2018δ).



Εικόνα 8. Διαχρονική εξέλιξη του συνόλου των καταγγελιών που δέχθηκε η Δ.Ε.Υ. (σε Δ.Ε.Υ., 2019, σελ. 29).

Ως προς τον τρόπο υποβολής καταγγελιών, αυτές υποβάλλονται αυτοπροσώπως, τηλεφωνικά, μέσω φαξ, ταχυδρομικά ή μέσω e-mail. Η Υπηρεσία διαθέτει 24ωρη τηλεφωνική γραμμή επικοινωνίας (hot line), πρόβλεψη που εξίσου συστήνεται ως «καλή πρακτική» (OECD, 2018), ενώ παρέχεται η δυνατότητα υποβολής ανωνύμων καταγγελιών. Επίσης, οι πολίτες δύνανται να επικοινωνούν με την υπηρεσία για να ενημερώνονται για την εξέλιξη της υπόθεσής τους. Η Υπηρεσία διαθέτει τυποποιημένους κανόνες διαχείρισης και σύστημα μηχανογράφησης των καταγγελιών. Τέλος, υφίσταται ειδικό πρόγραμμα κατάρτισης των αρμόδιων υπαλλήλων (ΟΟΣΑ, 2018α).

2.4.2 Εσωτερικές Καταγγελίες-ΑΑΔΕ

Η ΑΑΔΕ θεωρείται πρωτοπόρος σε ζητήματα εσωτερικής υποδοχής και διαχείρισης καταγγελιών, καθώς ανήκει στους ελάχιστους δημόσιους φορείς που διαθέτουν αρμόδιο τμήμα εσωτερικών καταγγελιών. Συγκεκριμένα, το Γραφείο εσωτερικών καταγγελιών υπάγεται στη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Αρχής, η οποία είναι υπεύθυνη για τον εντοπισμό και την εξιχνίαση φαινομένων διαφθοράς η οποία συντελείται με την εμπλοκή υπαλλήλων της Αρχής. Στο εν λόγω Γραφείο, το 2019 υποβλήθηκαν 340 καταγγελίες σχετικά με την τέλεση παραπτωμάτων υπαλλήλων της Αρχής και εξετάστηκαν οι 318, δηλαδή ποσοστό 93,5% επί των συνολικών καταγγελιών (ΑΑΔΕ, 2020). Η υποβολή καταγγελιών μπορεί να γίνει αυτοπροσώπως στα γραφεία της ΑΑΔΕ, τηλεφωνικά, μέσω ηλεκτρονικής και έντυπης αλληλογραφίας και με φαξ, ενώ υπάρχει η δυνατότητα διατήρησης της ανωνυμίας.

Ποσοστό εξετασθεισών καταγγελιών (2018-2019)	
2018	93,8%
2019	93,5%

Εικόνα 9. Ποσοστό εξέτασης καταγγελιών (σε ΑΑΔΕ, 2020, σελ.73).

Ωστόσο, όπως προκύπτει από την έκθεση απολογισμού της ΑΑΔΕ (2020) οι εισερχόμενες καταγγελίες δεν ταξινομούνται ανά είδος παρατυπίας, ενώ δεν υφίστανται περαιτέρω στατιστική ανάλυση. Επιπλέον, δεν έχει καταρτιστεί εγχειρίδιο διαχείρισης καταγγελιών και δεν υπάρχουν τυποποιημένα έγγραφα υποβολής καταγγελιών, οι οποίες αποθηκεύονται ηλεκτρονικά με κωδικό πρόσβασης αλλά χωρίς κρυπτογράφηση. Επίσης, το Γραφείο δεν διαθέτει μηχανισμούς για την παρακολούθηση της πορείας των καταγγελιών αλλά ούτε και σύστημα ανταλλαγής δεδομένων με άλλες υπηρεσίες και δεν παρέχεται ειδική εκπαίδευση στους αρμόδιους υπαλλήλους του (ΟΟΣΑ,2018α). Στη σελίδα της ΑΑΔΕ δεν υπάρχει αναφορά στη δυνατότητα υποβολής καταγγελίας (ούτε και στην ενότητα των ερωτήσεων-απαντήσεων), ενώ τα δημοσιευμένα στοιχεία επικοινωνίας στον ιστότοπό της είναι γενικά για το σύνολο της Αρχής -και όχι του τμήματος καταγγελιών- παραβιάζοντας την απαίτηση για σαφείς και κατανοητούς διαύλους υποβολής καταγγελιών («visible») και «understandable» σε Transparency International, 2018, σελ. 31). Συνεπώς, διαπιστώνεται ότι ακόμη και η ΑΑΔΕ, η οποία θεωρείται πρωτοπόρος στον τομέα των εσωτερικών καταγγελιών, αντιμετωπίζει βασικές προκλήσεις που πρέπει να ξεπεραστούν.

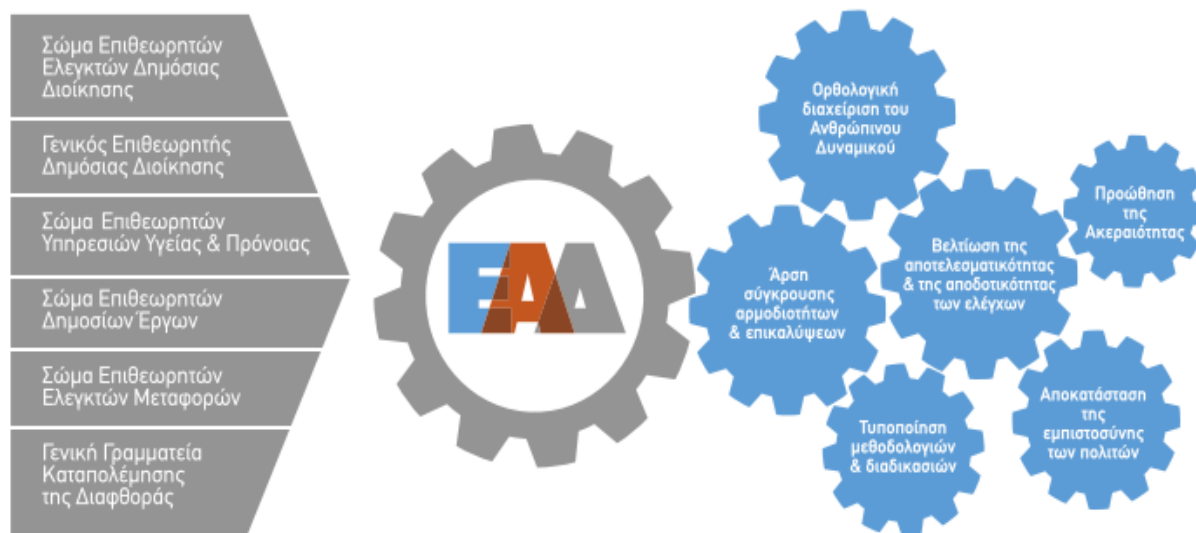
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ: ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ & ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΩΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ

3.1 Πρόσφατες Εξελίξεις στην διαχείριση καταγγελιών σε εθνικό επίπεδο

Το τελευταίο έτος η δημόσια διοίκηση ως αποδέκτης καταγγελιών διαφθοράς έχει εισέλθει σε φάση μετασχηματισμού και εκσυγχρονισμού. Η σύσταση της Εθνικής Αρχής διαφάνειας μετέβαλλε ουσιωδώς (τουλάχιστον σε θεσμικό επίπεδο) το εθνικό πλαίσιο υποδοχής καταγγελιών διαφθοράς, ενώ έντονη μετασχηματιστική τάση ως προς τους μηχανισμούς καταγγελιών εντοπίζεται και στην περίπτωση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. Τα νέα δεδομένα που δημιούργησαν η Ε.Α.Δ. -το τελευταίο χρονικά μόρφωμα στο πλαίσιο οικοδόμησης ενός ισχυρού επιτελικού κράτους-, αλλά και η πρωτόγνωρη για τα ελληνικά δεδομένα πρωτοβουλία της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.- της αρμόδιας αρχής σε έναν από τους τομείς υψηλότερου κινδύνου για την εκδήλωση διαφθοράς- να συνεργαστεί με τη Διεθνή Διαφάνεια Ελλάδος παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον και αναλύονται ευθύς αμέσως.

3.1.1 Η ίδρυση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας

Η Ε.Α.Δ. συστάθηκε με το νόμο 4622/2019 έχοντας ως βασική της αποστολή την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας, την επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη σχετική ευαισθητοποίηση των πολιτών (αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019). Βασικές αρμοδιότητές της είναι, μεταξύ άλλων, ο συντονισμός της δράσης των φορέων ελέγχου που δραστηριοποιούνται στην καταπολέμηση της διαφθοράς, καθώς και η υποδοχή και επεξεργασία καταγγελιών επί υποθέσεων απάτης και διαφθοράς στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα (άρθρο 83 ν.4622/2019). Επιπλέον, η Αρχή ορίζεται ως η Ελληνική Υπηρεσία Συντονισμού Καταπολέμησης της Απάτης στα συγχρηματοδοτούμενα και διακρατικά προγράμματα (άρθρο 82).



Εικόνα 10, Προστιθέμενη αξία της «συγχώνευσης» των έξι ελεγκτικών σωμάτων (σε Ε.Α.Δ., 2020, σελ.24).

Η ίδρυση της Αρχής σηματοδότησε την έναρξη ενός δυναμικού οργανωσιακού μετασχηματισμού και τη δημιουργία ενός ενιαίου πια ελεγκτικού βραχίονα με κοινή επιχειρησιακή κουλτούρα και προγραμματισμό. Ειδικότερα, η Ε.Α.Δ. χρίστηκε καθολικός διάδοχος έξι κύριων ελεγκτικών σωμάτων κατά της διαφθοράς, τα οποία καταργήθηκαν άμα της ιδρύσεώς της: της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., του Γ.Ε.Δ.Δ., του Σ.Ε.Υ.Υ.Π., του Σ.Ε.Δ.Ε. και του Σ.Ε.Ε.ΜΕ. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν.4622/2019, η κατάργηση των εν λόγω σωμάτων αποφασίστηκε κατόπιν προσεκτικής επεξεργασίας όλων των διαθέσιμων εκθέσεων αξιολόγησης των εθνικών δράσεων καταπολέμησης της διαφθοράς (ενδεικτικά: τεχνικές εκθέσεις ΟΟΣΑ, συστάσεις Greco, ομάδα επισκόπησης της εφαρμογής της Σύμβασης του ΟΗΕ).

Η θεσμική οργάνωση της Ε.Α.Δ. έχει τα χαρακτηριστικά Ανεξάρτητης Αρχής κατά την έννοια του άρθρου 101^Α του Συντάγματος. Συνεπώς, η Ε.Α.Δ. αποτελεί τον πρώτο ανεξάρτητο φορέα με οριζόντια αρμοδιότητα για την καταπολέμηση της διαφθοράς όντας εξοπλισμένη με ισχυρά εχέγγυα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας. Ως Ανεξάρτητη Αρχή, χαρακτηρίζεται από ενδοδιοικητική ανεξαρτησία, δηλαδή είναι ενταγμένη στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, αλλά όχι στη διοικητική ιεραρχία και συνεπώς, όντας λειτουργικά ανεξάρτητη δεν υπόκειται σε υπουργικό έλεγχο. Περαιτέρω διαθέτει οικονομική αυτοτέλεια, ενώ η ηγεσία της διορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο (Πρεβεδούρου, 2020β).

Σε σχέση με το ρόλο της Ε.Α.Δ. ως αποδέκτη καταγγελιών διαφθοράς, έχει συσταθεί σχετικά Υποτομέας διαχείρισης καταγγελιών και ενημέρωσης κοινού, ενώ σύμφωνα με την υπ' αριθμό 11699/19-5-2020 Απόφαση Ε.Α.Δ, στις αρμοδιότητες του Υποτομέα περιλαμβάνονται η υποδοχή και αξιολόγηση των καταγγελιών βάσει προτυποποιημένων κριτηρίων, η ενημέρωση του καταγγέλλοντος για την πορεία χρέωσης της καταγγελίας του, η ενημέρωση του κοινού ως προς τις προϋποθέσεις υποβολής καταγγελίας και η επίλυση συγκρούσεων αρμοδιοτήτων που ανακύπτουν κατά τη διαχείριση καταγγελιών. Οι υπάλληλοι του Υποτομέα αξιολογούν τις υποβληθείσες καταγγελίες, ώστε να τις καταθέτουν στους τομείς ελέγχου της Αρχής ανάλογα με το θεματικό τους περιεχόμενο (για παράδειγμα Τομέας Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Τομέας Παιδείας, Έρευνας κ.α.).

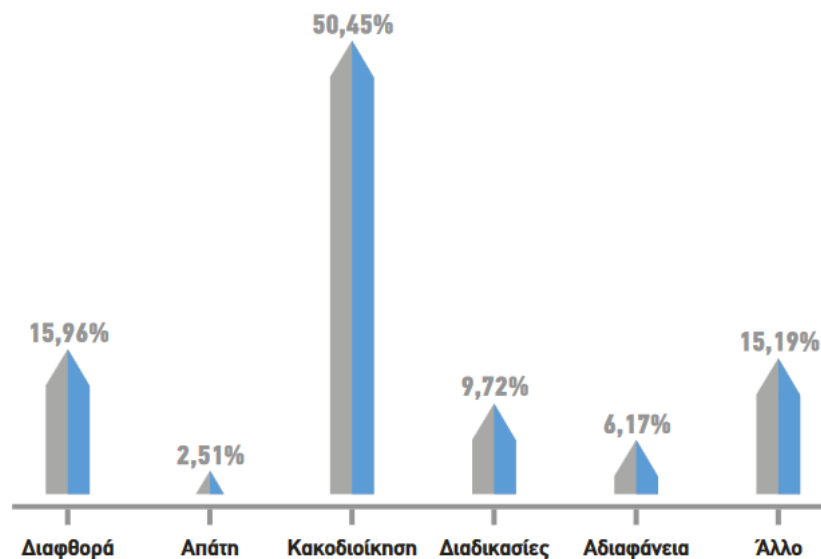
Η πρόβλεψη ενημέρωσης του καταγγέλλοντος για την πορεία της καταγγελίας του, η θέσπιση προτυποποιημένων κριτηρίων και η θεσμοθέτηση επίλυσης συγκρούσεων αρμοδιοτήτων κρίνονται ιδιαίτερες θετικές ως πρακτικές (SPSO, 2011 και ΟΟΣΑ, 2018β) και αναμένεται να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού διαχείρισης καταγγελιών. Εξάλλου, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου σύστασής της, το οργανωτικό μοντέλο της Ε.Α.Δ. βασίστηκε στην προσαρμογή στις εθνικές ανάγκες των «καλών πρακτικών» αντίστοιχων Αρχών άλλων κρατών μελών της Ε.Ε. και του Ο.Ο.Σ.Α.

Εκτός από την οργανωτική διάρθρωση της Αρχής ως αποδέκτη καταγγελιών, η Ε.Α.Δ. επιδεικνύει ταχύτητα αντανακλαστικά για τη βελτίωση του υφιστάμενου μηχανισμού υποδοχής και διαχείρισης καταγγελιών ιδίως μέσω της σύστασης δύο διακριτών ομάδων εργασίας για την «Ανάπτυξη Συστήματος Παρακολούθησης της Πορείας των Υποθέσεων» και για την «Ανάπτυξη Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Παραπόνων Καταγγελιών». Σχετικά με τη διαχείριση καταγγελιών, συντάχθηκε εγχειρίδιο όπου τυποποιούνται οι διαδικασίες της υποδοχής, επεξεργασίας και αξιολόγησης των καταγγελιών, καταρτίστηκε ενιαία φόρμα καταχώρισης καταγγελιών, έντυπο και συγκεντρωτικός πίνακας αξιολόγησης καταγγελιών, διάγραμμα ροής διαδικασίας διαχείρισης και αξιολόγησης καταγγελιών και μεθοδολογία υπολογισμού της σημαντικότητας και της βασιμότητάς τους (Ε.Α.Δ., 2020). Επιπροσθέτως, η Αρχή έχει μεριμνήσει ιδιαίτερα για την κατάλληλη επιμόρφωση των υπαλλήλων της, αφού ήδη κατά

τους πρώτους μήνες λειτουργίας της προέβη σε διερεύνηση εκπαιδευτικών αναγκών μέσω ερωτηματολογίων και συνακόλουθα στη διοργάνωση σχετικών εκπαιδευτικών δράσεων.

Δεδομένου ότι κατά την ίδρυση της Ε.Α.Δ. μόλις τρεις εκ των καταργημένων ελεγκτικών φορέων διέθεταν δικό τους ιστότοπο (τ. Γ.Ε.Δ.Δ., τ. Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και τ. Γ.Ε.Γ.ΚΑ.Δ.), η Αρχή ανέπτυξε δικό της ιστοχώρο στον οποίο υφίσταται σε εμφανέστατο σημείο ξεχωριστή σελίδα με την ονομασία «καταγγελία», η οποία οδηγεί μέσω υπερσυνδέσμου σε φόρμα υποβολής καταγγελίας με δυνατότητα ανώνυμης αποστολής πληροφοριών. Επιπλέον, παρέχονται στοιχεία επικοινωνίας για τηλεφωνική και έντυπη υποβολή καταγγελιών, ενώ ως θετική κρίνεται η αναγραφή των στοιχείων των αρμοδίων υπαλλήλων δίπλα στα στοιχεία επικοινωνίας, πρωτοβουλία που δημιουργεί ένα αίσθημα οικειότητας στους δυνητικούς πληροφοριοδότες. Ωστόσο, αρνητικό στοιχείο στη νέα διαδικτυακή πύλη της Αρχής συνιστά η απουσία χαρακτηριστικών προσβασιμότητας για άτομα με ειδικές ανάγκες (πχ. ηχογραφημένα μηνύματα) κατά παράβαση του άρθρου 12 παρ. 3 της Οδηγίας 2016/2102/ΕΕ για την ηλεκτρονική προσβασιμότητα του δημοσίου τομέα.

Κατά το έτος 2019, η Ε.Α.Δ. υποδέχθηκε συνολικά 3.940 καταγγελίες πολιτών εκ των οποίων περίπου το 16% αφορούσε υποθέσεις διαφθοράς. Οι εντολές ελέγχων υποθέσεων στηρίχθηκαν κατά ποσοστό 44% στις εν λόγω καταγγελίες. Επίσης, παρέλαβε 89 συνολικά καταγγελίες για υπόνοιες απάτης σε συγχρηματοδοτούμενα έργα. Όπως αναπαρίστανται μέσω σχεδιαγραμμάτων στην Έκθεση Απολογισμού της, οι υποβληθείσες καταγγελίες κατηγοριοποιούνται σύμφωνα με τον τρόπο υποβολής τους, τον φορέα της δημόσιας διοίκησης που αφορούν, το είδος της αναφερόμενης παρατυπίας και το θεματικό τους αντικείμενο. Όπως έχει αναφερθεί, η στατιστική επεξεργασία αυτών των δεδομένων είναι βασική για την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων και την αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς.



Εικόνα 11, Κατανομή των καταγγελιών στην Ε.Α.Α. ανά είδος παρατυπίας (σε Ε.Α.Α., 2020, σελ.44).

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η νεοσυσταθείσα Ε.Α.Α. έχει από την πρώτη στιγμή αναπτύξει και υιοθετήσει σημαντικές δράσεις για την αναμόρφωση του εθνικού μηχανισμού υποδοχής καταγγελιών, λαμβάνοντας υπόψιν τις συστάσεις και τις προτάσεις διεθνών οργανισμών και οργάνων. Η ίδρυσή της και η ενοποίηση σημαντικών ελεγκτικών οργάνων συνιστά ένα σημαντικό νομοθετικό βήμα αλλά με χαρακτηριστικά ημιτέλειας. Η διατήρηση και ταυτόχρονη λειτουργία άλλων ελεγκτικών σωμάτων της κεντρικής διοίκησης με γενική αρμοδιότητα υποδοχής καταγγελιών διαφθοράς (π.χ. Σ.Δ.Ο.Ε.) αλλά και περιφερειακών ελεγκτικών οργάνων (π.χ. υγειονομικές περιφέρειες), τα οποία ως αυτοδιοικήτες υπηρεσίες δε δύνανται να καταστούν τμήματα ανεξάρτητης αρχής, θέτουν σημαντικές προκλήσεις στην αποτελεσματικότητα της λειτουργίας της (Σωτηρόπουλος, 2019). Τέλος, πρόκληση συνιστά και η πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων της ως ελεγκτικό σώμα (όπως για υποθέσεις τήρησης της αντικαπνιστικής νομοθεσίας αλλά και μέτρων αποτροπής της διάδοσης του COVID-19). Η αξιολόγηση της δυναμικής των εν λόγω προκλήσεων παρέλκει προς το παρόν ως πρόωμη.

3.1.2 Συνεργασία Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.- Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάς

Οι δημόσιες συμβάσεις ως η σημαντικότερη πηγή δημοσίων δαπανών συνιστούν έναν τομέα υψηλού κινδύνου για την εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς λόγω των χρηματικών ροών που δημιουργούν (Στυλιανίδου, 2019β). Είναι εξάλλου χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής οι απώλειες κερδών λόγω ελλιπούς προστασίας των μαρτύρων

δημοσίου συμφέροντος, μόνο για τις δημόσιες συμβάσεις, κυμαίνονται από 5,8 έως 9,6 δισ. ευρώ ετησίως για το σύνολο της Ε.Ε. (Συμβούλιο της Ε.Ε., 2019). Συνεπώς, η αναβάθμιση του συστήματος υποδοχής καταγγελιών των αρμοδίων εθνικών οργάνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και η ενίσχυσή του με σημαντικά εχέγγυα αποτελεσματικότητας δε μπορεί παρά να επικροτηθεί ως ιδιαίτερος θετική εξέλιξη.

Στην εθνική έννομη τάξη, ως αρμόδια για την εποπτεία και τον συντονισμό του τομέα των δημοσίων συμβάσεων έχει οριστεί η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., η οποία μάλιστα έχει περιβληθεί τον τύπο της Ανεξάρτητης Αρχής (ν.4013/2011). Βασική αποστολή της είναι η ανάπτυξη και η προαγωγή της εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η διασφάλιση της διαφάνειας και αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και ο έλεγχος της τήρησης των υποχρεώσεων νομιμότητας από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές (άρθρο 1, ν.4013/2011). Ως θεματοφύλακας της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος, η Αρχή είναι αρμόδια για την υποδοχή καταγγελιών παραβάσεων του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα, κατά το έτος 2019, περιήλθαν στην Αρχή συνολικά 120 έγγραφες καταγγελίες και διερευνήθηκαν οι 93.

Δεδομένης της σημασίας των καταγγελιών στην αποτελεσματική αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς ιδίως για τον «ευάλωτο» τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η Αρχή προέβη τον Σεπτέμβριο του 2019 στην υπογραφή Μνημονίου Συνεργασίας με τη ΜΚΟ «Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς» με στόχο την προώθηση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Ειδικότερα, αποφασίστηκε η δωρεάν παροχή στην Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. από τη ΜΚΟ ηλεκτρονικής πλατφόρμας υποδοχής και διαχείρισης καταγγελιών, η οποία αναπτύσσεται σε συνεργασία με οργανώσεις άλλων χωρών της Ε.Ε.. Επιπροσθέτως, συμφωνήθηκε η παροχή τεχνογνωσίας σε όλο το φάσμα των σχετικών θεμάτων. Με την υπογραφή του εν λόγω Μνημονίου Συνεργασίας η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. καθίσταται η πρώτη δημόσια ελληνική Αρχή με ολοκληρωμένο ηλεκτρονικό μηχανισμό καταγγελιών πραγματοποιώντας ένα καθοριστικό βήμα προς την ενίσχυση της διαφάνειας και την καταπολέμηση της διαφθοράς σε συνεργασία, μάλιστα, με έναν από τους σημαντικότερους φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών στο whistleblowing, της Διεθνούς Διαφάνειας. Η

ενσωμάτωση της πλατφόρμας στον ιστότοπο της Αρχής αναμένεται να ολοκληρωθεί το φθινόπωρο του 2020.

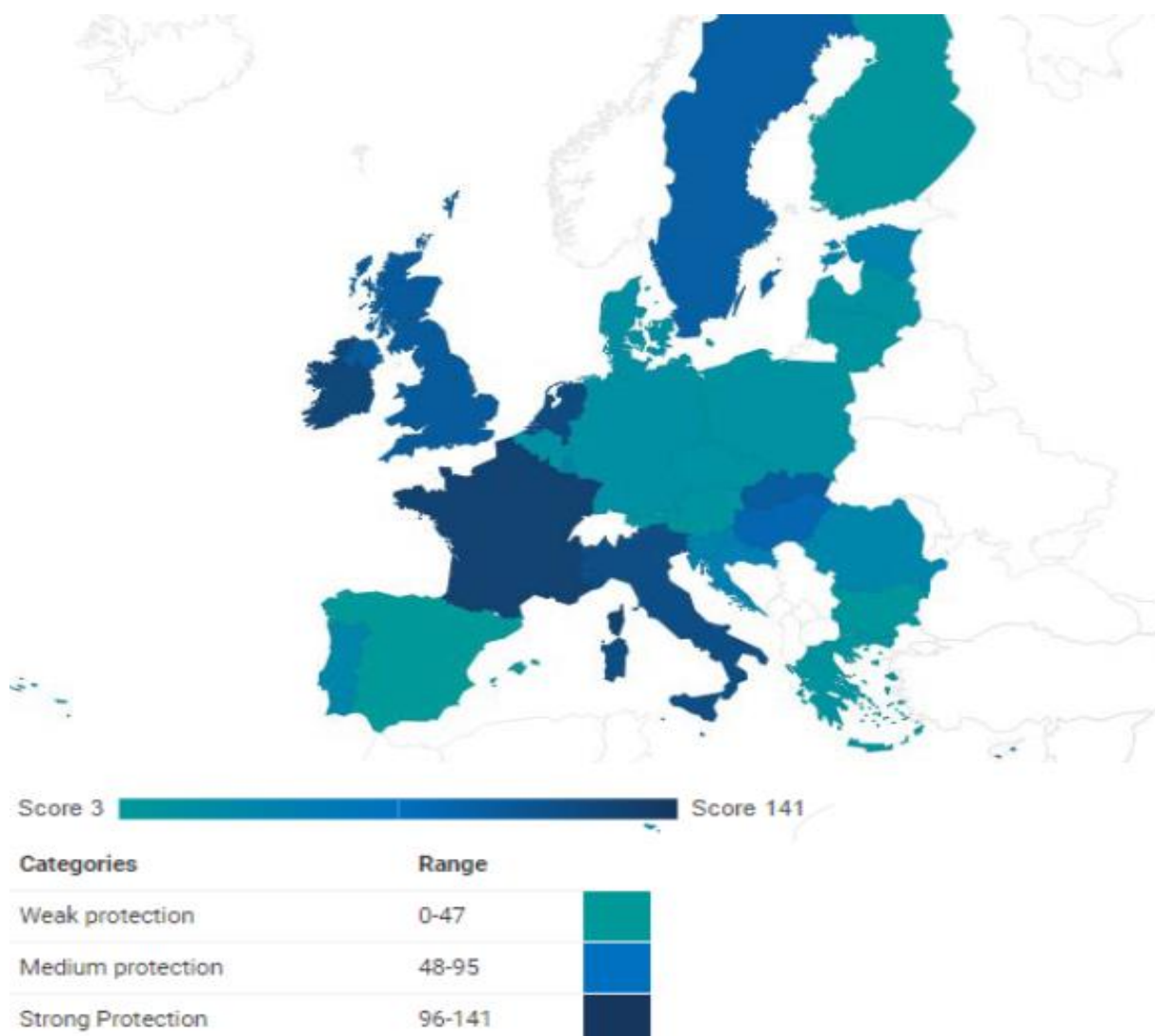
3.2 Το νέο νομοθετικό περιβάλλον στην Ευρώπη μετά την Οδηγία 2019/1937/ΕΕ

3.2.1 Η Οδηγία 2019/1937/ΕΕ & απαιτήσεις εθνικής συμμόρφωσης

Ο εκσυγχρονισμός του συστήματος υποδοχής καταγγελιών και η βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών σε εθνικό επίπεδο συνιστούν απαραίτητες, αλλά όχι επαρκείς προϋποθέσεις αποτελεσματικής καταπολέμησης της διαφθοράς. Η παγκοσμιοποίηση και η ψηφιοποίηση των αγορών έχουν δημιουργήσει σύνθετα επιχειρησιακά μοντέλα και αλυσίδες αξίας που ευνοούν την εκδήλωση σχημάτων διαφθοράς με υπερεθνικά χαρακτηριστικά, δύσκολα εντοπίσιμα και διαχειρίσιμα. Επιπλέον, καταχρηστικές και αδιαφανείς πρακτικές σε τομείς όπως η ασφάλεια των τροφίμων και των μεταφορών δημιουργούν διασυννοριακούς κινδύνους που δύσκολα προλαμβάνονται με εθνικά μέσα, ιδίως στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποιημένης αγοράς. Εξάλλου, και η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης επιβάλλει την ενίσχυση της ορθής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και την πρόληψη της διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο με όλα τα δυνατά μέσα (2019/1937/ΕΕ Οδηγία, σκέψη 15). Υπό αυτό το πρίσμα, η θέσπιση της υπ' αριθμόν 2019/1937/ΕΕ Οδηγίας (εφεξής η «Οδηγία») για την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης δε μπορεί παρά να θεωρηθεί ορόσημο για τον θεσμό του whistleblowing και την καταπολέμηση καταχρηστικών πρακτικών.

Η Οδηγία αποτελεί την πρώτη προσπάθεια υιοθέτησης ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου εντός της Ε.Ε. για την προστασία των πληροφοριοδοτών. Έως τη θέσπισή της, η Ένωση παρείχε αποσπασματική και περιορισμένη προστασία σε ελάχιστους τομείς της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, όπως στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών (Οδηγία 2013/36/Ε.Ε.) και στον τομέα των εμπορικών απορρήτων (Οδηγία 2016/934/ΕΕ) (European Commission, 2018b). Αντίστοιχη αποσπασματικότητα και ανισομέρεια παρουσιάζουν και οι προστατευτικές νομοθεσίες των διαφορετικών Κρατών-Μελών (Εικόνα 12). Η απουσία ολοκληρωμένου προστατευτικού πλαισίου σε ένα Κράτος-Μέλος, μπορεί να έχει αρνητική επίδραση στην εφαρμογή των ενωσιακών πολιτικών εθνικά αλλά και διασυννοριακά. Η αποσπασματικότητα και τα κενά στην προστασία προκαλούν ανασφάλεια στον δυνητικό πληροφοριοδότη, κάτι που συνεπάγεται τη σιωπή του και συνεπώς την αύξηση «χαμένων

ευκαιριών» για την αποτροπή και τον εντοπισμό παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου (European Commission, 2018c).



Εικόνα 12, Αποτύπωση του επιπέδου νομικής προστασίας των whistleblower στα διαφορετικά Κράτη-Μέλη (σε Transparency International Netherlands, 2019, σελ. 5).

Προσπαθώντας να αντιμετωπίσει το ζήτημα της αποσπασματικότητας ο ευρωπαϊός νομοθέτης επέλεξε να θεσπίσει ελάχιστα κοινά πρότυπα προστασίας των πληροφοριοδοτών σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής (τομεακή προσέγγιση), όπως οι δημόσιες συμβάσεις, οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, η ασφάλεια προϊόντων, τροφίμων και μεταφορών, η προστασία του περιβάλλοντος, η δημόσια υγεία, τα προσωπικά δεδομένα κ.α. Οι συγκεκριμένοι τομείς απαριθμούνται αποκλειστικά στο κείμενο της Οδηγίας και συγκεκριμένα στο άρθρο 2 και το παράρτημα αυτής.

Η αναφορά του νομοθέτη σε ελάχιστα κοινά πρότυπα συνεπάγεται ότι τα Κράτη-Μέλη περιορίζονται μόνο ως προς το κατώτατο και όχι το ανώτατο επίπεδο προστασίας το οποίο μπορεί να είναι σαφώς ευρύτερο, ενώ σε καμία περίπτωση δε μπορεί να μειωθεί εν όψει της Οδηγίας (ρήτρα μη υποβάθμισης). Συνεπώς, τα Κράτη-Μέλη δεσμεύονται ως προς το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας όπου εντάσσονται εργαζόμενοι στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα υπό οποιαδήποτε εργασιακό καθεστώς (ανάδοχοι, προμηθευτές, πρώην εργαζόμενοι κ.α.) αλλά και τρίτα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που συνδέονται με τους καταγγέλλοντες και μπορούν να υποστούν εργασιακά/οικονομικά αντίποινα λόγω της καταγγελίας (άρθρο 4 της Οδηγίας).

Η Οδηγία θεσπίζει την προστασία των ανωτέρω προσώπων από πράξεις αντιποίνων τις οποίες απαριθμεί ενδεικτικά στο άρθρο 19 υπογραμμίζοντας ότι τα αντίποινα μπορούν να λάβουν οποιαδήποτε μορφή. Τα Κράτη-Μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα προστασίας των πληροφοριοδοτών, όπως να θεσπίσουν την αντιστροφή του βάρους αποδείξεως σε περιπτώσεις βλάβης του καταγγέλλοντος, να παρέχουν τη δυνατότητα πρόσβασης σε μέσα νομικής προστασίας έναντι των αντιποίνων, να παρέχουν πλήρη αποζημίωση για τις ζημίες που προκαλούν τα αντίποινα, να θεσπίζουν την άρση του αδικού για τα εγκλήματα της συκοφαντικής δυσφήμισης κ.α.(άρθρο 21 της Οδηγίας). Επιπροσθέτως, τα Κράτη-Μέλη υποχρεούνται να διευκολύνουν την υποβολή αναφορών παρέχοντας εύκολα προσβάσιμη και δωρεάν συμβουλευτική σχετικά με τις διαδικασίες και τα νομικά μέσα προστασίας των πληροφοριοδοτών, αλλά και αρωγή ενώπιον διοικητικών και δικαστικών αρχών (άρθρο 22 της Οδηγίας). Προϋπόθεση για την παροχή της ανωτέρω προστασίας συνιστά η βάσιμη πίστη του πληροφοριοδότη ότι οι πληροφορίες που αποκάλυψε ήταν αληθείς κατά τον χρόνο της αναφοράς. Η ερμηνεία της «βάσιμης πίστης» θα πρέπει να γίνει υπό το πρίσμα της σκέψης 32 της Οδηγίας που ορίζει ότι *«Τα κίνητρα των αναφερόντων κατά την αναφορά δεν θα πρέπει να σχετίζονται με την απόφαση για το εάν θα πρέπει να προστατεύονται»*.

Ως προς τους τρόπους διενέργειας των καταγγελιών τα Κράτη-Μέλη δεσμεύονται να διασφαλίζουν την ύπαρξη ενός δυαδικού και εν ανάγκη τριαδικού συστήματος υποβολής καταγγελιών: στο εσωτερικό του φορέα εκδήλωσης της διαφθοράς και σε αυτόνομους εξωτερικούς διαύλους αναφοράς. Όταν αυτοί οι δίαυλοι δεν είναι διαθέσιμοι ή υπάρχει μικρή περίπτωση να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά η καταγγελία ή υπάρχει λόγος ανωτέρας βίας,

ο καταγγέλλων μπορεί να προβαίνει σε δημόσιες αποκαλύψεις (άρθρα 7, 10, 15 της Οδηγίας).

Ιδίως για τον δημόσιο τομέα, η υποχρέωση θέσπισης εσωτερικών διαύλων επικοινωνίας αφορά όλες τις δημόσιες οντότητες εξαιρουμένων των πολύ μικρών δήμων (κάτω των 10.000 κατοίκων ή με λιγότερους από 50 υπαλλήλους). Τα Κράτη-Μέλη θα πρέπει να μεριμνούν ώστε οι διαδικασίες της εσωτερικής αναφοράς να έχουν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά (Παράρτημα II), όπως να διασφαλίζουν την εμπιστευτικότητα της ταυτότητας του καταγγέλλοντος και να επιτρέπουν την επικοινωνία μαζί του εντός δεσμευτικών προθεσμιών (άρθρο 9 της Οδηγίας). Οι φορείς μπορούν να διαχειρίζονται τις αναφορές εσωτερικά ή να αναθέτουν την υπηρεσία αυτή σε τρίτο πάροχο. Ως προς τις εξωτερικές καταγγελίες, τα Κράτη-Μέλη πρέπει να συνιστούν σε εξωτερικές αρχές αυτόνομους μηχανισμούς υποδοχής καταγγελιών, οι οποίοι ομοίως θα πρέπει να φέρουν τα ελάχιστα χαρακτηριστικά που προβλέπει η Οδηγία (Παράρτημα III).

Τέλος, καθώς η θεσπιζόμενη προστασία αφορά τους πληροφοριοδότες οι οποίοι πράγματι δρουν υπέρ της διαφύλαξης του δημοσίου συμφέροντος, η Οδηγία υποχρεώνει τα Κράτη να θεσπίσουν επαρκείς διασφαλίσεις προκειμένου να αποθαρρύνονται οι δόλιες ή καταχρηστικές αναφορές και να προστατεύονται οι καθ' ου η καταγγελία απολαμβάνοντας πλήρως του τεκμηρίου της αθωότητας, του δικαιώματος δίκαιης δίκης και του δικαιώματος υπεράσπισης. Επιπλέον, η Οδηγία μεταβιβάζει στα Κράτη-Μέλη το δυσεπίλυτο πρόβλημα της εξισορρόπησης δικαιωμάτων καταγγελλόμενων και καταγγελτών και της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα αυτών σύμφωνα με τον κανονισμό 2016/679/ΕΕ, καλώντας τους εθνικούς νομοθέτες να βρουν τη χρυσή τομή μέσω των κατάλληλων ρυθμίσεων.

Τα παραπάνω μέτρα πρέπει να ενσωματωθούν στις εθνικές έννομες τάξεις έως τον Δεκέμβριο του 2021. Στην Ελλάδα έχει ήδη συσταθεί ειδική νομοπαρασκευαστική επιτροπή με την υπ' αριθμό 19612/20.05.2020 απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης με αντικείμενο την κατάρτιση σχεδίου νόμου για την ενσωμάτωση της Οδηγίας. Η Επιτροπή οφείλει να περατώσει το έργο της έως τον Νοέμβριο του 2020. Σημειώνεται ότι οι μέθοδοι που θα επιλέξει η Επιτροπή για την υλοποίηση των απαιτήσεων της Οδηγίας θα πρέπει να

ανταποκρίνονται στα δεδομένα της ελληνικής περίπτωσης και ενδέχεται να διαφέρουν αρκετά μεταξύ των Κρατών-Μελών.

3.2.2 Κριτική αποτίμηση της Οδηγίας

Ως προς τα τεχνικά χαρακτηριστικά του όλου εγχειρήματος, η «οδηγία», ως μέσο θέσπισης δικαίου, συνεπάγεται τη δέσμευση των Κρατών-Μελών μόνο ως προς το επιδιωκόμενο από το κείμενό της αποτέλεσμα και την επίτευξη συγκεκριμένου επιπέδου προστασίας και όχι ως προς τα μέσα με τα οποία αυτό θα επιτευχθεί. Από δικαιοπολιτική άποψη, η «οδηγία» προκρίνεται για την εισαγωγή ρυθμίσεων σε τομείς πολιτικής όπου πρέπει να συνυπολογιστούν οι εθνικές ιδιαιτερότητες και για αυτό θεωρείται ότι συνιστά έκφανση της αρχής της επικουρικότητας (Σαχπεκίδου, 2011). Στην εξεταζόμενη περίπτωση, η επιλογή της «οδηγίας» για την εισαγωγή προστατευτικού πλαισίου των πληροφοριοδοτών κρίνεται ορθή, καθώς αφενός παρέχει στα Κράτη-Μέλη τη δυνατότητα να υιοθετήσουν μηχανισμούς προστασίας που ανταποκρίνονται καλύτερα στα εθνικά χαρακτηριστικά -δεδομένου και του κατακερματισμού του υφιστάμενου επιπέδου προστασίας,- και αφετέρου ελλείπει σαφής νομική βάση στις Συνθήκες για τη ρύθμιση της προστασίας των whistleblowers και άρα αξιοποιείται η αρχή της επικουρικότητας (European Commission, 2018a). Επιπλέον, η υποχρέωση ετήσιας υποβολής στατιστικών στοιχείων ανά Κράτος-Μέλος σχετικά με τις υποβαλλόμενες αναφορές (άρθρο 24 της Οδηγίας) συμβάλλει στην εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων και στη συνεχή βελτιστοποίηση της όλης προσπάθειας δρώντας ως μηχανισμός πίεσης για τη συμμόρφωση των Κρατών-Μελών, αλλά και ως μηχανισμός ανάδρασης.

Ως προς το περιεχόμενο της Οδηγίας, η Διεθνής Διαφάνεια αξιολόγησε ως «ισχυρά» τα ελάχιστα κοινά πρότυπα προστασίας που θεσπίζονται με την Οδηγία (Transparency International, 2019, σελ.1). Ως θετικά κρίνονται από τη Διεθνή Διαφάνεια, μεταξύ άλλων, το διευρυμένο υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της και ιδίως η διευρυμένη πρόσληψη της έννοιας του εργαζόμενου αλλά και η συμπερίληψη προσώπων που δρουν υποστηρικτικά προς τους πληροφοριοδότες. Θετική κρίνεται και η δυνατότητα δημοσίων αποκαλύψεων υπό προϋποθέσεις, καθώς και η θέσπιση εναλλακτικών διαύλων υποβολής αναφορών. Επιπλέον, επικροτείται η διευρυμένη προσέγγιση της έννοιας των παραβάσεων όπου περιλαμβάνονται όχι μόνο νομικά απαγορευμένες πράξεις αλλά και πράξεις που αντιβαίνουν στο αντικείμενο

ή τον σκοπό των κανόνων. Αντίστοιχα, η αποσύνδεση της προστασίας από τα κίνητρα του πληροφοριοδότη, η προστασία όσων κατήγγειλαν ανώνυμα αλλά αποκαλύφθηκε η ταυτότητά τους, η διασφάλιση της εμπιστευτικότητας των παρεχόμενων πληροφοριών, η απαγόρευση κάθε μορφής αντιποίνων και η πρόβλεψη θέσπισης ποινών για πρόσωπα που παρακωλύουν τη διαδικασία καταγγελιών αξιολογούνται θετικά. Ως «καλές πρακτικές» αντιμετωπίζονται και η θέσπιση υποχρέωσης προς τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα να ενημερώνουν τους καταγγέλτες για την εξέλιξη της καταγγελίας τους, αλλά και η απαγόρευση συμβατικής παραίτησης, στο πλαίσιο εργασιακής σχέσης, από το δικαίωμα υποβολής καταγγελίας. Τέλος, η Διεθνής Διαφάνεια επικροτεί την πρόβλεψη παροχής δωρεάν συμβουλευτικής στους εν δυνάμει πληροφοριοδότες αλλά και οικονομικής και νομικής προστασίας αυτών.

Στον αντίποδα, η Οδηγία έχει δεχθεί επικρίσεις για το εύρος της αντικειμενικής της υπόστασης, το οποίο περιορίζεται σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής. Το χαρακτηριστικό αυτό αφενός μειώνει την παρεχόμενη προστασία, αφού διασπά το πεδίο εφαρμογής της και αφετέρου δύναται να αποθαρρύνει τους δυνητικούς πληροφοριοδότες που θα πρέπει να διαθέτουν εξειδικευμένες γνώσεις και να γνωρίζουν με ακρίβεια αν οι καταγγελίες τους εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της (European Court of auditors, 2018). Επιπλέον, επικρίσεις έχει δεχθεί, ως μη αναλογική, η καθολική εξαίρεση από την εφαρμογή της Οδηγίας ζητημάτων άμυνας, ασφάλειας και εμπιστευτικών πληροφοριών, αντί της οποίας προτείνεται η θέσπιση εξειδικευμένων συστημάτων καταγγελιών με αυξημένα εχέγγυα εμπιστευτικότητας (Transparency International, 2019). Αντίστοιχα, η μη εφαρμογή της Οδηγίας σε υπαλλήλους της Ε.Ε. κρίνεται προβληματική, καθώς το υφιστάμενο πεδίο προστασίας τους διαφοροποιείται σημαντικά ανάμεσα στα διαφορετικά όργανα της Ένωσης και σε αρκετές περιπτώσεις υπολείπεται των ελάχιστων κοινών προτύπων της Οδηγίας (Aiossa, 2020).

Ως προβληματική έχει σκιαγραφηθεί και η μη κατοχύρωση της ανώνυμης υποβολής καταγγελιών, η οποία αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια των Κρατών-Μελών (άρθρο 6 της Οδηγίας). Η μη κατοχύρωση της δυνατότητας υποβολής ανωνύμων καταγγελιών δημιουργεί επιπρόσθετα εμπόδια για τους διστακτικότερους πληροφοριοδότες και, συνεπώς, απορρίπτεται από τη Διεθνή Διαφάνεια (Transparency International, 2019).

Επιπροσθέτως, κριτική δέχεται η επιλογή του ευρωπαϊού νομοθέτη να εξαιρέσει από την υποχρέωση θέσπισης εσωτερικών μηχανισμών καταγγελιών τους δήμους κάτω των 10.000 κατοίκων. Η εν λόγω εξαίρεση μπορεί να μειώσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα της παρεχόμενης προστασίας δεδομένου ότι το μέσο μέγεθος των περιφερειών στην Ε.Ε. είναι 5.887 κάτοικοι και στις συνήθεις αρμοδιότητες αυτών περιλαμβάνονται θέματα δημοσίων συμβάσεων, υγείας και προστασίας του περιβάλλοντος που θεωρούνται σημαντικές δυνητικές εστίες ανάπτυξης διαφθοράς (European Court of auditors, 2018). Τέλος, η Οδηγία έχει επικριθεί για την απουσία πρόβλεψης επιβολής κατώτατων ποινών σε περίπτωση που οι δημόσιες και ιδιωτικές οντότητες αποτυγχάνουν να εγκαθιδρύσουν αποτελεσματικούς μηχανισμούς υποδοχής καταγγελιών και έγκαιρης ανταπόκρισης στα αιτήματα των πληροφοριοδοτών.

Παρά τις ανωτέρω αδυναμίες, δε μπορεί να παραγνωριστεί το γεγονός ότι η νέα ευρωπαϊκή Οδηγία συνιστά ένα σημαντικό βήμα για την προστασία των πληροφοριοδοτών και δημιουργεί σημαντικές προκλήσεις αλλά και ευκαιρίες για τον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα των Κρατών-Μελών. Ωστόσο, παρά τη δυναμική της οι επιδράσεις της στον τομέα της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος δε θα πρέπει να υπερεκτιμούνται. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα Κράτη-Μέλη ενθαρρύνονται να διευρύνουν το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας και να υιοθετήσουν ένα κατανοητό και συνεκτικό πλαίσιο αυξημένης προστασίας των πληροφοριοδοτών σε εθνικό επίπεδο (European Commission, 2018b). Η παρεχόμενη από την Οδηγία προστασία περιορίζεται σε συγκεκριμένους τομείς της ενωσιακής πολιτικής και αν δεν επεκταθεί οικειοθελώς από τα Κράτη-Μέλη στο σύνολο των εθνικών τους ζητημάτων θα περισταλεί σημαντικά η αποτελεσματικότητα του όλου εγχειρήματος.

3.3 Η προβληματική της χορήγησης στους καταγγελλόμενους αντιγράφων των σε βάρος τους καταγγελιών για διαφθορά υπό το πρίσμα του GDPR⁹

Η υποβολή καταγγελιών συνιστά ένα σημαντικό εργαλείο για τον εντοπισμό και την καταπολέμηση πράξεων διαφθοράς. Ωστόσο, κατά τη διαδικασία υποδοχής και διερεύνησης

⁹ Η ανάλυση που ακολουθεί αφορά υποθέσεις βλάβης του δημοσίου συμφέροντος και συνεπώς οι σκέψεις που διατυπώνονται διαφοροποιούνται από τη συνήθη προσέγγιση διερεύνησης της νομιμότητας παραχώρησης αντιγράφου καταγγελίας για παρανομίες που δε συνδέονται με φαινόμενα διαφθοράς (πχ πολεοδομικές παραβάσεις).

των καταγγελιών δημιουργείται μία δικαιολογική σύγκρουση: αφενός η διασφάλιση της εμπιστευτικότητας της ταυτότητας του αναφέροντος αποτελεί βασικό προληπτικό μέτρο για την αποφυγή αντιποίνων (σκέψη 84 της Οδηγίας), αφετέρου τα δικαιώματα των καταγγελλόμενων, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος πρόσβασης στον φάκελο της υπόθεσης και, άρα, του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής κατά απόφασης, θα πρέπει να προστατεύονται, ώστε να αποφεύγονται βλάβες της φήμης και της υπόληψης ή άλλες αρνητικές συνέπειες (σκέψη 100 της Οδηγίας). Αντίστοιχα, από τη σκοπιά της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, όπως αυτήν προκύπτει από τον κανονισμό 2016/679/ΕΕ (εφεξής GDPR) και τον εφαρμοστικό αυτού ν.4624/2019, και ιδίως της συνύπαρξης στην ίδια καταγγελία προσωπικών δεδομένων τόσο του καταγγέλη (που είναι ο συντάκτης της) όσο και του καταγγελλόμενου (που είναι το αντικείμενο αναφοράς της) εγείρονται σημαντικά ζητήματα εξισορρόπησης. Στην διοικητική πρακτική η ανωτέρω σύγκρουση δικαιωμάτων ανακύπτει συνήθως κατά τη διερεύνηση της νομιμότητας χορήγησης στους καταγγελλόμενους αντιγράφων των σε βάρος τους καταγγελιών. Στην παρούσα υποενότητα διατυπώνονται ορισμένες σκέψεις επί του θέματος με οδηγό την υπ' αριθμό 73/2010 απόφαση της ΑΠΔΠΧ και την υπ' αριθμό 71/2020 γνωμοδότηση του ΝΣΚ.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του GDPR, υποκείμενο των δικαιωμάτων είναι *«το φυσικό πρόσωπο στο οποίο αναφέρεται κάθε πληροφορία»*, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 1 και 3¹⁰ το υποκείμενο των δεδομένων έχει δικαίωμα πρόσβασης στα δεδομένα του αλλά και σε *«κάθε διαθέσιμη πληροφορία σχετικά με την προέλευσή τους»*. Σχετικά, η ΑΠΔΠΧ (Απόφαση 73/2010) έχει αποφανθεί, ότι στην έννοια της «προέλευσης» εμπίπτουν και τα φυσικά πρόσωπα, τα οποία διέθεσαν τις σχετικές πληροφορίες, δηλαδή, εφόσον η καταγγελία είναι επώνυμη, το όνομα και τα στοιχεία επικοινωνίας του καταγγέλη. Ωστόσο, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και ειδικά με τη διάταξη 125 παρ.4 του Υπαλληλικού Κώδικα προστατεύεται πλήρως η ανωνυμία των υπαλλήλων που παρείχαν πληροφορίες για την αποκάλυψη των εκεί απαριθμούμενων ποινικών εγκλημάτων, ενώ με το άρθρο 9 του Ν 2928/2001 δύναται να διασφαλίζεται η ανωνυμία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Επιπλέον τούτων, σύμφωνα με την ΑΠΔΠΧ ο καταγγέλης καθίσταται υποκείμενο των δεδομένων ως προς την πληροφορία ότι εκείνος υπέβαλλε την καταγγελία και συνεπώς η διαβίβαση των

¹⁰ Το άρθρο 15 του GDPR αντιστοιχίζεται με το άρθρο 12 παρ.2 του Ν. 2472/1997 για τα ζητήματα προσωπικών δεδομένων πριν την θέση σε ισχύ του GDPR.

στοιχείων του καταγγέλη στον καταγγελλόμενο συνιστά και επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων του πρώτου. Προκειμένου η επεξεργασία των δεδομένων να είναι σύνομη θα πρέπει να διερευνηθεί αν υφίσταται μία από τις νομικές βάσεις του άρθρου 6 του GDPR, ιδίως στην περίπτωση που ο καταγγέλης δεν έχει συναινέσει στην επεξεργασία των δεδομένων του. Προκειμένου να αποφευχθούν τέτοιες αναζητήσεις, ζήτημα τίθεται κατά πόσο μπορεί να περιοριστεί το κατ' άρθρο 15 GDPR δικαίωμα του καταγγελλόμενου να πληροφορηθεί την πηγή της καταγγελίας.

Στο άρθρο 23 του GDPR δίνεται η δυνατότητα στους εθνικούς νομοθέτες να περιορίσουν το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος πρόσβασης στα δεδομένα σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Κατ' εφαρμογή αυτής της διάταξης, ο Έλληνας νομοθέτης όρισε στο άρθρο 55 παρ. 5 του ν.4624/2019 ότι *«Δεν γνωστοποιείται στο υποκείμενο των δεδομένων η ταυτότητα των φυσικών προσώπων από τα οποία προήλθαν τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, όταν η πληροφόρηση αυτή μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη ζωή ή τη σωματική ακεραιότητα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες τους, καθώς και όταν πρόκειται για προστατευόμενους μάρτυρες ή πληροφοριοδότες»*. Κρίσιμη σε αυτήν τη διάταξη είναι η ερμηνεία της έννοιας του πληροφοριοδότη σε σχέση με την έννοια των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, κάτι που όμως προς το παρόν δε διευκρινίζεται νομοθετικά αλλά ούτε και νομολογιακά ή κανονιστικά από την ΑΠΔΠΧ. Πάντως, η νέα νομοθετική επιλογή διαφοροποιείται σαφώς από την προγενέστερη που θέσπιζε περιορισμούς στο δικαίωμα πρόσβασης του άρθρου 12 του ν.2472/1997 μόνο για λόγους εθνικής ασφάλειας ή για τη διακρίβωση ιδιαίτερα σοβαρών εγκλημάτων και δεν διατύπωνε καμία ρητή επιφύλαξη υπέρ των δικαιωμάτων τρίτων.

Επιπροσθέτως, σύμφωνα και πάλι με την ΑΠΔΠΧ (2010), όταν ο υπεύθυνος επεξεργασίας είναι δημόσιος φορέας, η υποβληθείσα καταγγελία συνιστά ταυτόχρονα και δημόσιο έγγραφο και επομένως τυγχάνει παράλληλης εφαρμογής και το άρθρο 5 του παρ. 2 του Κ.Δ.Διαδ. όπου ορίζεται ότι *«Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται ... να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές»*. Εξαιρέση από το παραπάνω δικαίωμα εισάγει η παράγραφος 3 του άρθρου *«όταν το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις»*. Σύμφωνα με την ΑΠΔΠΧ η έννοια της *«ιδιωτικής ή οικογενειακής ζωής»*

είναι στενότερη της έννοιας των προσωπικών δεδομένων και, άρα, δεν εφαρμόζεται στη συγκεκριμένη περίπτωση. Αντίθετα, η πρόβλεψη περί απορρήτου μπορεί να εφαρμοστεί σε περίπτωση επώνυμης καταγγελίας λόγω του άρθρου 55 παρ. 5 του ν.4624/2019. Στην περίπτωση αυτήν, το αίτημα του καταγγελλόμενου για πρόσβαση στα στοιχεία του καταγγέλη απορρίπτεται τόσο σύμφωνα με τη νομοθεσία περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων όσο και με τη νομοθεσία περί προσβάσεως στα δημόσια έγγραφα.

Παρόμοια συλλογιστική, αλλά με διαφορετική νομική βάση, ακολουθεί και η πρόσφατη υπ' αριθμόν 71/2020 γνωμοδότηση του ΝΣΚ. Σύμφωνα με αυτήν, απορρίπτεται η παροχή σε αιτούντα των εξατομικευμένων στοιχείων του ατόμου που υπέβαλλε καταγγελία σε βάρος του σύμφωνα με το άρθρο 42 του ν. 4624/2019 που ορίζει *«Η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που αφορούν στη χορήγηση εγγράφων από φορείς του δημόσιου τομέα ... παραμένει ανεπηρέαστη, όταν περιεχόμενο των εγγράφων αυτών αποτελούν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα»* και σύμφωνα με το άρθρο 4 του ΠΔ 77/2005 (μη ισχύοντος σήμερα) όπου: *«Κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να ζητήσει να μην ανακοινωθεί το όνομά του και τα άλλα προσωπικά στοιχεία του στη δημόσια υπηρεσία στην οποία αναφέρεται η καταγγελία»*. Συνεπώς, η τελευταία αυτήν πρόβλεψη κρίνεται από το ΝΣΚ ότι συνιστά ειδική διάταξη περί απορρήτου σύμφωνα με το άρθρο 5 του Κ.Δ.Δσίας και, άρα, λόγο εξαίρεσης του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα.

Αποφεύγοντας ζητήματα οριοθέτησης μεταξύ της πρόσβασης στα έγγραφα και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, τα οποία δεν εμπίπτουν στο πεδίο ενδιαφέροντος της παρούσης εργασίας, σημειώνεται για λόγους πληρότητας ότι σύμφωνα με τον Βλαχόπουλο (2019), το άρθρο 42 του ν. 4624/2019 ήθελε απλώς να διευκρινίσει ότι εξακολουθεί να ισχύει το άρθρο 5 ΚΔΔσίας και άρα ως κατευθυντήρια αρχή θα πρέπει να εξακολουθούν να εφαρμόζονται όσα νομολόγησε η ΑΠΔΠΧ για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα με απλά δεδομένα. Εξάλλου, μία καθολική απαγόρευση κοινοποίησης του ονόματος του καταγγέλλοντος στον καταγγελλόμενο πιθανόν να συνιστούσε υπέρμετρο περιορισμό εν όψει και του άρθρου 16 της Οδηγίας 2019/1937/ΕΕ που ορίζει ότι *«η ταυτότητα του αναφέροντος μπορεί να αποκαλύπτεται μόνον όταν είναι αναγκαία και αναλογική υποχρέωση που επιβάλλεται από το ενωσιακό ή το εθνικό δίκαιο στο πλαίσιο ερευνών των εθνικών αρχών ή δικαστικών διαδικασιών, μεταξύ άλλων με σκοπό τη διασφάλιση των δικαιωμάτων υπεράσπισης του αναφερομένου»*.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Τα τελευταία χρόνια το whistleblowing έχει αναγνωριστεί από πλήθος διεθνών οργανισμών, κρατών αλλά και την κοινωνία των πολιτών ως ένα από τα αποτελεσματικότερα όπλα κατά της διαφθοράς. Ωστόσο, παρά την αδιαμφισβήτητη σημασία της, η εννοιολόγηση της ιδιότητας του whistleblower αποδεικνύεται πολύπλοκη υπόθεση και προς το παρόν δεν έχει επιτευχθεί η αποκρυστάλλωση βασικών χαρακτηριστικών της, όπως η απαίτηση υποβολής καταγγελίας καλή τη πίστει ως συγκαθοριστικό στοιχείο αυτής ή η προϋπόθεση εργασιακής σχέσης με το περιβάλλον όπου αφορούν οι αποκαλύψεις περί διαφθοράς. Αποτέλεσμα της διαφορετικής πρόσληψης του αναδύομένου πεδίου δικαίου είναι ο όρος να διαφοροποιείται σημαντικά από κράτος σε κράτος και αντιστοίχως να διαφοροποιείται το εύρος της παρεχόμενης προστασίας στα άτομα στα οποία αναγνωρίζεται η εν λόγω ιδιότητα.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η έννοια του whistleblower αποδόθηκε ως «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος» και θεσμοθετήθηκε μαζί με το σχετικό προστατευτικό της πλέγμα μόλις το 2014 κυρίως ως απότοκο εξωτερικών πιέσεων παρά ενδογενούς πολιτικής βούλησης. Σε σχέση με την υφιστάμενη έννομη τάξη, ο νεοεισαχθείς θεσμός μπορεί να συσχετιστεί με σημαντικές συνταγματικές αρχές και δικαιώματα και ιδίως την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, την αρχή της φανεράς δράσης της διοίκησης, την ελευθερία της έκφρασης και του δικαιώματος του αναφέρεσθαι στις Αρχές, τα οποία μπορούν να λειτουργήσουν ως στέρεα βάση της νομικής κατοχύρωσής του και να δικαιολογήσουν εξαιρέσεις από θεσπισμένα δικαιώματα τρίτων, όπως η αξίωση της υποχρέωσης πίστης και τήρησης του επαγγελματικού απορρήτου.

Ωστόσο, παρά την ύπαρξη ισχυρών συνταγματικών ερεισμάτων ο Έλληνας νομοθέτης δεν υπήρξε τολμηρός. Οι προστατευτικές διατάξεις απέχουν πολύ από αυτό που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μία άρτια νομοθετική ρύθμιση που διευκολύνει την πλήρη αξιοποίηση του θεσμού των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Συγκεκριμένα, παρά την ύπαρξη θετικών στοιχείων, όπως η πρόβλεψη αυξημένης προστασίας για τους δημόσιους υπαλλήλους, προβληματικές κρίνονται τόσο οι ιδιαίτερες αυστηρές προϋποθέσεις απόδοσης της ιδιότητας του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος αποκλειστικά στο πλαίσιο άσκησης ποινικής δίωξης και κατόπιν απόφασης εισαγγελικών λειτουργών όσο και το ανεπαρκές πεδίο της παρεχόμενης προστασίας στην οποία δε

συμπεριλαμβάνεται μάλιστα η πρόβλεψη επανορθωτικών μέτρων. Η σύνδεση της προστασίας αποκλειστικά με την ποινική δίκη δρα αποθαρρυντικά για τον πληροφοριοδότη ο οποίος δε μπορεί να θεμελιώσει δικαίωμα προστασίας αν αποφασίσει να προβεί σε αποκαλύψεις σε ελεγκτικό σώμα της διοίκησης ή και στο εσωτερικό του φορέα όπου εργάζεται. Το θεσμικό πλαίσιο παραλείπει, συνεπώς, από την παροχή προστασίας ενδιάμεσα στάδια καταγγελιών μειώνοντας ουσιαστικά τον ρόλο του διοικητικού μηχανισμού στην «πρώτη γραμμή» υποδοχής καταγγελιών.

Επιπροσθέτως του περιορισμένου ρόλου που επιφυλάσσει ο νομοθέτης στη δημόσια διοίκηση, προβλήματα συντονισμού και επάρκειας παρουσίαζαν, τουλάχιστον μέχρι πρότινος, οι δημόσιοι μηχανισμοί υποδοχής καταγγελιών για πράξεις διαφθοράς. Ειδικότερα, αν και ο δημόσιος τομέας δε στερείται ελεγκτικών σωμάτων με αρμοδιότητα την παραλαβή και την εξέταση καταγγελιών διαφθοράς, η ύπαρξη σημαντικών παθογενειών οργανωτικού κυρίως χαρακτήρα αλλά και σε επίπεδο πόρων, όπως η απουσία ολοκληρωμένων ψηφιακών συστημάτων διαχείρισης καταγγελιών και βάσεων δεδομένων και η απουσία τυποποίησης των διαδικασιών υποβολής καταγγελιών και συντονισμού με τους λοιπούς αρμόδιους φορείς, μείωναν σημαντικά την λειτουργικότητα του όλου μηχανισμού και αποθάρρυναν τις αποκαλύψεις πράξεων διαφθοράς. Αντίστοιχη αποθαρρυντική επίδραση ασκούσε και η απουσία εσωτερικών μηχανισμών υποδοχής καταγγελιών στο σύνολο του δημοσίου τομέα.

Παρά τις ανωτέρω νομοθετικές και οργανωσιακές αδυναμίες, οι νεότερες εξελίξεις σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο αναμένεται να μεταβάλλουν ουσιαστικά την υφιστάμενη δυναμική του whistleblowing δημιουργώντας σημαντικές ευκαιρίες αλλά και προκλήσεις για τη δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, η ίδρυση της Ε.Α.Δ. με αρμοδιότητα μεταξύ άλλων την υποδοχή και διαχείριση καταγγελιών περί διαφθοράς, η κατάργηση έξι κύριων ελεγκτικών μηχανισμών, αλλά και η υπογραφή Μνημονίου Συνεργασίας της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με τη ΜΚΟ «Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς» για την παροχή τεχνογνωσίας και υποδομής σηματοδοτούν εν πολλοίς τη μετάβαση του εθνικού συστήματος καταγγελιών σε φάση εκσυγχρονισμού και μετασχηματισμού. Το αν η δημόσια διοίκηση θα καταφέρει να εκμεταλλευτεί τις ευκαιρίες που συνεπάγεται η ίδρυση της Αρχής και των «καλών πρακτικών» που αυτήν υιοθετεί, αλλά και πόσο θα παρακινηθεί από το παράδειγμα συνέργειας της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. είναι ζήτημα

αντανακλαστικών του κάθε φορέα, της ηγεσίας και του προσωπικού του. Αντίστοιχα, το αν η δράση της Ε.Α.Δ. συνεχιστεί με τη δυναμική του πρώτου έτους λειτουργίας της θα διαπιστωθεί στο εγγύς μέλλον με σημαντικές, ωστόσο, επιδράσεις στην αποτελεσματικότητα των εσωτερικών μηχανισμών υποδοχής και στη συνακόλουθη αποκάλυψη περιστατικών διαφθοράς.

Παράλληλα, η επικείμενη αναμόρφωση του εθνικού νομοθετικού πλαισίου μέσω της ενσωμάτωσης της Οδηγίας 2019/1937/ΕΕ για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημιουργεί ένα «παράθυρο ευκαιρίας» για την ενίσχυση του ρόλου της εκτελεστικής εξουσίας στην προστασία των προσώπων που προβαίνουν σε αποκαλύψεις. Αφενός, η υποχρέωση θέσπισης εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων καταγγελιών με ελάχιστα «ποιοτικά χαρακτηριστικά» δημιουργεί τις προϋποθέσεις εγκαθίδρυσης μηχανισμών καταγγελιών στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης, ενώ δρα και ως «οδικός χάρτης» για τη λειτουργία τους. Αφετέρου, η Οδηγία εφαρμόζεται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις ενωσιακών παραβάσεων θεσπίζοντας μόνο ελάχιστους όρους προστασίας και, συνεπώς, το πεδίο και το εύρος εφαρμογής της μπορούν να επεκταθούν κατά την ενσωμάτωσή της, για παράδειγμα μέσω της προβλέψης παροχής προσωρινής προστασίας στα πρόσωπα που καταγγέλλουν πράξεις διαφθοράς στα διοικητικά ελεγκτικά σώματα χωρίς την εμπλοκή της δικαστικής εξουσίας. Η αποφασιστικότητα, ωστόσο, του Έλληνα νομοθέτη και η υιοθέτηση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου προστασίας ή, στον αντίποδα, ο εγκλωβισμός του στις ελάχιστες απαιτήσεις, θα κριθεί σύντομα στην πράξη.

Ταυτόχρονα, ακόμη και αν επιτευχθεί νομοθετικά η αναβάθμιση του ρόλου της δημόσιας διοίκησης, αν αυτή δε συνοδεύεται αφενός από την διαχρονική υποστήριξη και δέσμευση της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας, ιδίως σε οικονομικό επίπεδο (μέσω χρηματοδότησης πχ. επαρκούς προσωπικού, κατάλληλων ΟΠΣ κ.α.) και αφετέρου από την ουσιαστική συμμόρφωση της δημόσιας διοίκησης και τη διαμόρφωση ενός κλίματος διαφάνειας και λογοδοσίας, το εγχείρημα κινδυνεύει να καταστεί γράμμα κενό και να περιπέσει σταδιακά σε αχρησία και απαξίωση.

Τέλος, πρόκληση για τη δημόσια διοίκηση συνιστά και το ζήτημα της εμπιστευτικότητας των στοιχείων των καταγγελιών εν όψει και των αντικρουόμενων δικαιωμάτων των καταγγελλόμενων να πληροφορηθούν την «πηγή» της καταγγελίας βάσει του νέου

Κανονισμού Προσωπικών Δεδομένων. Η εξισορρόπηση των δικαιωμάτων των δύο μερών θα αποδειχθεί απαιτητική διαδικασία τόσο για τον εθνικό νομοθέτη όσο και για τον εφαρμοστή του δικαίου που είναι πιθανόν να κληθεί σε εφαρμογή σταθμίσεων δικαιωμάτων ενεργώντας κατά διακριτική ευχέρεια.

Ανακεφαλαιώνοντας, οι πιο πρόσφατες νομοθετικές και θεσμικές αλλαγές δύνανται να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις για τη βέλτιστη αξιοποίηση του θεσμού του whistleblower στην καταπολέμηση της διαφθοράς θεραπεύοντας πολλές από τις δυσλειτουργίες του παρελθόντος. Η δυναμική, ωστόσο, των νέων δεδομένων θα καταδειχθεί στην πράξη και θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από την ετοιμότητα και την προθυμία της δημόσιας διοίκησης, της πολιτικής εξουσίας και του εθνικού νομοθέτη να ανταποκριθούν με συνεκτικό και με διάρκεια στο χρόνο τρόπο στις ευκαιρίες που παρουσιάζονται.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

I) ΒΙΒΛΙΑ

Ανδρουλάκης, Ι. (2016), Μέτρα επιείκειας για τους υπαίτιους πράξεων διαφθοράς που συνεργάζονται με τις αρχές. Στο: Μ. Γασπαρινάτου, επιμ. *Έγκλημα και Ποινική Καταστολή σε εποχή κρίσης: Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Νέστωρα Κουράκη*. Αθήνα: ANT. N. ΣΑΚΚΟΥΛΑ. σελ.858. Διαθέσιμο από: <http://crime-in-crisis.com/%CE%BC%CE%AD%CF%84%CF%81%CE%B1-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%B5%CE%AF%CE%BA%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%82-%CF%85%CF%80%CE%B1%CE%AF%CF%84%CE%B9%CE%BF%CF%85%CF%82-%CF%80/> [τελευταία επίσκεψη 1/9/2020]

Ακριβοπούλου, Χ.Μ. και Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα. [ηλ. βιβλίο] Διαθέσιμο από: <http://users.uoa.gr/~ahatzis/Akrivopoulou-Anthopoulos2.pdf> [τελευταία επίσκεψη 1/9/2020]

Βενετσανοπούλου, Μ. (2014). *Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση: Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ Α.Ε.

Βενιζέλος, Ε. (1990). Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων. [ηλ. βιβλίο] Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής. Διαθέσιμο από: <https://www.evenizelos.gr/books-studies/e-books/syntagmatika-dikaiwmata.html>

Ζερδέλης, Δ. (2011). *Εργατικό δίκαιο: Ατομικές εργασιακές σχέσεις*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ Α.Ε.

Μπεσίλα-Μακρίδη, Ε. (2010). *Έλεγχος Διοίκησης : το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες αρχές (Ν. 3051/2002) & ο συνήγορος του πολίτη Τόμος Ι*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ Α.Ε.

Μπεσίλα-Μακρίδη, Ε. (2010). *Έλεγχος Διοίκησης : το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές, οι ανεξάρτητες αρχές (Ν. 3051/2002) & ο συνήγορος του πολίτη Τόμος Ι*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ Α.Ε.

Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Φ. (2016), *Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblowing)*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ Α.Ε.

Σαχπεκίδου, Ε. (2011). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ Α.Ε.

Στυλιανίδου, Μ., (2019α). Whistleblowers: Η συμβολή τους στην ακεραιότητα του δημοσίου τομέα σε Δημόσια διακυβέρνηση: προοπτικές & προκλήσεις στον 21ο αιώνα. Πρακτικά

Συνεδρίου από το 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκηση που διεξήχθη στην Αθήνα 31 Οκτωβρίου-1 Νοεμβρίου 2018. Φορέας διεξαγωγής: Τομέας Διοικητικής Επιστήμης του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ Α.Ε.

Στυλιανίδου, Μ. (2017) *Προστασία των εργαζομένων μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στον δημόσιο τομέα - Οι whistleblowers σε διεθνείς οργανισμούς και σε κράτη της Ευρώπης*. Αθήνα: Νομική βιβλιοθήκη.

Σπηλιωτόπουλος Ε. (2011). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Τόμος Ι*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Σωτηρόπουλος, Α. (2016). *Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης: επιτυχίες και αποτυχίες*. Πρακτικά Συνεδρίου Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και ανάπτυξη: εμπειρίες & προτάσεις που διεξήχθη στην Αθήνα 8 -9 Φεβρουαρίου 2016. Φορέας διεξαγωγής: Βουλή των Ελλήνων. Διαθέσιμο από: http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2016/07/Anatypo_D.A.Sotiropoulos.pdf [τελευταία επίσκεψη 25/8/2020]

Χρυσόγονος, Κ. (2006). *Ατομικά και κοινωνικά Δικαιώματα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

II) ΑΡΘΡΑ-ΟΜΙΛΙΕΣ

Σπανού, Κ. (2012). *Ημερίδα της Βουλής για την ενίσχυση της διαφάνειας και καταπολέμηση της διαφθοράς*. Αθήνα, Ελλάδα, 28 Νοεμβρίου 2012 Διαθέσιμο από: <https://www.synigoros.gr/?i=kdet.el.news.82263> [τελευταία επίσκεψη 29/8/2020]

Στυλιανίδου, Μ., (2019β). Το whistleblowing ως εργαλείο πρόληψης της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις. Σε: Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ, *Συνέδριο για Δημόσιες Συμβάσεις: Κρίσιμα θέματα και νεότερες εξελίξεις*. Αθήνα, Ελλάδα, 21-23 Νοεμβρίου 2019.

Σωτηρόπουλος, Β. (2020). Είναι αναγκαία η Εθνική Αρχή Διαφάνειας; *Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου*, Αναλύσεις 20 Αυγούστου 2019. Διαθέσιμο από: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/einai-anagkaia-i-ethniki-archi-diafaneias/> [τελευταία επίσκεψη 1/8/2020]

Τσιλίκης, Δ. (2018). Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες και μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος: Η προβληματική των «whistleblower» στον διεθνή χώρο. *The art of crime*, Μάιος 2018 (4). Διαθέσιμο από: <https://theartofcrime.gr/προστατευόμενοι-καταγγέλλοντες-και/> [τελευταία επίσκεψη 20/8/2020]

Stylianidou M, (2018). “Whistleblowing: “In good faith” or “In the public interest?”” *European Review of Public Law*, 30(4), pp. 110

III) ΛΟΙΠΕΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

Ελληνόγλωσσες

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), (2020). *Έκθεση Απολογισμού 2019 και προγραμματισμού δραστηριοτήτων για το 2020*. Διαθέσιμο από: <https://www.aade.gr/sites/default/files/2020-04/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%CE%A0%CE%95%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D%20%CE%91%CE%91%CE%94%CE%95%202019.pdf> [τελευταία επίσκεψη 5/9/2020]

Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ), (2010). *Απόφαση 73/2010*. Διαθέσιμο από: https://www.dpa.gr/portal/page?_pageid=33,126925&_dad=portal&_schema=PORTAL [τελευταία επίσκεψη 12/9/2020]

Βλαχόπουλος, Σ. (2019), *Προστασία των προσωπικών δεδομένων και πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα και στις δικαστικές αποφάσεις*. Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών. Διαθέσιμο από: http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2019/blaxopoulosprosdedo_2019.pdf [τελευταία επίσκεψη 29/8/2020]

Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (Γ.Γ.ΚΑ.Δ.), (2019). *Ετήσια Έκθεση 2018*. Διαθέσιμο από: <http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%202018.pdf> [τελευταία επίσκεψη 1/9/2020]

Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (Γ.Γ.ΚΑ.Δ.), (2018). *Ετήσια Έκθεση 2017*. Διαθέσιμο από: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/142/Annual_Report_2017.pdf [τελευταία επίσκεψη 1/9/2020]

Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, (2013). *Εναλλακτική στη σιωπή Αποτελεσματικότερη προστασία και υποστήριξη των whistleblowers στην Ελλάδα*. Διαθέσιμο από: <https://www.naftemporiki.gr/cmsutils/downloadpdf.aspx?id=725223> [τελευταία επίσκεψη 12/9/2020]

Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), (2020). *Ετήσια έκθεση απολογισμού 2019*. Διαθέσιμο από <https://ead.gr/images/essays/ead-annual-report-2019.pdf> [τελευταία επίσκεψη 12/9/2020]

Ελληνική Αστυνομία, (2019). *Ετήσια έκθεση απολογισμού διεύθυνσης εσωτερικών υποθέσεων 2018*, Διαθέσιμο από: <http://www.astynomia.gr/images/stories/2020/files20/2018-apologismos-dey.pdf> [τελευταία επίσκεψη 29/8/2020]

Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), (2020). *Ετήσια έκθεση πεπραγμένων 2019*. Διαθέσιμο από: https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2019_Ekthesi_Pepragmenon_EAADHSY.pdf [τελευταία επίσκεψη 5/9/2020]

Λίβος, Ν. (2019). *Δεν νοείται μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος επ' αμοιβή*. Συνέντευξη σε Καθημερινή, 23.12.2019. Διαθέσιμο από: <https://www.kathimerini.gr/1057391/article/epikairothta/ellada/den-noeitai-martyras-dhmosioy-symferontos-ep-amoivh> [τελευταία επίσκεψη 29/8/2020]

Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ), (2020). *Γνωμοδότηση ΝΣΚ 71/2020*. Διαθέσιμο από: http://www.nsk.gr/web/nsk/anazitisi-gnomodoteseon?p_p_id=nskconsulatories_WAR_nskplatformportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3 [τελευταία επίσκεψη 29/8/2020]

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), (2018α). *Έκθεση αποτύπωσης των μηχανισμών διαχείρισης καταγγελιών διαφθοράς στην Ελλάδα*. Διαθέσιμο

από <https://www.oecd.org/governance/ethics/6.1.1-mapping-corruption-complaints-mechanisms-greece-el.pdf> [τελευταία επίσκεψη 5/9/2020]

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), (2018β). *Πρόταση για τη διαχείριση των καταγγελιών διαφθοράς στην Ελλάδα: Ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς*. Διαθέσιμο από <https://www.oecd.org/governance/ethics/6.1.2-proposal-corruption-complaints-management-gsac-greece-el.pdf> [τελευταία επίσκεψη 1/9/2020]

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), (2018γ). *Προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος στον ιδιωτικό τομέα: Ανάπτυξη του νομικού πλαισίου*. Διαθέσιμο από <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-Greece-Whistleblower-Protection-Legislative-Proposal-GRE.pdf> [τελευταία επίσκεψη 1/9/2020]

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), (2018δ). *Τεχνικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την Καταγγελία Παραπτώματων στον Δημόσιο Τομέα*. Διαθέσιμο από <https://aead.gr/publications/manuals/guidelines-reporting-misconduct-public-sector-greece-el> [τελευταία επίσκεψη 1/9/2020]

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), (2018ε). *Τεχνική Έκθεση για την Προστασία των Πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το Δημόσιο Συμφέρον*. Διαθέσιμο από <https://aead.gr/images/manuals/5.1.1-technical-report-whistleblower-protection-public-sector-greece-el.pdf> [τελευταία επίσκεψη 6/9/2020]

Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), (2018στ). *Τεχνική Έκθεση για τον Εκσυγχρονισμό του Εσωτερικού Ελέγχου: Χαρτογράφηση και Ανάλυση Αποκλίσεων*. Διαθέσιμο από <https://www.oecd.org/governance/ethics/1.1-technical-report-modernising-internal-audit-el.pdf> [τελευταία επίσκεψη 6/9/2020]

Πρεβεδούρου, Ε.Β. (2020α). *Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος*. Διαθέσιμο από: <https://www.prevedourou.gr/η-έννοια-του-δημοσίου-συμφέροντος-γεν/> [τελευταία επίσκεψη 10/8/2020]

Πρεβεδούρου, Ε.Β. (2020β). *Οι ανεξάρτητες αρχές*. Διαθέσιμο από: <https://www.prevedourou.gr/oi-ανεξάρτητες-αρχές-διαδικτυακό-μάθ/> [τελευταία επίσκεψη 12/8/2020]

Πρεβεδούρου, Ε.Β. (2015). *Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα*. Διαθέσιμο από: <https://www.prevedourou.gr/δικαίωμα-πρόσβασης-στα-έγγραφα-γενικ/> [τελευταία επίσκεψη 10/9/2020]

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2019). *Καλύτερη προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος: νέοι κανόνες σε επίπεδο ΕΕ για το 2021*. Διαθέσιμο από: <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2019/10/07/better-protection-of-whistle-blowers-new-eu-wide-rules-to-kick-in-in-2021/> [τελευταία επίσκεψη 2/9/2020]

Ξενόγλωσσες

Aiossa, N. (2020). *Make 2020 the year of the EU staff whistleblower*. Διαθέσιμο από: <https://transparency.eu/euwhistleblower/> [τελευταία επίσκεψη 20/8/2020]

European Commission, (2018a). *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law*. Brussels: European Commission Διαθέσιμο από: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-116-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> [τελευταία επίσκεψη 20/8/2020]

European Commission, (2018b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee: Strengthening whistleblower protection at EU level*. Brussels: European Commission Διαθέσιμο από: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/placeholder_10.pdf [τελευταία επίσκεψη 10/9/2020]

European Commission, (2018c). *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of union law*. Brussels: European Commission Διαθέσιμο από: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/placeholder_8.pdf [τελευταία επίσκεψη 20/8/2020]

European Court of Auditors, (2018). Opinion No 4/2018 concerning the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law. *Official Journal of the European Union*, 405(1). Διαθέσιμο από: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_04/OP18_04_EN.pdf [τελευταία επίσκεψη 5/8/2020]

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), (2016). *Committing to effective whistleblower protection*. Διαθέσιμο από: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection_9789264252639-en#page53 [τελευταία επίσκεψη 12/9/2020]

Scottish Public Services Ombudsman (SPSO), (2011), *Guidance on a Model Complaints Handling Procedure*. Διαθέσιμο από : www.spsos.org.uk/sites/spsos/files/communications_material/leaflets_buj/Guidanceon-a-Model-Complaints-Handling-Procedure.pdf [τελευταία επίσκεψη 6/9/2020]

Transparency International, (2019). *Building on the EU directive for whistleblower protection analysis and recommendations*. Position Paper 1/2019. Διαθέσιμο από: <https://www.transparency.org/en/publications/building-on-the-eu-directive-for-whistleblower-protection> [τελευταία επίσκεψη 3/9/2020]

Transparency International Netherlands (2019). Mapping the EU on legal whistleblower protection. Διαθέσιμο από: <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2019/04/Mapping-the-EU-on-Whistleblower-Protection-TI-NL.pdf> [τελευταία επίσκεψη 12/9/2020]

Transparency International, (2018). *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*. Διαθέσιμο από: <https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation> [τελευταία επίσκεψη 12/9/2020]

Transparency International, (2009). *Alternative to silence: Whistleblower protection in 10 countries*. Διαθέσιμο από: <https://www.transparency.org/en/publications/alternative-to-silence-whistleblower-protection-in-10-european-countries> [τελευταία επίσκεψη 12/9/2020]

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), (2009). *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*. Διαθέσιμο από: https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf [τελευταία επίσκεψη 30/8/2020]

III) ΒΑΣΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ & ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008

Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης, 2019. Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 305, σελ.17-56. Διαθέσιμο από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=en> [τελευταία επίσκεψη 29/8/2020]

Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων), 2016. Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ L 119, σελ. 1-88. Διαθέσιμο από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EL> [τελευταία επίσκεψη 29/8/2020]

Ν.4624/2019 «*Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α 137/29.08.2019)

Ν. 4622/2019 «*Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*» (ΦΕΚ Α 133/07.08.2019) και Αιτιολογική Έκθεση αυτού

Ν. 4620/2019 «*Κύρωση του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας*» (ΦΕΚ Α 96/11.06.2019)

Ν. 4389/2016 «*Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α 94/27.5.2016)

Ν. 4320/2015 «*Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις*» (ΦΕΚ Α 29/19.3.2015)

Ν. 4254/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 4046/2012 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 85/07.04.2014) και Αιτιολογική Έκθεση αυτού.

Ν. 4013/2011 «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του Ν. 3588/2007 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 204/15.9.2011)

Ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (ΦΕΚ Α 26/9.2.2007)

Ν. 2928/2001 «Τροποποίηση διατάξεων του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και άλλες διατάξεις για την προστασία του πολίτη από αξιόποινες πράξεις εγκληματικών οργανώσεων» (ΦΕΚ Α 141/27.6.2001)

Ν. 2713/1999 «Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 89/30.4.1999)

Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 45/9.3.1999)

Απόφαση Ε.Α.Δ. 11699/19.05.2020 «Οργανισμός της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.)» (ΦΕΚ Β 1991/24.5.2020)

Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No. R (2014)7 of the Committee of Ministers to member states on the protection of whistleblowers (Adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2014, at the 1198th meeting of the Ministers' Deputies).

Διαθέσιμο

από:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

[τελευταία επίσκεψη 29/8/2020]

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ) Guja κατά Μολδαβίας, Προσφυγή αριθ. 14277/04, Απόφαση της 12^{ης} Φεβρουαρίου 2008. Διαθέσιμο από: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016> [τελευταία επίσκεψη 29/8/2020]

ΠραξΕισΕφαθ 7/2015 με παρατ. Ι. Κουσουλού (2015), *Ποινική Δικαιοσύνη* (5), σελ. 417-423.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Στο παρόν παράρτημα παρατίθενται συγκεντρωτικά οι διατάξεις της βασικής νομοθεσίας στην οποία αναφέρεται η συγκεκριμένη εργασία.

Κώδικας Ποινικής Δικονομίας

Άρθρο 47

1. Σε υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α ΠΚ και τις συναφείς με αυτές πράξεις, είναι δυνατόν, μετά από έγκριση του αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου που εποπτεύει και συντονίζει το έργο των εισαγγελέων εγκλημάτων διαφθοράς, να χαρακτηρίζεται ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος με πράξη του κατά τόπον αρμόδιου εισαγγελέα πλημμελειοδικών ή του εισαγγελέα εγκλημάτων διαφθοράς όποιος, χωρίς να εμπλέκεται καθ' οιονδήποτε τρόπο στις εν λόγω πράξεις και χωρίς να αποβλέπει σε ίδιον όφελος, συμβάλλει ουσιωδώς, με τις πληροφορίες που παρέχει στις διωκτικές αρχές, στην αποκάλυψη και δίωξή τους. Η κατά το προηγούμενο εδάφιο πράξη του εισαγγελέα μπορεί να ανακαλείται με τον ίδιο τρόπο και σε οποιοδήποτε στάδιο της ποινικής δίκης, αν ο εισαγγελέας κρίνει ότι δεν συντρέχουν οι λόγοι που τον οδήγησαν στην έκδοσή της.

2. Αν έχει υποβληθεί έγκληση ή μήνυση για τα εγκλήματα της ψευδούς κατάθεσης, της ψευδούς καταμήνυσης, της συκοφαντικής δυσφήμισης ή της παραβίασης υπηρεσιακού απορρήτου του ποινικού κώδικα ή για τις πράξεις των παρ. 4 ή 8 του άρθρου 22 του ν. 2472/1997 σε υπόθεση σχετική με τις αξιόποινες πράξεις που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο, ο αρμόδιος για την άσκηση της ποινικής δίωξης εισαγγελέας, πριν από κάθε άλλη ενέργεια, ενημερώνει σχετικά τον αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου που εποπτεύει και συντονίζει το έργο των εισαγγελέων εγκλημάτων διαφθοράς.

3. Αν ο αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου κρίνει μετά από την κατά την προηγούμενη παράγραφο ενημέρωσή του ότι η ποινική δίωξη των εγκλημάτων της προηγούμενης παραγράφου δεν είναι απαραίτητη για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, μπορεί να παραγγείλει στον αρμόδιο για την άσκηση της ποινικής δίωξης εισαγγελέα την οριστική αποχή από την ποινική δίωξη για τις εν λόγω πράξεις. Αν ανακληθεί η πράξη χαρακτηρισμού μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, ο αρμόδιος αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου ανακαλεί την παραγγελία του για την οριστική αποχή από την ποινική δίωξη.

Ν 2928/2001: *Τροποποίηση διατάξεων του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και άλλες διατάξεις για την προστασία του πολίτη από αξιόποινες πράξεις εγκληματικών οργανώσεων.*

Άρθρο 9 παρ.1,2,3,4 &7

1. Κατά την ποινική διαδικασία για τις πράξεις της συγκρότησης ή συμμετοχής σε οργάνωση της παραγράφου 1 του άρθρου 187 του ποινικού κώδικα και για συναφείς πράξεις μπορεί να λαμβάνονται μέτρα για την αποτελεσματική προστασία από πιθανή εκδίκηση ή εκφοβισμό των ουσιωδών μαρτύρων, των προσώπων που κατά το άρθρο 187Α του Ποινικού Κώδικα βοηθούν στην αποκάλυψη εγκληματικών δραστηριοτήτων ή και των οικείων τους.

2. Μέτρα προστασίας είναι η φύλαξη με κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό της αστυνομίας, η κατάθεση με χρήση ηλεκτρονικών μέσων ηχητικής και οπτικής ή μόνο ηχητικής μετάδοσής της, η μη αναγραφή στην έκθεση εξέτασης του ονόματος, του τόπου γέννησης, κατοικίας και εργασίας, του επαγγέλματος και της ηλικίας, που διατάσσονται με αιτιολογημένη διάταξη του αρμόδιου εισαγγελέα πλημμελειοδικών, η μεταβολή των στοιχείων ταυτότητας, «η μετεγκατάσταση σε άλλες χώρες,» καθώς και η μετάθεση ή μετάταξη ή απόσπαση για αόριστο χρονικό διάστημα, με δυνατότητα ανάκλησής της, των δημοσίων υπαλλήλων, που αποφασίζονται κατά παρέκκλιση από τις κείμενες διατάξεις από τους αρμόδιους Υπουργούς ύστερα από εισήγηση του αρμόδιου εισαγγελέα πλημμελειοδικών. Η υπουργική απόφαση μπορεί να προβλέπει τη μη δημοσίευσή της στην εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθώς και άλλους τρόπους διασφάλισης της μυστικότητας της πράξης. Τα μέτρα προστασίας λαμβάνονται με τη σύμφωνη γνώμη του μάρτυρα, δεν περιορίζουν την ατομική ελευθερία του πέρα από το αναγκαίο για την ασφάλειά του μέτρο και διακόπτονται αν ο μάρτυρας το ζητήσει εγγράφως ή δεν συνεργάζεται για την επιτυχία τους.

3. Με απόφαση των Υπουργών Εξωτερικών, Οικονομικών, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Υγείας, Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, Προστασίας του Πολίτη, Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, καθώς και κάθε άλλου καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, όπου συντρέχει περίπτωση, καθορίζεται ο φορέας και η διαδικασία υλοποίησης των μέτρων προστασίας που περιλαμβάνονται στην προηγούμενη παράγραφο.

4. Κατά τη διαδικασία στο ακροατήριο, ο μάρτυρας του οποίου δεν αποκαλύφθηκαν τα στοιχεία ταυτότητας καλείται με το όνομα που αναφέρεται στην έκθεση εξέτασης του. Αν

ζητηθεί από τον εισαγγελέα ή από έναν διάδικο η αποκάλυψη του πραγματικού ονόματος του, το δικαστήριο αποφαίνεται αιτιολογημένα για την αποκάλυψη ή μη. Την αποκάλυψη μπορεί να διατάξει το δικαστήριο και αυτεπαγγέλτως. Σε κάθε περίπτωση το δικαστήριο μπορεί να διατάξει όσα ορίζονται στο άρθρο 354 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας.

7. Σε υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α και 235 έως 237Α του Ποινικού Κώδικα, ακόμα κι αν δεν τελέστηκαν στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης, είναι δυνατόν να παρέχεται στους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος κατ' άρθρο 45B (πλέον 47) του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, στους ιδιώτες κατ' άρθρο 253B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και σε οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο συμβάλλει ουσιωδώς στην αποκάλυψη των ως άνω αξιοποιίων πράξεων ή, εφόσον τούτο κρίνεται αναγκαίο, και στους οικείους των προαναφερθέντων προσώπων, η προβλεπόμενη στις παραγράφους 1 έως 5 προστασία από πιθανολογούμενες πράξεις εκφοβισμού ή αντεκδίκησης.

Ν. 3528/2007: Κώδικας δημοσίων υπαλλήλων & υπαλλήλων ΝΠΔΔ

Άρθρο 26 παρ.4

4. Ο υπάλληλος που έχει χαρακτηριστεί ως μάρτυς δημοσίου συμφέροντος κατά το άρθρο 45B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, δεν παραλείπεται σε διαδικασία προαγωγής ούτε υπόκειται σε οποιαδήποτε πειθαρχική διαδικασία ή τιμωρείται, απολύεται ή καθ' οιονδήποτε τρόπο υφίσταται άλλη δυσμενή διακριτική μεταχείριση αμέσως ή εμμέσως και ιδίως σε θέματα υπηρεσιακής εξέλιξης, μετακίνησης ή τοποθέτησης, κατά τη διάρκεια του αναγκαίου για τη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης χρόνου.

Άρθρο 110 παρ.6

Αν σε υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α του Ποινικού Κώδικα ασκείται πειθαρχική δίωξη εναντίον υπαλλήλου ο οποίος, με τις πληροφορίες που παρέσχε στις διωκτικές αρχές, συνέβαλε ουσιωδώς στην αποκάλυψη και δίωξη τους, για τη συνέχιση της διαδικασίας το πειθαρχικό όργανο οφείλει να αποδείξει ότι η δίωξη που άσκησε δεν οφείλεται στην προαναφερθείσα ουσιώδη συμβολή του υπαλλήλου.

Άρθρο 125 παρ. 4

4. Κατά την προκαταρκτική εξέταση που ενεργείται για υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α του Ποινικού Κώδικα, προστατεύεται πλήρως η ανωνυμία των υπαλλήλων, οι οποίοι, χωρίς να εμπλέκονται καθ'

οιονδήποτε τρόπο στην τέλεση των ως άνω πράξεων ή να αποβλέπουν σε ίδιον όφελος, συμβάλλουν ουσιωδώς, με τις πληροφορίες που παρέχουν, στην αποκάλυψη και δίωξη τους, ακόμα και αν αυτοί δεν έχουν χαρακτηριστεί ως μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος κατά το άρθρο 45B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Μετά το πέρας της προκαταρκτικής εξέτασεως η ανωνυμία του υπαλλήλου προστατεύεται εφόσον αυτός υπάγεται στο καθεστώς της παραγράφου 7 του άρθρου 9 του ν. 2928/2001.

Ν. 4622/2019: *Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.*

Άρθρο 82 παρ.1, 2

1. Συνιστάται Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα με την επωνυμία «Εθνική Αρχή Διαφάνειας, (Ε.Α.Δ.)», στο εξής η «Αρχή», με σκοπό: α) την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων, και δημόσιων οργανισμών και β) την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών.

2. Η Αρχή απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες Διοικητικές Αρχές. Η Αρχή υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και τη διαδικασία του άρθρου 85 του παρόντος νόμου. Οι πιστώσεις για τη λειτουργία της Αρχής εγγράφονται υπό ίδιο φορέα στον προϋπολογισμό του Υπουργείου που είναι αρμόδιο για θέματα προσωπικού δημόσιας διοίκησης.

Άρθρο 83 παρ.1

1. Η Αρχή ασκεί τις αρμοδιότητές της, στο σύνολο των φορέων και υπηρεσιών της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των Ν.Π.Δ.Δ., των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, των επιχειρήσεών τους και των εποπτευόμενων από αυτούς Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ., των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, ακόμα και στην περίπτωση που οι επιχειρήσεις αυτές εξαιρούνται ρητά από τους κανόνες περί δημοσίου τομέα, σύμφωνα με τους ιδρυτικούς τους νόμους. Η αρμοδιότητα της Αρχής επεκτείνεται στους ιδιωτικούς φορείς που συνάπτουν οιοδήποτε

είδους σύμβαση με φορείς του δημόσιου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται στο άρθρο 51 του ν. 1892/ 1990 (Α' 101), όπως εκάστοτε ισχύει. [...]. Η κατά τόπον αρμοδιότητα της Αρχής εκτείνεται σε όλη την Επικράτεια.

Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

Άρθρο 5

1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.
2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές.
3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης.
4. Το δικαίωμα των παρ. 1 και 2 ασκείται : α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Αν πρόκειται για πληροφορίες ιατρικού χαρακτήρα, αυτές γνωστοποιούνται στον αιτούντα με τη βοήθεια γιατρού, ο οποίος ορίζεται για το σκοπό αυτόν.
5. Η άσκηση του κατά τις παρ. 1 και 2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.
6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες.

Νόμος 4624/2019: Μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Άρθρο 42 παρ.1

1. Η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που αφορούν στη χορήγηση εγγράφων από φορείς του δημόσιου τομέα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του ανωτέρω Κώδικα, καθώς και των λοιπών διατάξεων που αφορούν στη χορήγηση εγγράφων από τον εκάστοτε φορέα ή αρχή ή υπηρεσία παραμένει ανεπηρέαστη, όταν περιεχόμενο των εγγράφων αυτών αποτελούν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα.

Άρθρο 55 παρ.5

5. Δεν γνωστοποιείται στο υποκείμενο των δεδομένων η ταυτότητα των φυσικών προσώπων από τα οποία προήλθαν τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, όταν η πληροφόρηση αυτή μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη ζωή ή τη σωματική ακεραιότητα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες τους, καθώς και όταν πρόκειται για προστατευόμενους μάρτυρες ή πληροφοριοδότες.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Στο παρόν παράρτημα παρατίθενται με τη μορφή πίνακα τα ελάχιστα πρότυπα εσωτερικής υποβολής και διαχείρισης καταγγελιών στο δημόσιο τομέα, σύμφωνα με την Οδηγία 2019/1937/ΕΕ. Τα ελάχιστα πρότυπα αφορούν όλο το δημόσιο τομέα, με εξαίρεση τους δήμους κάτω των 10.000 κατοίκων ή με προσωπικό κάτω των 50 ατόμων που μπορούν να εξαιρούνται από την υποχρέωση συμμόρφωσης.

No.	Χαρακτηριστικά & μέθοδοι της εσωτερικής υποδοχής και διαχείρισης αναφορών	Άρθρο Οδηγίας
1.	Ανάθεση της αρμοδιότητας διαχείρισης των διαύλων αναφοράς σε συγκεκριμένο υπάλληλο ή τμήμα ή εξωτερικό τρίτο μέρος (outsourcing).	8 παρ.5
2.	Εγκαθίδρυση διαύλων παραλαβής αναφορών σε γραπτή ή/και προφορική μορφή.	9 παρ.2
3.	Σε περίπτωση προφορικής υποβολής αναφοράς παρέχεται η δυνατότητα, κατόπιν αιτήσεως του αναφέροντος, προσωπικής συνάντησης με τον αρμόδιο υπάλληλο εντός εύλογου χρονικού διαστήματος.	9 παρ.2
4.	Όταν η προφορική αναφορά υποβάλλεται μέσω τηλεφωνικής γραμμής ή άλλου συστήματος τηλεφωνικών μηνυμάτων <ul style="list-style-type: none"> • <u>με καταγραφή της συνομιλίας</u>: η συνομιλία είτε καταγράφεται σε σταθερή και ανακτήσιμη μορφή, είτε μεταγράφεται πλήρως και ακριβώς από τα αρμόδια μέλη του προσωπικού. Στη συνέχεια, η μετεγγραμμένη συνομιλία εγκρίνεται από τον αναφέροντα. • <u>χωρίς καταγραφή της συνομιλίας</u>, τηρούνται επακριβή πρακτικά από το αρμόδιο για το χειρισμό της αναφοράς προσωπικό. Τα πρακτικά εγκρίνονται από τον αναφέροντα. 	18 παρ.2 &3
5.	Όταν η αναφορά υποβάλλεται σε κατ' ιδίαν συνάντηση, ή καταγράφεται η συνομιλία ή τηρούνται πλήρη και ακριβή πρακτικά σε σταθερή και ανακτήσιμη μορφή, το περιεχόμενο των οποίων εγκρίνει ο αναφέρων.	18 παρ.4
6.	Ανάθεση της αρμοδιότητας παρακολούθησης της πορείας των αναφορών σε υπάλληλο ή τμήμα ή εξωτερικό τρίτο μέρος (outsourcing) (μπορεί να ταυτίζονται με τα πρόσωπα του στοιχείου 1).	9 παρ.1γ
7.	Επιμελής παρακολούθηση κάθε αναφοράς (και ανωνύμων αναφορών αν προβλέπονται στην εθνική νομοθεσία) από το αρμόδιο προσωπικό σύμφωνα με το στοιχείο 6.	9 παρ.1δ &1ε
8.	Διατήρηση της επικοινωνίας με τον αναφέροντα κατά τη διάρκεια επεξεργασίας και διερεύνησης της καταγγελίας.	9 παρ.1γ

9.	Κοινοποίηση παραλαβής της αναφοράς στον αναφέροντα εντός προθεσμίας επτά ημερών από τη στιγμή της παραλαβής της.	9 παρ.1β
10.	Παροχή ενημέρωσης στον αναφέροντα εντός εύλογου χρονικού διαστήματος και το αργότερο εντός τριμήνου από την παραλαβή της αναφοράς για την πορεία διερεύνησής της.	9 παρ.1στ
11.	Γνωστοποίηση (άμεσα ή έμμεσα) της ταυτότητας του αναφέροντος μόνο στα εξουσιοδοτημένα προς τούτο μέλη του προσωπικού και στα πρόσωπα για τα οποία ο αναφέρων έχει δώσει τη συγκατάθεσή του.	16 πρ.1
12.	Αποκάλυψη της ταυτότητας του αναφέροντος μόνο κατ' εξαίρεση, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και κατόπιν (κατά κανόνα) έγγραφης ενημέρωσης του που αιτιολογεί την αναγκαιότητα της αποκάλυψης.	16 παρ.2 & 3
13.	Παροχή πρόσβασης στα αρχεία της καταγγελίας μόνο σε εξουσιοδοτημένους υπαλλήλους και διατήρηση της εμπιστευτικότητας του περιεχομένου της.	9 παρ.1α
14.	Μη αποκάλυψη εμπορικών απορρήτων κατά της διαχείριση της υποβληθείσας αναφοράς.	16 παρ.4
15.	Προστασία της εμπιστευτικότητας της ταυτότητας του αναφερόμενου κατ' αναλογία με το στοιχείο 11.	22 παρ.2 &3
16.	Τήρηση των υποχρεώσεων του Κανονισμού 2016/679/ΕΕ (GDPR) και της Οδηγίας 2016/680/ΕΕ κατά τη διαχείριση και αποθήκευση των αναφορών.	17 παρ.1
17.	Άσχετα με την υπόθεση προσωπικά δεδομένα δεν συλλέγονται ή, αν συλλεχθούν τυχαία, διαγράφονται χωρίς άσκοπη καθυστέρηση.	17 παρ.2
19.	Παροχή σαφών και εύκολα προσβάσιμων πληροφοριών για τις διαδικασίες υπό τις οποίες μπορούν οι αναφορές να υποβληθούν εξωτερικά σε αρμόδιες αρχές.	9. παρ.1ζ
20.	Κατάλληλη αρχειοθέτηση των υποβαλλόμενων αναφορών σε αρχεία που τηρούν τις απαιτήσεις εμπιστευτικότητας, είναι εύκολα ανακτήσιμα και διατηρούνται μόνο για το αναγκαίο χρονικό διάστημα.	18 παρ.1

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

Στο παρόν παράρτημα παρατίθενται με τη μορφή πίνακα τα ελάχιστα πρότυπα εξωτερικών δημόσιων διαύλων αναφοράς, σύμφωνα με την Οδηγία 2019/1937/ΕΕ.

No.	Χαρακτηριστικά και κανόνες λειτουργίας των εξωτερικών διαύλων αναφορών	Άρθρο Οδηγίας
1.	Παροχή αρμοδιότητας και κατάλληλης χρηματοδότησης σε συγκεκριμένες Αρχές για την παραλαβή και παρακολούθηση των αναφορών και την ενημέρωση των δυνητικών πληροφοριοδοτών.	11 παρ.1
2.	Διασφάλιση της ανεξαρτησίας και αυτονομίας των διαύλων αναφοράς, <ul style="list-style-type: none"> • ήτοι διασφαλίζεται η πληρότητα, η ακεραιότητα και η εμπιστευτικότητα των πληροφοριών που υποβάλλονται και εμποδίζεται η πρόσβαση σε αυτές σε μη εξουσιοδοτημένους υπαλλήλους, • επιτρέπεται η διατηρήσιμη αποθήκευση πληροφοριών. 	11 παρ.2α & 12 παρ. 1
3.	Ανάθεση, σε συγκεκριμένα μέλη του προσωπικού, της αρμοδιότητας χειρισμού των αναφορών και παροχής σχετικών πληροφοριών.	12 παρ. 4
4.	Ειδική εκπαίδευση των αρμόδιων υπαλλήλων για τον χειρισμό των αναφορών.	12 παρ.5
5.	Εγκαθίδρυση διαύλων παραλαβής αναφορών σε γραπτή και προφορική μορφή. Σε περίπτωση προφορικής υποβολής αναφοράς πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα, κατόπιν αιτήσεως του αναφέροντος, προσωπικής συνάντησης με τον αρμόδιο εντός εύλογου χρονικού διαστήματος	12 παρ.2
6.	Όπως στο στοιχείο 4, του παραρτήματος ΙΙ.	18 παρ.2 &3
7.	Όπως στο στοιχείο 5, του παραρτήματος ΙΙ.	18 παρ.4
8.	Κοινοποίηση παραλαβής της αναφοράς αμέσως, και σε κάθε περίπτωση εντός επταημέρου, εκτός ειδικών περιπτώσεων.	11 παρ.2β
9.	Παροχή ενημέρωσης στον αναφέροντα εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, το οποίο δεν υπερβαίνει τους τρεις ή κατ' εξαίρεση τους έξι μήνες και κοινοποίηση του τελικού αποτελέσματος των ερευνών.	11 παρ.2δ &2ε
10.	Επιμελής παρακολούθηση των αναφορών.	11 παρ.2γ
11.	Όπως στο στοιχείο 11, του παραρτήματος ΙΙ.	16 πρ.1
12.	Όπως στο στοιχείο 12, του παραρτήματος ΙΙ.	16παρ. 2 &3
13.	Όπως στο στοιχείο 14, του παραρτήματος ΙΙ.	16 παρ.4
14.	Όπως στο στοιχείο 15, του παραρτήματος ΙΙ.	22 παρ.2 &3

15.	Όπως στο στοιχείο 16, του παραρτήματος II.	17 παρ.1
16.	Όπως στο στοιχείο 17, του παραρτήματος II..	17 παρ.2
17.	Αν η αναφορά υποβληθεί σε μη εξουσιοδοτημένο προσωπικό, διατηρείται η εμπιστευτικότητα της καταγγελίας και διαβιβάζεται πάραυτα η αναφορά, χωρίς τροποποίηση, στα μέλη του προσωπικού που είναι υπεύθυνα για τον χειρισμό των αναφορών.	12 παρ.3
18.	Αν η αναφορά υποβληθεί σε αναρμόδια Αρχή, διαβιβάζεται εντός εύλογου χρονικού διαστήματος με ασφαλή τρόπο, και ενημερώνοντας τον αναφέροντα χωρίς καθυστέρηση για τη διαβίβασή της.	11παρ. 6
19.	Αν το εθνικό δίκαιο δικαιολογεί τη μη εξέταση ή τη μη παρακολούθηση κάποιας αναφοράς, ο αναφέρων ενημερώνεται για τη σχετική απόφαση της Αρχής και τους λόγους της.	11 παρ.3 &4
20.	Όπως στο στοιχείο 20, του παραρτήματος II.	18 παρ.1
21.	<p>Δημοσίευση στους δικτυακούς τόπους των Αρχών σε χωριστό, εύκολα αναγνωρίσιμο και προσβάσιμο τμήμα:</p> <ul style="list-style-type: none"> • των προϋποθέσεων παροχής προστασίας, • των στοιχείων επικοινωνίας για την υποβολή αναφοράς, • των διαδικασιών διαχείρισης αναφορών και της επικοινωνίας με τον αναφέροντα, • των κανόνων επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, • των τρόπων προστασίας κατά των αντιποίνων και της δυνατότητας παροχής εμπιστευτικών συμβουλών, • δήλωσης η οποία αναφέρει ρητώς τους όρους απαλλαγής από την ευθύνη λόγω παραβίασης απορρήτων. 	13
22.	Επανεξέταση των διαδικασιών για την παραλαβή αναφορών και τα μέτρα παρακολούθησής τους, σε τακτική βάση και τουλάχιστον μία φορά ανά τριετία.	14



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης
και Ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
ΙΩΝΕΥ



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr