



Πρόγραμμα Ελλάδα - ΟΟΣΑ:
Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την
Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Τεχνική Έκθεση για την Προστασία των Πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το Δημόσιο Συμφέρον



Το παρόν έγγραφο δημοσιεύεται με την ευθύνη του Γενικού Γραμματέα του ΟΟΣΑ. Οι απόψεις και τα επιχειρήματα που χρησιμοποιούνται εδώ δεν αντανακλούν απαραίτητα τις επίσημες απόψεις των χωρών μελών του ΟΟΣΑ.

Το παρόν έγγραφο, καθώς και οποιοσδήποτε χάρτης περιλαμβάνεται στο παρόν, δημοσιεύονται με κάθε επιφύλαξη ως προς το καθεστώς ή την κυριαρχία επί οποιουδήποτε εδάφους, ως προς τον καθορισμό των διεθνών συνόρων και των ορίων και ως προς το όνομα κάθε χώρας, πόλης ή περιοχής.

Λίγα λόγια για τον ΟΟΣΑ

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) αποτελεί ένα φόρουμ μέσω του οποίου οι κυβερνήσεις συγκρίνουν και ανταλλάσσουν τις εμπειρίες τους σε σχέση με πολιτικές που έχουν υλοποιήσει, προσδιορίζουν τις ορθές πρακτικές υπό το φως των αναδυόμενων προκλήσεων και προωθούν αποφάσεις και συστάσεις για τη δημιουργία καλύτερων πολιτικών για μια καλύτερη ζωή. Η αποστολή του ΟΟΣΑ είναι να προάγει πολιτικές που βελτιώνουν την οικονομική και κοινωνική ευημερία των ανθρώπων σε όλο τον κόσμο. Για περισσότερες πληροφορίες ανατρέξτε στη διαδικτυακή τοποθεσία www.oecd.org.

Λίγα λόγια για το έργο παροχής τεχνικής βοήθειας από τον ΟΟΣΑ στην Ελλάδα

Βασική προτεραιότητα της ελληνικής κυβέρνησης αποτελεί η καταπολέμηση της διαφθοράς και της δωροδοκίας μέσα από την ανάληψη άμεσων μέτρων και πρωτοβουλιών. Στο εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς αποτυπώνονται οι κρίσιμοι τομείς των μεταρρυθμίσεων και ορίζονται οι προτεραιότητες με στόχο την ενίσχυση της ακεραιότητας, της διαφάνειας και την καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς. Ο ΟΟΣΑ, σε συνεργασία με την Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ανέπτυξε μια σειρά επικουρικών δράσεων για την εφαρμογή του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς (ΕΣΚΔ). Το έργο αυτό έχει προγραμματιστεί να ολοκληρωθεί το 2018 και συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ελλάδα. Για περισσότερες πληροφορίες ανατρέξτε στην [ιστοσελίδα του έργου](#).



ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Ευχαριστίες

Το παρόν έγγραφο εκπονήθηκε από το Τμήμα Δημόσιας Ακεραιότητας της Διεύθυνσης Δημόσιας Διακυβέρνησης του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης ως μέρος του Προγράμματος Ελλάδα – ΟΟΣΑ για την Παροχή Τεχνικής Βοήθειας στην Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Υπό την επίβλεψη της Sarah Dix, η μελέτη εκπονήθηκε από τον Frédéric St-Martin με την πολύτιμη καθοδήγηση του Julio Basio Terracino. Ο Άγγελος Μπίνης και η Πελαγία Πατσουλέ συνεισέφεραν τις ιδέες τους και διεξήγαγαν συνεντεύξεις με τις αρμόδιες ελληνικές αρχές, ενώ ο Israel Marañón de Pablo και η Νικολέτα Τσιόρη διεξήγαγαν την έρευνα. Η Laura McDonald ήταν αρμόδια για θέματα επικοινωνίας και επιμέλειας. Το κείμενο μορφοποιήθηκε από τη Julie Harris και τη Meral Gedik. Η Βούλα Ακριβάκη και η Alpha Zambou παρείχαν την απαραίτητη διοικητική υποστήριξη.

Ο ΟΟΣΑ εκφράζει τις ευχαριστίες του στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.) για την ανοιχτή συνεργασία και τις πρωτοβουλίες που ανέλαβε καθ' όλη τη διαδικασία εκπόνησης των παρουσών κατευθυντήριων γραμμών. Ο ΟΟΣΑ ευχαριστεί επίσης τους ειδικούς που εξέφρασαν τις εμπειρίες και τις γνώσεις τους, και ειδικότερα τον Ανδρέα Αντύπα και την Αναστασία Σωτηροπούλου από τη Διεθνή Διαφάνεια Ελλάδος, τον Στέφανο Λουκόπουλο και τον Παναγιώτη Βλάχο από το Vouliwatch, τον Αλέξανδρο Τσαγκαλίδη από την Ένωση Ελλήνων Ποινικολόγων, τον Γιάννη Βλάχο και την Αναστασία Ξεπαπαδέα από το Υπουργείο Δικαιοσύνης και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, τον Συνήγορο του Πολίτη, Ανδρέα Ποττάκη και την Καλλιόπη Ζούβια, Ειδική Επιστήμονα στον Συνήγορο του Πολίτη, τη Χριστιάνα Φραγκιά Επίκουρη Εισαγγελέα Διαφθοράς, τον Ιωάννη Αγγελή, Αντιεισαγγελέα του Αρείου Πάγου, τον Χρήστο Παρθένη από τη Διεύθυνση Διαχείρισης και Ανάλυσης Πληροφοριών της Ελληνική Αστυνομίας, τον Tom Devine από το Government Accountability Project, τον Mark Worth του Blueprint for Free Speech, καθώς και όλους τους εκπροσώπους των αρμόδιων αρχών που συνεισέφεραν τις απόψεις τους.

Πίνακας Περιεχομένων

I. Εισαγωγή	11
II. Δημιουργία ενός ολοκληρωμένου πλαισίου πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον	15
A. Αξιοποιώντας το πλαίσιο πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον μέσω ενός κατάλληλου πεδίου εφαρμογής, των αποτελεσματικών κινήτρων και των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων	16
B. Μέτρα για την αποφυγή επιβολής αντιποίνων	29
Γ. Εφαρμογή μέτρων για την αποζημίωση των πληροφοριοδοτών σε βάρος των οποίων επιβλήθηκαν αντίποινα	55
III. Μέτρα για την αποτελεσματική εφαρμογή ενός πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον	63
A. Η ανάληψη ηγετικού ρόλου και η δέσμευση για τη δημιουργία του κατάλληλου περιβάλλοντος για την υποβολή καταγγελιών στον δημόσιο τομέα	63
B. Δράσεις εκπαίδευσης και ανάπτυξης ικανοτήτων για τον προσδιορισμό του αντικειμένου των καταγγελιών και την ορθή διαχείρισή τους	75
Γ. Παρακολούθηση και αξιολόγηση	77
IV. Σύνοψη Προτάσεων	81
AΞΟΝΑΣ ΔΡΑΣΗΣ 1: Αξιοποιώντας το πλαίσιο πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον μέσω ενός κατάλληλου πεδίου εφαρμογής, των αποτελεσματικών κινήτρων και των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων	81
AΞΟΝΑΣ ΔΡΑΣΗΣ 2: Μέτρα για την αποφυγή επιβολής αντιποίνων	82
AΞΟΝΑΣ ΔΡΑΣΗΣ 3: Εφαρμογή μέτρων για την αποζημίωση των πληροφοριοδοτών σε βάρος των οποίων επιβλήθηκαν αντίποινα	85
AΞΟΝΑΣ ΔΡΑΣΗΣ 4: Η ανάληψη ηγετικού ρόλου και η δέσμευση για τη δημιουργία του κατάλληλου περιβάλλοντος για την υποβολή καταγγελιών στον δημόσιο τομέα	86
AΞΟΝΑΣ ΔΡΑΣΗΣ 5: Δράσεις εκπαίδευσης και ανάπτυξης ικανοτήτων για τον προσδιορισμό του αντικειμένου των καταγγελιών και την ορθή διαχείρισή τους	88
AΞΟΝΑΣ ΔΡΑΣΗΣ 6: Παρακολούθηση και αξιολόγηση	89
Βιβλιογραφία	91
Νομοθεσία	93
Νομολογία	94

Συνοπτική Παρουσίαση

Οι ισχυρές πολιτικές για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον αποτελούν βασικό συστατικό του πλαισίου ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα. Οι πολιτικές αυτές είναι ένα αποτελεσματικό μέσο για την καλλιέργεια μιας κουλτούρας «ανοικτότητας», ακεραιότητας και λογοδοσίας μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και ενισχύουν τους μηχανισμούς ελέγχου των δημοσίων οργανισμών διευκολύνοντας έτσι την αναγνώριση φαινομένων απάτης, διαφθοράς κι άλλων παραπτώματων που ζημιώνουν το δημόσιο συμφέρον. Ωστόσο, για να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι, πρέπει οι δημόσιοι υπάλληλοι να νιώθουν εμπιστοσύνη αφενός απέναντι στα κανάλια υποβολής των καταγγελιών, ότι δηλαδή θα διασφαλίζεται η εμπιστευτικότητα των προσωπικών στοιχείων των πληροφοριοδοτών ώστε να αποφεύγονται τα μέτρα αντεκδίκησης και αφετέρου, απέναντι στις αρμόδιες αρχές για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων μετά την υποβολή της καταγγελίας.

Στην Ελλάδα, το πλαίσιο προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον ομοιάζει προς ένα πρόγραμμα προστασίας μαρτύρων και το πεδίο εφαρμογής του είναι, συνεπώς, πολύ στενότερο σε σχέση με άλλα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ. Οι δημόσιοι υπάλληλοι προστατεύονται μόνο αν η καταγγελία τους περιέχει πληροφορίες σχετικά με την τέλεση συγκεκριμένων εγκλημάτων διαφθοράς. Επιπλέον, δεν παρέχονται ούτε κίνητρα ούτε προστατευτικά μέτρα, σε περίπτωση που οι εργαζόμενοι επιθυμούν να εκφράσουν τις ανησυχίες τους εσωτερικά, σε κάποια υπηρεσία του δημόσιου οργανισμού, κάτι το οποίο αποτελεί σημαντικό εμπόδιο στην καλλιέργεια μιας κουλτούρας «ανοικτότητας», ακεραιότητας και λογοδοσίας. Η ελληνική κυβέρνηση εξετάζει διάφορες επιλογές για τη διεύρυνση και την ενίσχυση του νομοθετικού της πλαισίου για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, και στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να αντλήσει παραδείγματα από τις καλές πρακτικές των κρατών μελών του ΟΟΣΑ που παρουσιάζονται στην παρούσα έκθεση.

Ωστόσο η απαραίτητες νομοθετικές αλλαγές δεν είναι από μόνες τους αρκετές. Στο πλαίσιο αυτό, η ελληνική κυβέρνηση θα μπορούσε να αφιερώσει τις προσπάθειές της στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος αποδοχής και «ανοικτότητας», όπου θα προάγεται ο εποικοδομητικός διάλογος σχετικά με θέματα ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα. Παρ' όλο που οι αντιλήψεις της κοινής γνώμης σχετικά με την υποβολή καταγγελιών έχουν αλλάξει αρκετά τα τελευταία χρόνια, θα χρειαστεί μεγάλη προσπάθεια, προκειμένου οι δημόσιοι υπάλληλοι να πειστούν ότι οι αρμόδιες αρχές θα λάβουν τα κατάλληλα μέτρα μετά την υποβολή της καταγγελίας και ότι δεν θα ασκηθούν μέτρα αντεκδίκησης σε βάρος των πληροφοριοδοτών. Σύμφωνα με μια σχετική έρευνα που διεξήχθη από τον ΟΟΣΑ και την Public Issue το 2016, το 91% των δημοσίων υπαλλήλων δήλωσε ότι σε βάρος των προσώπων που καταγγέλλουν περιστατικά δωροδοκίας ή κλοπής στον εργασιακό χώρο είναι «αρκετά πιθανό» ή «πιθανό» να ασκηθούν μέτρα

αντεκδίκησης. Επιπλέον, το 48% των υπαλλήλων που δεν θα κατήγγειλαν περιστατικά δωροδοκίας ή κλοπής στον εργασιακό χώρο πιστεύει ότι η καταγγελία αυτή δεν θα άλλαζε κάτι, ή ότι θα εμπλέκονταν σε πολύπλοκες και επιβαρυντικές για τους ίδιους διαδικασίες χωρίς αποτέλεσμα.

Η παρούσα έκθεση περιλαμβάνει 56 συστάσεις βασισμένες σε καλές πρακτικές άλλων κρατών μελών του ΟΟΣΑ, οι οποίες μπορούν να συμβάλλουν στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος, το οποίο θα ευνοεί την καταγγελία των παραπτώματων που τελούνται στον δημόσιο τομέα. Ωστόσο, η ταυτόχρονη υλοποίηση όλων των συστάσεων ενδεχομένως να αποτελεί πρόκληση για την ελληνική κυβέρνηση, δεδομένου ότι απαιτούνται ριζικές αλλαγές στη δομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αλλά και γενικότερη αλλαγή της νοοτροπίας σε ό, τι αφορά τη σημασία του ρόλου των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Στο πλαίσιο της ανάδειξης της σημασίας του ρόλου αυτού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε στις 23 Απριλίου 2018 την Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης. Οι νομοθετικές αυτές εξελίξεις στο ευρωπαϊκό επίπεδο μπορούν να αποτελέσουν τη βάση της υλοποίησης των παρόντων συστάσεων του ΟΟΣΑ, εφόσον αυτό κρίνεται απαραίτητο.

Επομένως, η ελληνική κυβέρνηση μπορεί να επιλέξει να προσχωρήσει σε σταδιακή υλοποίηση των παρόντων συστάσεων, στο βαθμό που αυτό είναι εφικτό βάσει του ενωσιακού δικαίου. Για παράδειγμα, η Ελλάδα μπορεί να θέσει σε προτεραιότητα την ορισμένες συστάσεις, έναντι ορισμένων άλλων επιλέγοντας εκείνες που είναι ευκολότερο να υλοποιηθούν προκειμένου να εκμεταλλευτεί τις τρέχουσες συγκυρίες, να χτίσει τις απαραίτητες συμμαχίες και να δημιουργήσει ένα στρατηγικό όραμα και πρωτοβουλίες προτού προβεί σε φιλόδοξες και αμφιλεγόμενες μεταρρυθμίσεις. Μια άλλη πιθανή λύση είναι η πιλοτική εφαρμογή των συστάσεων σε στρατηγικής σημασίας δημόσιους οργανισμούς πριν εξεταστεί το ενδεχόμενο της συνολικής εφαρμογής τους σε όλο τον ελληνικό δημόσιο τομέα.

Οι 56 συστάσεις διασφαλίζουν ότι η Ελλάδα θα εφαρμόσει ένα ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό σύστημα για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, το οποίο θα προβλέπει τη λήψη κατάλληλων μέτρων από τις αρμόδιες αρχές μετά την υποβολή της καταγγελίας. Οι συστάσεις χωρίζονται στις παρακάτω κατηγορίες με βάση τους διαφορετικούς άξονες δράσης, στους οποίους εντάσσονται:

- Διασφαλίζοντας ότι το σύστημα για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον είναι ολοκληρωμένο και παράγει τα αναμενόμενα αποτελέσματα με τους εξής τρόπους:
 - Κατάλληλος ορισμός των όρων «πληροφοριοδότης που ενεργεί προς το δημόσιο συμφέρον» και «παραπτώμα»,
 - Παροχή αποτελεσματικών κινήτρων, όπως ανταμοιβές επιδόσεων ή τιμητικά βραβεία για τα πρόσωπα που επωμίζονται τον κίνδυνο της καταγγελίας ενός παραπτώματος,
 - Τακτική αναθεώρηση του πλαισίου πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον και παρακολούθηση των αποτελεσμάτων.

- Εφαρμόζοντας μέτρα αποζημίωσης των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον σε βάρος των οποίων έχουν ασκηθεί μέτρα αντεκδίκησης με τους εξής τρόπους:
 - Εξασφάλιση παροχής νομικής προστασίας;
 - Θέσπιση σαφών, ασφαλών και διαφορετικών καναλιών υποβολής καταγγελιών για την τέλεση παραπτωμάτων στον δημόσιο τομέα,
 - Διαφάνεια κατά τη λήψη των αποφάσεων και θέσπιση ρητής απαγόρευσης άσκησης μέτρων αντεκδίκησης.
- Εφαρμόζοντας μέτρα αποζημίωσης των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον σε βάρος των οποίων έχουν ασκηθεί μέτρα αντεκδίκησης με τους εξής τρόπους:
 - Παροχή ενδίκων μέσων και βοηθημάτων ειδικά προσαρμοσμένων για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον,
 - Εφαρμογή έγκαιρων και αποδοτικών από πλευράς κόστους μέτρων για την προσβολή διοικητικών αποφάσεων σε βάρος των πληροφοριοδοτών,
 - Πρόβλεψη ασφαλιστικών μέτρων για τους πληροφοριοδότες, όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο.
- Επιδεικνύοντας ισχυρή ηγεσία και δέσμευση για τη δημιουργία του κατάλληλου περιβάλλοντος για την καταγγελία παραπτωμάτων που τελούνται στον δημόσιο τομέα:
 - Ισχυρά μηνύματα από την ηγεσία για την οριοθέτηση του καθήκοντος πίστης στην υπηρεσία και τη διαμόρφωση ορθών αντιλήψεων σχετικά με τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον,
 - Ευαισθητοποίηση των εργαζομένων σχετικά με τη σημασία του ρόλου των πληροφοριοδοτών και την ενίσχυση της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα,
 - Συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών για τη διεξαγωγή εκστρατειών ευαισθητοποίησης και την δημιουργία ενός περιβάλλοντος που θα ευνοεί την καταγγελία παραπτωμάτων.
- Διοργανώνοντας εκπαιδευτικές δράσεις και δράσεις ανάπτυξης δεξιοτήτων που θα απευθύνονται στους αρμόδιους υπαλλήλους για την υποδοχή και διαχείριση των καταγγελιών
- Παρακολουθώντας και αξιολογώντας την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής των μέτρων για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το συμφέρον του δημοσίου με τη χρήση σχετικών δεικτών.

I. Εισαγωγή

Η θέσπιση ενός αποτελεσματικού πλαισίου για την ενίσχυση της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα συνδέεται άρρηκτα με τη χάραξη ολοκληρωμένων πολιτικών προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον. Οι πολιτικές αυτές είναι ένα αποτελεσματικό μέσο για την καλλιέργεια μιας κουλτούρας «ανοικτότητας», ακεραιότητας και λογοδοσίας μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και ενισχύουν τους μηχανισμούς ελέγχου των δημοσίων οργανισμών διευκολύνοντας έτσι την αναγνώριση φαινομένων απάτης, διαφθοράς κι άλλων παραπτωμάτων που ζημιώνουν το δημόσιο συμφέρον. Ωστόσο, για να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι, πρέπει οι δημόσιοι υπάλληλοι να νιώθουν εμπιστοσύνη αφενός απέναντι στα κανάλια υποβολής των καταγγελιών, ότι δηλαδή θα διασφαλίζεται η εμπιστευτικότητα των προσωπικών στοιχείων των πληροφοριοδοτών ώστε να αποφεύγονται τα μέτρα αντεκδίκησης, και αφετέρου, απέναντι στις αρμόδιες αρχές για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων μετά την υποβολή της καταγγελίας.

Η προστασία των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον (εργαζόμενοι οι οποίοι αποκαλύπτουν επιλήψιμες πράξεις στον χώρο εργασίας τους) τοποθετείται στον πυρήνα του πλαισίου ακεραιότητας οποιουδήποτε οργανισμού. Η ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος αποτελεί σημαντική συνιστώσα του Εθνικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Το Πρόγραμμα Ελλάδα-ΟΟΣΑ για την Παροχή Τεχνικής Βοήθειας στην Καταπολέμηση της Διαφθοράς στηρίζει την ενδυνάμωση του υφιστάμενου νομικού πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, υπογραμμίζοντας τη σημασία της αποτελεσματικής εφαρμογής του τόσο στον ιδιωτικό όσο και τον δημόσιο τομέα. Η παρούσα μελέτη επικεντρώνεται στην προστασία των πληροφοριοδοτών που εργάζονται στον δημόσιο τομέα.

Οι πληροφοριοδότες αποτελούν βασική και πολύ σημαντική πηγή πληροφόρησης στον σύγχρονο περίπλοκο δημόσιο τομέα, ειδικότερα όσον αφορά την αποκάλυψη παραπτωμάτων και την ενίσχυση της λογοδοσίας. Πράγματι, οι πληροφορίες που αντλούνται από καταγγελίες θεωρούνται με διαφορά ο συνηθέστερος τρόπος εντοπισμού της απάτης εντός ενός οργανισμού, συμβάλλοντας στην αποκάλυψη της τέλεσης του 39.1% των υποθέσεων. Συγκριτικά, ο εσωτερικός έλεγχος (16.5%) και οι διαδικασίες επισκόπησης από τη διοίκηση (management review) (13.4%) έρχονται στη δεύτερη και Τρίτη θέση αντιστοίχως των συνηθέστερων μεθόδων εντοπισμού φαινομένων απάτης (ACFE 2016).

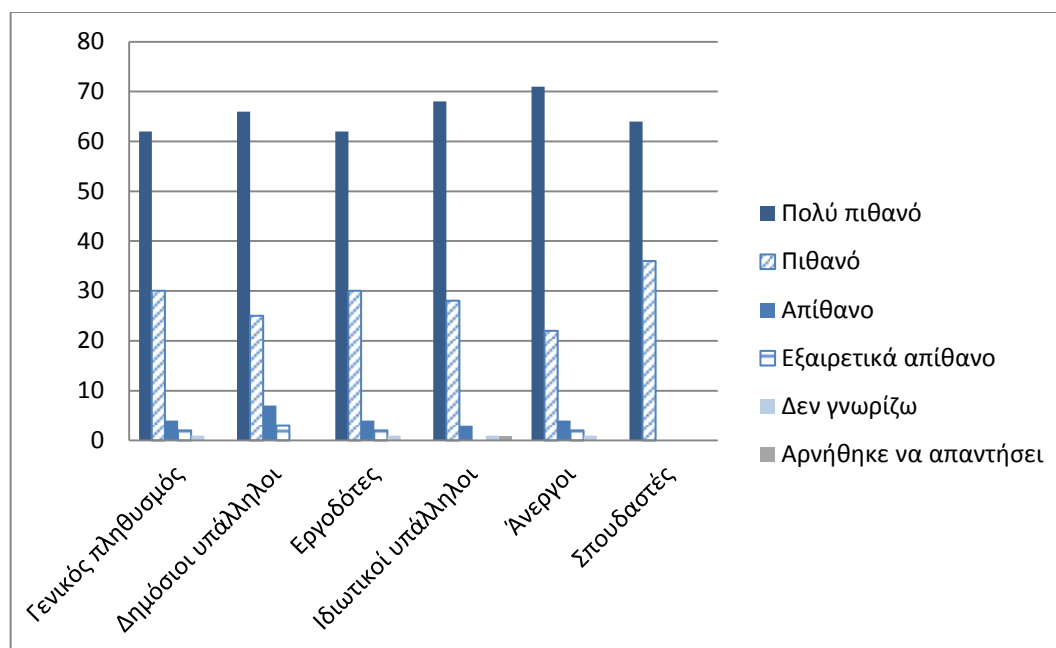
Ένας αποτελεσματικός μηχανισμός για την ενίσχυση της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα πρέπει να παρακινεί τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος να καταγγέλλουν την τέλεση παραπτωμάτων, διασφαλίζοντας, αφενός, την ορατή στήριξη και συμπαράσταση από το κράτος και την διοίκηση και, αφετέρου, παρέχοντας σαφείς οδηγίες σχετικά με τις διαδικασίες υποβολής και διαχείρισης των καταγγελιών, καθώς

κι ένα αποτελεσματικό και ολοκληρωμένο νομικό πλαίσιο προστασίας έναντι πάσης φύσεως αντιποίνων. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που είναι αρμόδιοι για τη διαχείριση των καταγγελιών πρέπει ακόμη να πληρούν ορισμένα κριτήρια απόδοσης, διαφάνειας και λογοδοσίας για τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνουν την απόφαση να διερευνήσουν περαιτέρω μια περίπτωση ή όχι. Ο αποτελεσματικός συνδυασμός όλων αυτών των μέτρων θεωρείται θεμελιώδης για τη διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος και την προαγωγή μιας κουλτούρας ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα. Τα μέτρα αυτά συμβάλλουν επίσης στην οικοδόμηση μιας κουλτούρας ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα –και όχι μόνο– στέλνοντας το μήνυμα ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι και η κοινή γνώμη οφείλουν να αναφέρουν κάθε γεγονός που έχει υποπέσει στην αντίληψή τους και κάθε δίλημμα που αντιμετωπίζουν σχετικά με την ακεραιότητα και ότι δεν θα γίνει ανεκτή καμία μορφή αντιποίνων.

Τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα έχουν αλλάξει οι αντιλήψεις σχετικά με τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, καθώς γίνεται πλέον ευρέως αντιληπτός ο ρόλος τους στην προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος. Από το 2014 και μετά, έχουν ληφθεί σημαντικές πρωτοβουλίες από την κυβέρνηση, ιδίως με την ψήφιση του νόμου 4254/2014, ο οποίος παροτρύνει τους πολίτες που έχουν πληροφορίες για συγκεκριμένα εγκλήματα διαφθοράς να τις αναφέρουν στις δικωτικές αρχές. Ωστόσο, απαιτούνται ακόμη πολλά βήματα για να εδραιωθεί ένα κλίμα αποδοχής και ειλικρίνειας προς τους πληροφοριοδότες στην Ελλάδα και να πιστέψουν οι πολίτες ότι οι αρμόδιες αρχές θα λάβουν σοβαρά υπόψη τους τις καταγγελίες και θα προστατεύσουν αποτελεσματικά όσους επωμίζονται τον κίνδυνο να προχωρήσουν σε μια τέτοια ενέργεια. Στο πλαίσιο συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν με διάφορους φορείς και αρχές για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, αναφέρθηκε ότι οι δημόσιες υπηρεσίες μαστίζονται από μια ευρέως διαδεδομένη νοοτροπία ατιμωρησίας όσον αφορά τις παραβιάσεις της ακεραιότητας, γεγονός που πλήττει σημαντικά την εμπιστοσύνη των δημοσίων υπαλλήλων στη δομή και την ιεραρχία της δημόσιας διοίκησης. Πράγματι, τα αντιληπτά επίπεδα διαφθοράς στους κόλπους της πολιτικής ελίτ και των υψηλόβαθμων στελεχών της διοίκησης είναι τόσο υψηλά που χρησιμοποιούνται ως πρόσχημα από τον μέσο δημόσιο υπάλληλο για να δικαιολογεί τις αμφιβόλου νομιμότητας ενέργειές του. Αυτές οι αντιλήψεις περί ατιμωρησίας και γενικευμένης έλλειψης λογοδοσίας εξηγούν γιατί οι φορείς που ερωτήθηκαν στις συνεντεύξεις απάντησαν ομόθυμα ότι σε καμία περίπτωση δεν θα εμπιστεύονταν τα εσωτερικά κανάλια υποβολής καταγγελιών στις δημόσιες υπηρεσίες, εάν βρίσκονταν στη θέση του πληροφοριοδότη.

Τα πορίσματα της έρευνας κοινής γνώμης που διεξήχθη από τον ΟΟΣΑ και την Public Issue τον Δεκέμβριο του 2016 σχετικά με τις στάσεις και τις εμπειρίες διαφθοράς στην Ελλάδα ταυτίζονται με τα ποιοτικά στοιχεία τα οποία συλλέχθηκαν μέσω συνεντεύξεων των αρμόδιων φορέων και αρχών. Ειδικότερα, το 91% των δημοσίων υπαλλήλων που συμμετείχαν στην έρευνα απάντησαν ότι θα ήταν «πολύ πιθανό» ή «πιθανό» κάποιος που καταγγέλλει πράξεις δωροδοκίας ή υπεξαίρεσης στον χώρο εργασίας να τιμωρηθεί γι' αυτό (Σχήμα 1). Σύμφωνα με τα ευρήματα της έρευνας αυτής, το 48% των υπαλλήλων που δεν θα κατήγγειλαν κάποιο παράπτωμα που λαμβάνει χώρα στον χώρο εργασίας, το πιστεύει ότι η καταγγελία τους δεν θα άλλαζε κάτι ή ότι θα εμπλέκονταν σε πολύπλοκες και επιβαρυντικές για τους ίδιους διαδικασίες χωρίς αποτέλεσμα (βλέπε σχήμα 6 στην υποενότητα II.B.3).

Σχήμα 1. Πόσο πιθανόν είναι κάποιος που καταγγέλλει πράξης δωροδοκίας, κλοπής ή υπεξαίρεσης στον χώρο εργασίας να αντιμετωπίσει αρνητικές συνέπειες για την πράξη του;



Πηγή: ΟΟΣΑ και Public Issue (2016), «Έρευνα Κοινής Γνώμης: Στάσεις και Εμπειρίες Διαφθοράς στην Ελλάδα».

Η παρούσα έκθεση βασίζεται στα στοιχεία που συνέλεξε ο ΟΟΣΑ από την έρευνα κοινής γνώμης, τις συνεντεύξεις των φορέων και την έρευνα που διενεργήθηκε από το προσωπικό του οργανισμού. Στόχος της είναι η παρουσίαση ενός συνόλου συστάσεων που εμπνέονται από τις καλές πρακτικές των κρατών μελών του ΟΟΣΑ, και στο σύνολό τους, θα συμβάλλουν στην εδραίωση του κατάλληλου περιβάλλοντος για την καταγγελία παραπτωμάτων στις δημόσιες υπηρεσίες.

Ωστόσο, η ταυτόχρονη υλοποίηση όλων των συστάσεων ενδεχομένως να αποτελεί πρόκληση για την ελληνική κυβέρνηση, δεδομένου ότι απαιτούνται ριζικές αλλαγές στη δομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αλλά και γενικότερη αλλαγή της νοοτροπίας σε ο, τι αφορά τη σημασία του ρόλου των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Στο πλαίσιο της ανάδειξης της σημασίας του ρόλου αυτού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε στις 23 Απριλίου 2018 την Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης. Οι νομοθετικές αυτές εξελίξεις στο ευρωπαϊκό επίπεδο μπορούν να αποτελέσουν τη βάση της υλοποίησης των παρόντων συστάσεων του ΟΟΣΑ, εφόσον αυτό κρίνεται απαραίτητο.

Επομένως, η ελληνική κυβέρνηση μπορεί να επιλέξει να προσχωρήσει σε σταδιακή υλοποίηση των παρόντων συστάσεων, στο βαθμό που αυτό είναι εφικτό βάσει του ενωσιακού δικαίου. Για παράδειγμα, η Ελλάδα μπορεί να θέσει σε προτεραιότητα την ορισμένες συστάσεις έναντι ορισμένων άλλων επιλέγοντας εκείνες που είναι ευκολότερο να υλοποιηθούν προκειμένου να εκμεταλλευτεί τις τρέχουσες συγκυρίες, να χτίσει τις απαραίτητες συμμαχίες και να δημιουργήσει ένα στρατηγικό όραμα και

πρωτοβουλίες προτού προβεί σε φιλόδοξες και αμφιλεγόμενες μεταρρυθμίσεις. Μια άλλη πιθανή λύση είναι η πιλοτική εφαρμογή των συστάσεων σε στρατηγικής σημασίας δημόσιους οργανισμούς πριν εξεταστεί το ενδεχόμενο της συνολικής εφαρμογής τους σε όλο τον ελληνικό δημόσιο τομέα.

Η έκθεση αποτελείται από τις ακόλουθες ενότητες: Το Μέρος II περιγράφεται η χάραξη ενός ολοκληρωμένου πλαισίου πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον. Στο Μέρος III προτείνονται μέτρα πολιτικής για την αποτελεσματική υλοποίηση ενός πλαισίου για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον. Τέλος, στο Μέρος IV παρατίθενται συγκεκριμένα μέτρα για ένα ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό σύστημα προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον που θα διευκολύνει την καταγγελία των παραπτωμάτων και θα προστατεύει από κάθε μορφή αντιποίνων, διασφαλίζοντας την κατάλληλη αντιμετώπιση των φαινομένων αυτών μετά από κάθε καταγγελία.

II. Δημιουργία ενός ολοκληρωμένου πλαισίου πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον

Η χάραξη ενός κατάλληλα διαμορφωμένου πλαισίου πολιτικής για την προστασία των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το συμφέρον του δημοσίου αποτελεί το πρώτο βήμα για την εδραίωση του κατάλληλου περιβάλλοντος και της κατάλληλης νοοτροπίας, ώστε οι εργαζόμενοι να αισθάνονται ασφαλείς ότι οι πληροφορίες που αποκαλύπτουν τυγχάνουν της ανάλογης αντιμετώπισης και οι πιθανότητες να υποστούν αντίποινα είναι ελάχιστες. Ένα ισχυρό πλαίσιο πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον οφείλει να καλύπτει όλες τις πιθανές ενέργειες που ενδεχομένως βλάπτουν το δημόσιο συμφέρον, να παρέχει άμεσα κίνητρα στους πληροφοριοδότες για την αποκάλυψη παραπτωμάτων και να παρακολουθεί κατά πόσον τα λαμβανόμενα μέτρα πολιτικής έχουν το προσδοκώμενο αποτέλεσμα. Επιπλέον, μέτρα που επιδιώκουν να αποτρέψουν την άσκηση αντιποίνων σε βάρος των πληροφοριοδοτών πιθανόν να συνιστούν ταυτόχρονα και έμμεσα κίνητρα για την αποκάλυψη παραπτωμάτων. Τα εν λόγω μέτρα περιλαμβάνουν την παροχή έννομης προστασίας στους πληροφοριοδότες, προσφέροντας παράλληλα εναλλακτικούς διαύλους επικοινωνίας μέσω των οποίων θα καταγγέλλονται τα παραπτώματα. Απόλυτη προτεραιότητα τίθεται στη ρητή απαγόρευση της άσκησης μέτρων αντεκδίκησης σε βάρος των πληροφοριοδοτών. Τέλος, στις περιπτώσεις όπου η κατάσταση δεν εξελιχθεί ομαλά και δεν είναι δυνατή η προστασία των πληροφοριοδοτών από την άσκηση αντιποίνων εναντίον τους, θα πρέπει να προβλέπονται αποτελεσματικά ένδικα μέσα ή βοηθήματα για την αποζημίωσή τους, τα οποία θα πρέπει να εξασφαλίζουν πρόσβαση σε ένα ανεξάρτητο και αξιόπιστο δικαιοδοτικό όργανο που θα πληροί όλες τις προϋποθέσεις της δίκαιης δίκης, και θα αποζημιώνει πλήρως τον πληροφοριοδότη που δικαιώνεται.

Στην παρούσα ενότητα επισημαίνονται οι βασικοί πυλώνες για ένα αποτελεσματικό σύστημα προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον. Επίσης, παρέχεται μια επισκόπηση των καλών πρακτικών που εφαρμόζονται στις χώρες του ΟΟΣΑ και παρουσιάζεται εν συντομία το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο και οι σχετικές πολιτικές με προτάσεις για την ενίσχυσή τους ώστε να συμφωνούν με τις διεθνείς καλές πρακτικές, όπου αυτό είναι απαραίτητο. Έτσι, η παρούσα ενότητα μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την υποστήριξη του έργου της Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής που συστάθηκε από την ελληνική κυβέρνηση αναφορικά με την ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου για την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

Α. Αξιοποιώντας το πλαίσιο πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον μέσω ενός κατάλληλου πεδίου εφαρμογής, των αποτελεσματικών κινήτρων και των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων

Κάθε πλαίσιο πολιτικής για πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον επιδιώκει να παρέχει ένα ασφαλές περιβάλλον στους δημόσιους υπαλλήλους, ώστε να αναφέρουν κάθε παραβίαση της ακεραιότητας βλαπτική του δημοσίου συμφέροντος, και αποσκοπεί εν τέλει στην προστασία του συμφέροντος αυτού. Η αποτελεσματικότητα ενός τέτοιου πλαισίου προστασίας εξαρτάται από την εμπλοκή όλης της δημόσιας διοίκησης στην υλοποίησή του λαμβάνοντας υπόψη το ευαίσθητο περιεχόμενο ορισμένων καταγγελιών. Δεδομένου ότι ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πλαισίων πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον προϋποθέτει πόρους σε ανθρώπινο δυναμικό, τεχνικές υποδομές, αλλά και οικονομικούς, είναι σημαντικό να διασφαλίζεται σε συνεχή βάση η επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, όπως αυτά σχεδιάστηκαν από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής.

1) Κατάλληλος ορισμός των όρων «πληροφοριοδότης που ενεργεί προς το δημόσιο συμφέρον» και «παράπτωμα»

Ο χαρακτηρισμός ενός προσώπου ως πληροφοριοδότη που ενεργεί προς το δημόσιο συμφέρον, καθώς και ο προσδιορισμός των παραπτωμάτων που εντάσσονται στο σύστημα προστασίας των πληροφοριοδοτών, αποτελούν βασικά σημεία του προβληματισμού για το περιεχόμενο του σχετικού πλαισίου πολιτικής. Ο ορισμός του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» πρέπει να είναι αρκετά ευρύς, ώστε να καλύπτει τις πιθανές παρατυπίες που εμφανίζονται σε οποιονδήποτε τομέα της δημόσιας διοίκησης, και η έννοια του «παραπτώματος» μπορεί να περιβάλλει πράξεις που βλάπτουν ουσιωδώς το δημόσιο συμφέρον. Οι φορείς που συμμετείχαν σε συνεντεύξεις που διεξήχθησαν από τον ΟΟΣΑ, όπως ο Εποπτεύων Εισαγγελέας της Αντιτρομοκρατικής Υπηρεσίας της Ελληνικής Αστυνομίας και ο Συνήγορος του Πολίτη, συνέστησαν την αποσαφήνιση των παραμέτρων βάσει των οποίων κάποιος μπορεί να διεκδικήσει τον ρόλο του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος ώστε να αποφεύγονται οι διωστές ερμηνείες και να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής του ορισμού των «παραπτωμάτων» που μπορούν να αναφέρονται από τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος. Εξίσου σημαντικές για την αποσαφήνιση των όρων αυτών είναι οι αποτελεσματικές επικοινωνιακές στρατηγικές, μέσω των οποίων οι δημόσιοι υπάλληλοι θα μπορούν να ξεκαθαρίσουν το περιεχόμενο του πλαισίου προστασίας.

Διεύρυνση του όρου «παράπτωμα» βάσει του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. ώστε να περιλαμβάνει όλες τις ενέργειες των δημοσίων υπαλλήλων που μπορεί να βλάψουν ουσιωδώς το δημόσιο συμφέρον

Ένας από τους κύριους στόχους των συστημάτων προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι η ενθάρρυνση της υποβολής καταγγελιών για «παράνομες, ανήθικες ή επικίνδυνες» δραστηριότητες (Banisar, 2011). Ως εκ τούτου, η νομοθεσία για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το συμφέρον του δημοσίου θα πρέπει

να προσδιορίζει σαφώς το περιεχόμενο των σχετικών καταγγελιών. Οι εν λόγω πληροφορίες μπορεί να στοιχειοθετούν παραβάσεις του κώδικα δεοντολογίας ή άλλων νόμων και κανονισμών, την κατάχρηση πόρων ή την κακοδιαχείριση, την κατάχρηση εξουσίας, κινδύνους για τη δημόσια υγεία και ασφάλεια, καθώς και αδικήματα διαφθοράς. Στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας, η έννοια του «παραπτώματος» θα πρέπει να περιορίζεται σε πράξεις βλαπτικές του δημοσίου συμφέροντος, ώστε να διακρίνεται από ιδιωτικές διαφορές, οι οποίες συνήθως αποτελούν αρμοδιότητα του τμήματος διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και η επίλυσή τους δεν περιλαμβάνει τη λήψη πρόσθετων μέτρων έννομης προστασίας έναντι αντιποίνων. Η σαφής οριοθέτηση της έννοιας του «παραπτώματος» αποκλειστικά σε πράξεις βλαπτικές του δημοσίου συμφέροντος συμβάλει στην αποφυγή της επιβάρυνσης των διαύλων υποβολής αναφορών με μη συναφείς υποθέσεις.

Για παράδειγμα, η νομοθεσία του Ηνωμένου Βασιλείου¹ έχει υιοθετήσει μια ισορροπημένη προσέγγιση ως προς το περιεχόμενο των αναφορών που υποβάλλονται μέσω των σχετικών διαύλων και περιλαμβάνει τις εξής περιπτώσεις:

- Τέλεση αξιόποινων πράξεων,
- Αθέτηση νομικών υποχρεώσεων,
- Κακοδικία,
- Διακινδύνευση της υγείας ή της ασφάλειας,
- Περιβαλλοντικές καταστροφές, ή
- Απόκρυψη πληροφοριών που στοιχειοθετούν την τέλεση των παραπάνω πράξεων.

Επιπλέον, το άρθρο 2 του υπ' αριθμ. 128/2014 νόμου της Σερβίας σχετικά με την Προστασία των Πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το Δημόσιο Συμφέρον ορίζει ότι η καταγγελία μπορεί να περιλαμβάνει και την τέλεση παραπτωμάτων σχετικών με:

- Παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων,
- Άσκηση δημόσιας εξουσία κατά παράβαση του σκοπού για τον οποίο χορηγήθηκε η εξουσία αυτή.

Στη σχετικές νομοθετικές διατάξεις των ΗΠΑ, το προστατευόμενο περιεχόμενο των καταγγελιών ερμηνεύεται διασταλτικά. Συγκεκριμένα, στον τίτλο 5 του Κώδικα των ΗΠΑ (U.S.C.) § 1213 και § 2302(β)(8) ως «παραπτωμα» ορίζεται η κατάφωρη κακοδιοίκηση, η κατασπατάληση πόρων, η κατάχρηση εξουσίας και η διακινδύνευση της δημόσιας υγείας και ασφάλειας. Πρόκειται για έναν πιο ελαστικό ορισμό σε σχέση με τις διατάξεις του Ηνωμένου Βασιλείου και, επομένως, η ερμηνεία του εναπόκειται στα δικαστήρια. Ωστόσο, η ερμηνεία του όρου των προστατευόμενων αποκαλύψεων από τα δικαστήρια, μπορεί να έχει απροσδόκητα αποτελέσματα ακόμη κι αν η πρόθεση του νομοθέτη σαφώς περιλαμβάνει ένα ευρύ πεδίο εφαρμογής. Μετά από μια σειρά δικαστικών αποφάσεων των ΗΠΑ, οι οποίες ερμήνευαν συσταλτικά τον όρο των

1. Άρθρο 43B του νόμου περί προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος του Ηνωμένου Βασιλείου (UK Public Interest Disclosure Act) του 1998, Μέρος IVA.

προστατευόμενων αποκαλύψεων, κατά τέτοιο τρόπο ώστε θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αντίκειται στις διατάξεις του αμερικανικού νόμου περί προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον (Whistleblower Protection Act – WPA), ακολούθησε έκθεση της αμερικανικής Γερουσίας που επανεστίασε στον αρχικό σκοπό του νόμου και παρείχε περαιτέρω διευκρινίσεις στα δικαστήρια σχετικά με την ορθή ερμηνεία. Στον Νόμο για την Ενίσχυση της Προστασίας των Πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το Δημόσιο Συμφέρον (Whistleblower Protection Enhancement Act) του 2012, το Κογκρέσο ψήφισε ομόφωνα την κατάργηση ορισμένων δικαστικών αποφάσεων που δημιούργησαν κενά στην προστασία «κάθε» νόμιμης, αξιόπιστης και ουσιώδους καταγγελίας. Επειδή ένα συγκεκριμένο δικαστήριο (το Εφετείο της Ομοσπονδιακής Περιφέρειας), ως ένδειξη άσκησης αντίθετης πολιτικής, αρνιόταν επανειλημμένως να συμμορφωθεί προς τις παραπάνω συστάσεις, το Κογκρέσο αναγκάστηκε να παρέμβει τρεις φορές με την ψήφιση νομοθεσίας για την αποκατάσταση των δικαιωμάτων των πληροφοριοδοτών, τα οποία θεσπίστηκαν για πρώτη φορά με τον Νόμο περί Μεταρρύθμισης των Δημόσιων Υπηρεσιών του 1978. Με τον νόμο του 2012, το Κογκρέσο κατήργησε την αποκλειστική αρμοδιότητα και αποκατέστησε τον δευτεροβάθμιο δικαιοδοτικό έλεγχο με δραστικά αποτελέσματα ορατά μέχρι και σήμερα.

Προκειμένου η ορθή ερμηνεία του όρου να μην εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των δικαστών, κάποιες χώρες παρέχουν άτυπες οδηγίες στις αρμόδιες αρχές. Για παράδειγμα, η «κατάφωρη κακοδιοίκηση», όπως αυτή ορίζεται στον καναδικό νόμο περί προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος² περιλαμβάνει τα παρακάτω στοιχεία:

- Ιδιαίτερος σοβαρές υποθέσεις
- Περιπτώσεις αμέλειας, δηλαδή έλλειψης προσοχής, την οποία οφείλει κατά τις περιστάσεις να καταβάλει ο μέσος συνετός άνθρωπος,
- Περιπτώσεις που υπερβαίνουν τα όρια του απλού παραπτώματος ή της ελαφριάς αμέλειας,
- Διαχειριστικές ενέργειες ή αδράνεια των στελεχών της διοίκησης, οι οποίες ενέχουν πιθανό κίνδυνο να επηρεαστεί ουσιωδώς η ικανότητα ενός οργανισμού, υπηρεσίας ή μονάδας να εκτελέσει τα καθήκοντά της,
- Δόλος κατά την τέλεση της πράξης,
- Επανελημμένη και συστηματική τέλεση της πράξης.³

Στην Αυστραλία, ο νόμος περί προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον (Public Interest Disclosure Act) (2013) παρέχει οδηγίες για την έννοια της «γνωστοποιήσιμης συμπεριφοράς», η οποία ορίζεται ως εξής στο άρθρο 29:

-
2. Υποπαράγραφος 8γ του Νόμου περί προστασίας των δημοσίων υπαλλήλων που καταγγέλλουν επιλήψιμες πράξεις (Public Servants Disclosure Protection Act, S.C. 2005), κεφάλαιο 46.
 3. Βλέπε «Τι σημαίνει 'υπερβολική κακοδιοίκηση' (gross mismanagement) στον δημόσιο τομέα;» Διαθέσιμο στο www.psic.gc.ca/eng/wrongdoing#whatisgross.

«συμπεριφορά (τελούμενη στην ημεδαπή ή την αλλοδαπή) η οποία παραβιάζει τη νομοθεσία, συνιστά κακοδιοίκηση, ήτοι κατάχρηση της δημόσιας εμπιστοσύνης, έχει ως αποτέλεσμα την κατασπατάληση δημόσιου χρήματος, δημόσιας περιουσίας ή χρημάτων εντεταλμένης αρχής ή συμπεριφορά, η οποία συνιστά αφηρημένη, συγκεκριμένη ή δυνητική διακινδύνευση του εννόμου αγαθού της υγείας ή της ασφάλειας ενός ή περισσότερων φυσικών προσώπων ή του περιβάλλοντος. Επιπρόσθετα, η γνωστοποιήσιμη συμπεριφορά περιλαμβάνει και τις εξής περιπτώσεις: α) κατάχρηση του αξιώματος ενός δημοσίου υπαλλήλου και β) συμπεριφορές δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίες, εφόσον αποδειχθεί η τέλεσή τους, πιθανόν να οδηγήσουν στη λήψη πειθαρχικών μέτρων».

Ένα ενδιαφέρον χαρακτηριστικό του νόμου αυτού είναι ότι περιλαμβάνει στο πεδίο εφαρμογής του όχι μόνο τα ποινικά αδικήματα και τις παραβάσεις του νόμου, αλλά και κάθε πράξη που αντιβαίνει στο δημόσιο συμφέρον και συνεπάγεται την πειθαρχική δίωξη του δημοσίου υπαλλήλου με βάση τους ισχύοντες εσωτερικούς κανονισμούς που εφαρμόζονται στον δημόσιο τομέα, όπως οι κώδικες δεοντολογίας.

Αυτή τη στιγμή στην Ελλάδα, το «παράπτωμα» που γνωστοποιεί ο πληροφοριοδότης, προκειμένου να δικαιούται έννομης προστασίας ερμηνεύεται συστατικά. Οι προστατευόμενες αποκαλύψεις ορίζονται στο άρθρο 110 παράγραφος 6 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και στο Άρθρο 45B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, σύμφωνα με τα οποία κάθε πρόσωπο το οποίο, χωρίς να εμπλέκεται καθ' οιονδήποτε τρόπο σε συγκεκριμένες αξιόποινες πράξεις⁴ και χωρίς να αποβλέπει σε ίδιον όφελος, συμβάλλει ουσιωδώς, με τις πληροφορίες που παρέχει στις διωκτικές αρχές, στην αποκάλυψη και δίωξή τους, χαρακτηρίζεται ως μάρτυς δημοσίου συμφέροντος και συνεπώς δεν υφίσταται άλλη δυσμενή διακριτική μεταχείριση αμέσως ή εμμέσως λόγω αποκάλυψης της αξιόποινης πράξης. Από τον συνδυασμό των εν λόγω διατάξεων, προκύπτει οι πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον προστατεύονται μόνο στην περίπτωση που αποκαλύπτουν την τέλεση παραπτωμάτων συμβάλλοντας ουσιωδώς στη δίωξη ποινικών αδικημάτων σχετικών με τη δωροδοκία. Η ερμηνεία αυτή απέχει πολύ από τη νομοθεσία πολλών άλλων έννομων τάξεων, όπου οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος χαίρουν νομικής προστασίας εάν αποκαλύψουν την τέλεση παραπτωμάτων που σχετίζονται με οποιαδήποτε παράβαση νόμου και ενίοτε και εσωτερικών κανονισμών, όπως κωδίκων δεοντολογίας, ανεξαρτήτως αν επιδιώκεται προσωπικό όφελος (εκτός αν το όφελος αυτό είναι παράνομο).

Σημειώνεται ότι οι διάυλοι υποβολής καταγγελιών για την τέλεση παραπτωμάτων στον δημόσιο τομέα δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για την αναφορά ήσσονος σημασίας περιστατικών κακοδιοίκησης ή τυχαία σφάλματα των στελεχών της διοίκησης ή άλλων δημοσίων υπαλλήλων, καθώς στην περίπτωση αυτή επηρεάζεται η αξιοπιστία του συστήματος. Ωστόσο, τα αναφερόμενα παραπτώματα θα πρέπει τουλάχιστον να

4. Άρθρα 159 (Δωροληψία πολιτικών αξιωματούχων), 159Α (Δωροδοκία πολιτικών αξιωματούχων), 235 (Δωροληψία υπαλλήλου), 236 (Δωροδοκία υπαλλήλου), 237 (Δωροληψία και δωροδοκία δικαστικών λειτουργιών) και 237Α (Εμπορία επιρροής – Μεσάζοντες) του Ποινικού Κώδικα.

περιλαμβάνουν όλες τις αξιόποινες πράξεις, καθώς και οποιαδήποτε παράβαση νομικής υποχρέωσης ή άλλη πράξη που συνεπάγεται την πειθαρχική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε στις 23 Απριλίου 2018 Πρόταση οδηγίας σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης, σύμφωνα με την οποία το αντικείμενο της καταγγελίας ερμηνεύεται διασταλτικά. Η Πρόταση οδηγίας ορίζει ότι οι πληροφορίες που καταγγέλλουν την τέλεση παράνομων πράξεων ή κατάχρηση δικαίου με τη χρήση των ειδικών διαύλων υποβολής καταγγελιών μπορούν να αφορούν τους ακόλουθους τομείς:

- Δημόσιες συμβάσεις,
- χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας,
- ασφάλεια των προϊόντων,
- ασφάλεια των μεταφορών,
- προστασία του περιβάλλοντος,
- πυρηνική ασφάλεια,
- ασφάλεια των τροφίμων και των ζωοτροφών, υγεία και καλή μεταχείριση των ζώων,
- δημόσια υγεία,
- προστασία των καταναλωτών,
- προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών,
- εσωτερική αγορά και ανταγωνισμός,
- απάτη ή άλλη παράβαση που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης,
- ελεύθερη μετακίνηση αγαθών, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίου.

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η Πρόταση Οδηγίας, σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 3 παρ. 3 για την «κατάχρηση δικαίου», απαιτεί την καταγγελία πράξεων ή παραλείψεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, οι οποίες τυπικά δεν φαίνονται παράνομες, αλλά ματαιώνουν το αντικείμενο ή τον σκοπό των εφαρμοστέων κανόνων.

Σύσταση

1. Να συμπεριληφθεί ο ορισμός του «παραπτώματος» στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., ο οποίος θα πρέπει τουλάχιστον να συμβαδίζει με την τελική μορφή της Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης.

Εφαρμογή του πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης, λαμβάνοντας υπόψη το ευαίσθητο περιεχόμενο ορισμένων καταγγελιών

Η γενική έννοια του όρου «πληροφοριοδότης που ενεργεί προς το δημόσιο συμφέρον» θα πρέπει να είναι αρκετά ευρεία ώστε να περιλαμβάνει όλες τις αρμοδιότητες που υπάγονται στις λειτουργίες τόσο του στενού όσο και του ευρύτερου δημοσίου τομέα, της κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων επιχειρήσεων, των Ν.Π.Δ.Δ., των Ν.Π.Ι.Δ. που εποπτεύονται από δημόσιους φορείς. Όλοι οι εργαζόμενοι των φορέων αυτών, τόσο τα υπηρεσιακά όσο και τα αιρετά στελέχη, θα πρέπει να προστατεύονται. Επιπλέον, ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο προστασίας των πληροφοριοδοτών θα πρέπει να εφαρμόζεται και στους φορείς του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις με το κράτος σε τομείς, όπως είναι για παράδειγμα η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας (εταιρείες παροχής ηλεκτρισμού, ύδρευσης ή οι λιμενικές αρχές). Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζεται η προστασία όσων εργαζομένων δεν εμπíπτουν στο καθεστώς της παραδοσιακής σχέσης εργαζομένου-εργοδότη (π.χ. σύμβουλοι, εργολάβοι, εκπαιδευόμενοι/ασκούμενοι, υπάλληλοι προσωρινής απασχόλησης, πρώην εργαζόμενοι και εθελοντές). Καλή πρακτική θεωρείται επίσης η προστασία των υποψήφιων αλλά και των πρώην εργαζομένων. Για παράδειγμα το άρθρο 2 του υπ' αριθμ. 128/2014 νόμου της Σερβίας ορίζει ως «πληροφοριοδότη» κάθε φυσικό πρόσωπο που προβαίνει στην καταγγελία πράξεων συνδεόμενων με την εργασία του, την πρόσληψή του, τη χρήση υπηρεσιών που παρέχονται από δημόσιες ή άλλες αρχές, άτομα που κατέχουν δημόσια εξουσία, τις επιχειρηματικές συναλλαγές και την ιδιοκτησία επιχειρήσεων.

Ωστόσο, σε πολλές έννομες τάξεις, οι εργαζόμενοι σε ευαίσθητους τομείς του δημοσίου, όπως οι ένοπλες δυνάμεις, οι διωκτικές αρχές ή οι υπηρεσίες διαχείρισης πληροφοριών, δεν εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής του όρου «πληροφοριοδότης» και επομένως εξαιρούνται από το προστατευτικό πλαίσιο. Η εξαίρεση αυτή οφείλεται στην υποχρεωτική χρήση των εσωτερικών διαύλων υποβολής αναφορών για την αποκάλυψη των παραπτωμάτων που τελούνται στην υπηρεσία. Σε αντίθεση με την πλειονότητα των υπολοίπων δημοσίων υπαλλήλων, στη συγκεκριμένη περίπτωση η εθνική νομοθεσία

απαγορεύει την αποκάλυψη του παραπτώματος σε εντεταλμένο τρίτο και ανεξάρτητο φορέα.⁵

Οι λόγοι για την απαγόρευση γνωστοποίησης ζητημάτων εθνικής ασφάλειας είναι προφανείς και περιλαμβάνουν, παράδειγμα, την αποτροπή της πρόσβαση εγκληματικών οργανώσεων κλπ. σε πληροφορίες που ενδεχομένως να επηρεάσουν τη δημόσια ασφάλεια και ευαίσθητα στρατηγικά συμφέροντα. Γι' αυτό τον λόγο, ορισμένα κράτη επιβάλλουν ποινές σε εργαζόμενους, οι οποίοι καταγγέλλουν περιστατικά που αφορούν εμπιστευτικές κρατικές πληροφορίες ή ζητήματα δημόσιας ασφάλειας. Ωστόσο, η επιβολή της υποχρέωσης τήρησης της μυστικότητας για κάθε παράπτωμα που τελείται στη δημόσια διοίκηση δεν αποτελεί ενδεδειγμένο τρόπο αντιμετώπισης των απειλών εθνικής ασφάλειας. Η απαγόρευση καταγγελίας των παραπτωμάτων που καταγράφονται στους δημόσιους θεσμούς μέσω εξωτερικών διαύλων υπονομεύει την αποτελεσματικότητα του πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον. Επιπλέον, προκαλείται μια θεσμική σύγκρουση συμφερόντων όσον αφορά τον τρόπο χειρισμού των κατηγοριών για την τέλεση παραπτώματος, και μειώνεται η λογοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων που έχουν την εξουσία να καταπατήσουν ατομικά δικαιώματα, πράγμα που αντιβαίνει στον σκοπό θέσπισης της νομοθεσίας για την προστασία των πληροφοριοδοτών. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ήδη από τον Δεκέμβριο 2017, μόνο στις 14 από τις 38 χώρες⁶ που διαθέτουν εθνικούς νόμους περί προστασίας πληροφοριοδοτών, εντοπίζονται κενά σχετικά με την εθνική ασφάλεια.⁷ Μέχρι σήμερα, η απρόσκοπτη εφαρμογή του πλαισίου προστασίας, χωρίς την πρόβλεψη ειδικών εξαιρέσεων σχετιζόμενων με την εθνική ασφάλεια, δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο αντιπαραθέσεων, καθώς δεν έχουν προκληθεί σχετικές παραβιάσεις της εθνικής ασφάλειας από συναφείς καταγγελίες.

Προτεραιότητα της ελληνικής κυβέρνησης θα πρέπει να είναι η εναρμόνιση των αντικρουόμενων στόχων σχετικά με τη προστασία των εμπιστευτικών πληροφοριών που δεν θα πρέπει να διαρρεύσουν στον δημόσιο τομέα, διασφαλίζοντας παράλληλα ότι όλοι οι δημόσιοι οργανισμοί λογοδοτούν για τις αποφάσεις τους. Μπορούν να δημιουργηθούν εξωτερικοί δίαυλοι καταγγελίας των παραπτωμάτων που αφορούν ευαίσθητους τομείς που μπορεί να επηρεάζουν την εθνική ασφάλεια και οι δίαυλοι αυτοί να υπόκεινται σε υψηλότερες απαιτήσεις ασφαλείας και εμπιστευτικότητας ώστε να διασφαλιστεί ότι οι πληροφορίες δεν θα διαρρεύσουν στο κοινό. Με αυτόν τον τρόπο θα μειώνονταν οι όποιες αντιλήψεις περί σύγκρουσης συμφερόντων καθώς και η έλλειψη διαφάνειας και λογοδοσίας σε οργανισμούς με στρατηγική σημασία για τη χώρα. Ο αποδέκτης των καταγγελιών θα μπορούσε να αποφασίσει, με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και σαφώς καθορισμένες οδηγίες, τον ενδεδειγμένο τρόπο

-
5. ΗΠΑ: 5 USC § 8H ; Ηνωμένο Βασίλειο : Official Secrets Act, ενότητα 1 ; και Καναδάς: Public Servants Disclosure Protection Act, ενότητα 2.
 6. Αλβανία, Αυστραλία, Βέλγιο, Βοσνία, Γαλλία, Γκάνα, Ζάμπια, ΗΠΑ, Ιαπωνία, Ινδία, Ιρλανδία, Ισραήλ, Ιταλία, Καναδάς, Κορέα, Κόσοβο, Λιβερία, Λουξεμβούργο, Μακεδονία, Μαλαισία, Μάλτα, Μοζαμβίκη, Μεγάλη Βρετανία, Ναμίμπια, Νέα Ζηλανδία, Νορβηγία, Νότιος Αφρική, Ολλανδία, Ουγγαρία, Περού, Ρουμανία, Σερβία, Σλοβακία, Σουηδία, Τζαμάικα και Τυνησία.
 7. Ηνωμένο Βασίλειο, ΗΠΑ, Ιαπωνία, Ινδία, Ιρλανδία, Καναδάς, Νέα Ζηλανδία, Νορβηγία, Νότιος Αφρική, Περού, Σλοβακία και Τζαμάικα..

ανταπόκρισης στις κατηγορίες για την τέλεση των σχετικών παραπτώματων και ποιες πληροφορίες επιτρέπεται να κοινοποιηθούν.

Στην Αυστραλία για παράδειγμα, η καταγγελία μιας συμπεριφοράς που αφορά μια υπηρεσία πληροφοριών γίνεται στην ίδια την υπηρεσία ή στον Γενικό Επιθεωρητή Πληροφοριών και Ασφάλειας, εάν ο πληροφοριοδότης έχει εύλογους λόγους να πιστεύει ότι θα ήταν σκόπιμο να διερευνηθεί από τον Γενικό Επιθεωρητή Πληροφοριών και Ασφάλειας. Ο Γενικός Επιθεωρητής Πληροφοριών και Ασφάλειας είναι ανεξάρτητη θεσμοθετημένη αρχή με έργο τον έλεγχο των δραστηριοτήτων των έξι υπηρεσιών πληροφοριών της Αυστραλίας. Σκοπός του ελέγχου αυτού είναι να διασφαλίζεται η λειτουργία των υπηρεσιών σε καθεστώς νομιμότητας και διαφάνειας, σε συμμόρφωση με τις υπουργικές οδηγίες και με σεβασμό προς τα ανθρώπινα δικαιώματα. Κατόπιν σχετικής καταγγελίας ή παραπομπής από τον Υπουργό, ο Γενικός Επιθεωρητής αναλαμβάνει την επίσημη διερεύνηση των δραστηριοτήτων της εκάστοτε υπηρεσίας πληροφοριών. Ο Γενικός Επιθεωρητής μπορεί επίσης να ενεργεί και αυτεπαγγέλτως διεξάγοντας τακτικούς ελέγχους και παρακολουθώντας τις δραστηριότητες της υπηρεσίας.⁸

Στις ΗΠΑ, επιτυγχάνεται η εξισορρόπηση των αντικρουόμενων συμφερόντων επιτρέποντας την υποβολή απόρρητων καταγγελιών σε Εποπτικές Επιτροπές Πληροφοριών του Κογκρέσου και στον Γενικό Επιθεωρητή, ως εναλλακτικές επιλογές προς την υποβολή καταγγελιών σε ιεραρχικά ανώτερα στελέχη της υπηρεσίας.⁹

Επιπλέον, το Συμβούλιο της Ευρώπης προβλέπει ότι για καταγγελίες υποθέσεων που αφορούν την εθνική ασφάλεια, κρατικά ή στρατιωτικά μυστικά ή απόρρητες πληροφορίες, τα κράτη θα μπορούσαν να εξετάσουν το ενδεχόμενο εφαρμογής ειδικών προγραμμάτων, κανόνων, διαδικασιών και ασφαλιστικών δικλείδων λαμβάνοντας υπόψη τη φύση του αντικειμένου, με στόχο την αποτροπή κάθε περιττής εξωτερικής έκθεσης ευαίσθητων πληροφοριών (Συμβούλιο της Ευρώπης, 2014).

Προς το παρόν, το πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., όπως ορίζεται στο άρθρο 2, δεν είναι τόσο περιεκτικό όσο ο ορισμός του δημόσιου λειτουργού που παρέχεται από τον ελληνικό Ποινικό Κώδικα, με αποτέλεσμα να εξαιρούνται πολλοί δημόσιοι υπάλληλοι που εργάζονται σε στρατηγικής σημασίας κρατικές υπηρεσίες. Το πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. μπορεί να επεκταθεί, για τους σκοπούς του ορισμού του «πληροφοριοδότη», βάσει του άρθρου 263Α του Ποινικού Κώδικα, στο οποίο παρέχεται ένας ευρύτερος ορισμός του «δημόσιου υπαλλήλου» που περιλαμβάνει μεταξύ άλλων, τους δημάρχους, τους προέδρους κοινοτήτων και όσους υπηρετούν πρόσκαιρα ή μόνιμα σε επιχειρήσεις που ανήκουν στο Κράτος και που παρέχουν αποκλειστικά υπηρεσίες κοινής ωφελείας.

Επιπλέον, η ελληνική κυβέρνηση θα μπορούσε να εξετάσει την σκοπιμότητα εδραίωσης μηχανισμών λογοδοσίας και διαφάνειας που υφίστανται ήδη στην Ελλάδα. Για παράδειγμα, ο Συνήγορος του Πολίτη ήδη διενεργεί εργασίες επιτήρησης για την

8. Ενότητες 6 έως 14, Inspector-General of Intelligence and Security Act, 1986.

9. USC 5 § 8H.

αξιολόγηση της απόδοσης των ακτοφυλάκων, των υπηρεσιών της αστυνομίας και των δεσμοφυλάκων που σχετίζονται με τη μετανάστευση. Η πρόσληψη και η εκπαίδευση καταρτισμένου προσωπικού που διαθέτει όλα τα απαιτούμενα προσόντα θα μπορούσε να εξασφαλίσει στον Συνήγορο του Πολίτη τα εχέγγυα αξιοπιστίας για την εγκαθίδρυση του ως του εξωτερικού διαύλου υποβολής καταγγελιών σχετικά με ζητήματα εθνικής ασφάλειας.

Συστάσεις

2. Να εναρμονιστεί ο ορισμός του πληροφοριοδότη και του πεδίου εφαρμογής του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. με το άρθρο 263Α του ελληνικού Ποινικού Κώδικα ώστε να προστατεύονται όλοι οι εργαζόμενοι σε δημόσιους φορείς, επιχειρήσεις που ανήκουν ή ελέγχονται από το κράτος, θεσμοθετημένες αρχές, δήμους και επιχειρήσεις που παρέχουν απαραίτητες υπηρεσίες κοινής ωφελείας, μεταξύ άλλων.
3. Να εξεταστεί το ενδεχόμενο θέσπισης πρόσθετων ασφαλιστικών δικλείδων για τις εξωτερικές καταγγελίες που γίνονται προς ανεξάρτητους τρίτους φορείς (βλέπε σύσταση υπ' αριθμόν 14) και αφορούν ευαίσθητους τομείς (π.χ. ένοπλες δυνάμεις, υπηρεσίες πληροφοριών, δικτυικές αρχές) για να αποφεύγεται η διαρροή στη δημοσιότητα των πληροφοριών σχετικά με την εθνική ασφάλεια ή τα στρατηγικά συμφέροντα, καθώς και να θεσπιστούν κατευθυντήριες οδηγίες που θα προβλέπουν ρητώς τις πληροφορίες που χρήζουν δημοσιοποίησης για τη διαφύλαξη της διαφάνειας και λογοδοσίας.

2. Παροχή κινήτρων για την υποβολή καταγγελιών

Εξετάζοντας τη δυνατότητα παροχής κινήτρων σε πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον

Η καταγγελία ενός παραπτώματος μπορεί να αποδειχτεί στην πράξη δύσκολο εγχείρημα που πιθανόν να οδηγήσει στον κοινωνικό αποκλεισμό του πληροφοριοδότη στον χώρο εργασίας, στην παρενόχληση, στον υποβιβασμό και την περιθωριοποίησή του. Εκτός από το κοινωνικό στίγμα που μπορεί να συνδέεται με την καταγγελία, οι εργαζόμενοι φοβούνται επίσης την οικονομική ζημία ή την προσβολή της τιμής και της υπόληψής τους. Προκειμένου να περιοριστούν αυτές οι πιθανές συνέπειες και να ενθαρρύνονται οι πολίτες να καταγγέλλουν τις παρανομίες που εντοπίζουν, τα κράτη παρέχουν μια σειρά διαφορετικών κινήτρων, από τιμητικές διακρίσεις μέχρι χρηματικές ανταμοιβές. Μολονότι συχνά θεωρούνται ως κίνητρα, τα ποσά που καταβάλλονται στους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον μπορεί να παρέχουν και οικονομική στήριξη π.χ. για τα έξοδα διαβίωσης και τα νομικά έξοδα έπειτα από την επιβολή αντιποίνων σε βάρος τους.

Στις ΗΠΑ, βάσει του νόμου περί ψευδών ισχυρισμών (False Claims Act), οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να καταθέτουν αγωγές στο όνομα του δημοσίου για την καταπολέμηση της απάτης και την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών. Εάν η αγωγή γίνει δεκτή, ο ενάγων μπορεί να εισπράξει έως και 30% του συνολικώς

ανακτηθέντος ποσού.¹⁰ Την περίοδο 1987-2012, καταβλήθηκαν περίπου 3 δισ. δολάρια ΗΠΑ σε πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον βάσει του νόμου περί ψευδών ισχυρισμών (Valencia, 2011). Επίσης, χάρη στον ίδιο νόμο, έχουν αυξηθεί σημαντικά τα χρηματικά ποσά των ανακτήσεων. Σήμερα, το αμερικανικό κράτος ανακτά κατά μέσο όρο περισσότερα από 1 δισ. δολάρια ετησίως ενώ, πριν από τη θέσπιση του νόμου, ο μέσος όρος ανερχόταν σε 10 εκατομμύρια δολάρια. Στο πλαίσιο του νόμου Dodd-Frank Act (2014), η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς των ΗΠΑ (SEC) εξουσιοδοτείται να καταβάλλει χρηματικό βραβείο στους πολίτες που γνωστοποιούν ουσιώδεις πληροφορίες συμβάλλοντας στην δίωξη πράξεων για τις οποίες επιβάλλεται χρηματική ποινή άνω του 1 εκατ. δολαρίων ΗΠΑ. Το ύψος των χρηματικών βραβείων κυμαίνεται μεταξύ 10% και 30% των χρημάτων που εισπράχθηκαν. Επιπλέον χρηματικά βραβεία μπορούν να απονεμηθούν στους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον και από άλλες δικωτικές αρχές.¹¹ Από το 2011 οπότε και πρωτοξεκίνησε το πρόγραμμα, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς των ΗΠΑ έχει καταβάλει περισσότερα από 111 εκατ. δολάρια σε 34 πληροφοριοδότες, οι οποίοι με τις πληροφορίες που παρείχαν και τη συνεργασία τους συνέβαλαν στο έργο της Επιτροπής.¹² Μόνο το 2016, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς των ΗΠΑ κατέβαλε περισσότερα από 57 εκατ. δολάρια σε βραβεία, ποσό υψηλότερο από τα ποσά που επιδίκασε όλα τα προηγούμενα χρόνια μαζί. Το πρόγραμμα χρηματικών βραβείων οδήγησε στην «επιβολή χρηματικών ποινών συνολικού ύψους άνω των 584 εκατ. Δολαρίων, καθώς και την ανάκτηση αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων χρηματικών ποσών άνω των 346 εκατ. δολαρίων και των συναφών τόκων» (SEC, 2016).

Ομοίως, και στην Κορέα παρέχονται χρηματικά έπαθλα σε πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το συμφέρον του δημοσίου και ειδικότερα για την καταγγελία πράξεων διαφθοράς. Σύμφωνα με τα άρθρα 71 έως 83 του Εκτελεστικού Διατάγματος του νόμου περί καταπολέμησης της διαφθοράς (Enforcement Decree of the Anti-Corruption Act), το οποίο τροποποιήθηκε και τέθηκε σε ισχύ τον Οκτώβριο του 2015, η Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και την Προστασία των Ατομικών Δικαιωμάτων (ACRC) της Κορέας μπορεί να καταβάλει έως και 2,6 εκατ. Δολάρια ΗΠΑ (3 δισ. γουόν Νότιας Κορέας) σε πληροφοριοδότες που συμβάλλουν άμεσα στην αύξηση των εσόδων των δημόσιων οργανισμών. Μπορεί επίσης να καταβάλει έως και 1,7 εκατ. δολάρια ΗΠΑ (200 δισ γουόν Νότιας Κορέας) σε πληροφοριοδότες που εμμέσως συμβάλλουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Το 2016 τροποποιήθηκε επίσης ο νόμος για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον (Public Interest Whistleblower Act). Σύμφωνα με τις νέες τροποποιήσεις η Επιτροπή η Επιτροπή ACRC μπορεί να καταβάλει χρηματική ανταμοιβή ύψους έως και 170 χιλιάδες δολάρια ΗΠΑ (200 εκ. γουόν Νότιας Κορέας) σε πληροφοριοδότες που είτε εργάζονται στην εκάστοτε υπηρεσία (εσωτερικοί πληροφοριοδότες) είτε είναι τρίτοι (εξωτερικοί πληροφοριοδότες), όπως πολίτες ή πελάτες, και οι οποίοι κρίνεται ότι συνέβαλαν εμμέσως στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

10. False Claims Act, 31 U.S.C. §3729.

11. Βλέπε www.sec.gov/whistleblower.gov.

12. Μέχρι Σεπτέμβριο 2016.

Οι νόμοι που δίνουν τη δυνατότητα στους «πολίτες να ωφεληθούν οικονομικά από την καλή τους πράξη» αποφέρουν κολοσσιαία χρηματικά ποσά στα κρατικά ταμεία. Πολλοί εκφράζουν την άποψη ότι η νομοθεσία για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον μπορεί να γίνει πιο αποτελεσματική όταν δεν εξαρτάται μόνο σε πρόσωπα με ηθικά κίνητρα και αξίες, πρόθυμα να θυσιάσουν την καριέρα τους, την οικονομική τους σταθερότητα και πολλά άλλα για να εκπληρώσουν το καθήκον τους ως πολίτες. Για την ακρίβεια, η προϋπόθεση των απολύτως ή κυρίως ανιδιοτελών κινήτρων για την παροχή έννομης προστασίας μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να μην επιφέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Το προσωπικό όφελος του πληροφοριοδότη μπορεί να συνυπάρχει με το δημόσιο συμφέρον. Όταν ο ίδιος ο νόμος δίνει έμφαση στα κίνητρα της καταγγελίας, ο καταγγελλόμενος έχει αυτομάτως την ευκαιρία να προσβάλει την αξιοπιστία και την προσωπικότητα του πληροφοριοδότη, αποπροσανατολίζοντας έτσι από το αντικείμενο της καταγγελίας κι εστιάζοντας στη σχέση μεταξύ πληροφοριοδότη και καταγγελλόμενου. Επιπλέον, είναι δύσκολο να εξακριβωθούν με βεβαιότητα τα κίνητρα του πληροφοριοδότη. Για τους σκοπούς της έρευνας, αυτό που έχει σημασία είναι η πληροφορία να μπορεί να υποδείξει την τέλεση του παραπτώματος και αυτό να επαληθεύεται, ενώ για τους σκοπούς της προστασίας είναι σημαντικό η πληροφορία να μην είναι κατασκευασμένη με σκοπό να παραπλανήσει τις αρμόδιες αρχές.

Ωστόσο, υπάρχουν σίγουρα σημαντικοί κίνδυνοι που συνδέονται με την παροχή χρηματικών κινήτρων σε πληροφοριοδότες. Πολλοί ειδικοί σε θέματα διακυβέρνησης υποστηρίζουν ότι η παροχή χρηματικών ανταμοιβών θα αυξήσει σημαντικά τον αριθμό των ανυπόστατων καταγγελιών. Επιπλέον, πολλοί είναι αντίθετοι για ηθικούς λόγους, προβάλλοντας για παράδειγμα το επιχείρημα ότι οι πληροφοριοδότες θα πρέπει να ενεργούν παρακινούμενοι από τα καθήκοντά τους ως πολίτες και όχι από τα πιθανά οφέλη που μπορεί να προκύψουν από την ενέργειά τους αυτή. Κυρίως όμως, η παροχή χρηματικών κινήτρων για την υποβολή καταγγελιών ενδέχεται να επηρεάσει την κοινωνική αποδοχή της πράξης, ως μέσο καταπολέμησης της διαφθοράς, μειώνοντας παράλληλα την αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων μέτρων προστασίας. Τα προγράμματα χρηματικών ανταμοιβών, μπορούν να επιφέρουν αρνητικές συνέπειες στη νομοθεσία περί της προστασίας των πληροφοριοδοτών, ιδίως σε κοινωνίες, όπου υπάρχει ήδη αρνητική προκατάληψη απέναντί τους, αφήνοντας έτσι ελάχιστα περιθώρια να επωφεληθούν πραγματικά οι πληροφοριοδότες. Πράγματι, από τον Σεπτέμβριο 2016, 34 από 18,334 καταγγελίες είχαν ως αποτέλεσμα τη χρηματική ανταμοιβή του πληροφοριοδότη, δηλαδή ποσοστό 0.02% (SEC 2016). Δεδομένου ότι πρόκειται για ένα ζήτημα το οποίο επηρεάζεται άμεσα από τη νοοτροπία και τον πολιτισμό της κάθε χώρας, τα επίπεδα αποδοχής της απονομής χρηματικών βραβείων ποικίλουν.

Σε έννομες τάξεις, όπου η χορήγηση χρηματικών ανταμοιβών σε πληροφοριοδότες θα επιφέρει αρνητικές συνέπειες, μπορούν να θεσπιστούν άλλου είδους κίνητρα για την ενθάρρυνση των καταγγελιών, όπως π.χ. οι ατομικές διακρίσεις και τα τιμητικά μετάλλια. Για παράδειγμα, το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο στο Ισραήλ δίνει τη δυνατότητα στον Πρόεδρο να χορηγεί βραβεία σε δημόσιους υπαλλήλους που καλόπιστα υπέβαλαν καταγγελίες σχετικά με πράξεις διαφθοράς ή άλλες παραβιάσεις δεοντολογίας που τελέστηκαν στον χώρο εργασίας τους, εφόσον οι καταγγελίες αυτές ήταν δικαιολογημένες. Το βραβείο αποτελεί έτσι μια μορφή δημόσιας αναγνώρισης της

συμβολής του εν λόγω προσώπου στην προάσπιση της δεοντολογικής συμπεριφοράς σε δημόσιους οργανισμούς του Ισραήλ. Αντίστοιχη πρακτική εφαρμόζεται και στην Ιρλανδία, ωστόσο εκεί η αναγνώριση προέρχεται από την ίδια την κοινωνία των πολιτών με βραβεία που απονέμονται από τη Διεθνή Διαφάνεια και ειδικότερα το Εθνικό Βραβείο Ακεραιότητας (National Integrity Award) που θεσπίστηκε για πρώτη φορά το 2015 και λειτουργεί ως σύμβολο αναγνώρισης των προσώπων και των οργανώσεων που συνέβαλαν στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος με τη γνωστοποίηση παραβάσεων (Transparency International, 2015). Ένα σημαντικό προτέρημα των βραβείων αυτού του είδους είναι η ενίσχυση της κοινωνικής αποδοχής των πληροφοριοδοτών.

Σήμερα στην Ελλάδα, δεν υπάρχουν χρηματικά ή άλλου είδους τιμητικά βραβεία ή ατομικές διακρίσεις για την αναγνώριση των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον. Το άρθρο 263B του Ποινικού Κώδικα προβλέπει την επιβολή μέτρων επιείκειας για όσους συμβάλουν στην αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς. Η διάταξη αφορά τον ίδιο τον υπαίτιο ή τον συμμετοχο της πράξης, ο οποίος με σχετική του αναγγελία στον Εισαγγελέα παρέχει πληροφορίες, οι οποίες οδηγούν στην αποκάλυψη της συμμετοχής υπαλλήλου στις πράξεις αυτές. Ωστόσο, η διατύπωση του άρθρου 263B ομοιάζει περισσότερο προς την ποινική συνδιαλλαγή και δεν μπορεί να θεωρηθεί ως παροχή κινήτρων, καθώς δεν ενθαρρύνει την αποκάλυψη πράξεων που τελούνται στον χώρο εργασίας. Στο πλαίσιο αυτό, ο Έλληνας νομοθέτης θα μπορούσε να εξετάσει τη δυνατότητα θέσπισης χρηματικών ή τιμητικών βραβείων και ατομικών διακρίσεων για πληροφοριοδότες που επιδεικνύουν ηγετικές ικανότητες, δέσμευση και παραδειγματική συμπεριφορά σε ό, τι αφορά τη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος.

Αρκετοί από τους εκπροσώπους των αρμόδιων αρχών και της κοινωνίας των πολιτών που συμμετείχαν σε συνεντεύξεις για τις ανάγκες της παρούσας έκθεσης επεσήμαναν ότι η απονομή τιμητικών βραβείων, μεταλλίων ή άλλου είδους αναγνώρισης και οι θετικές αξιολογήσεις επίδοσης θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ενθαρρυντικά, ώστε οι δημόσιοι υπάλληλοι να προστατεύουν πιο ενεργά και άμεσα το δημόσιο συμφέρον και να δημιουργηθεί ένα θετικό κλίμα αποδοχής και επαίνου των υπαλλήλων που συμπεριφέρονται με ακεραιότητα. Σύμφωνα με τις σχετικές δηλώσεις των παραπάνω εκπροσώπων, η προσέγγιση αυτή έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την κρατούσα νοοτροπία ατιμωρησίας, κατά την οποία οι δημόσιοι υπάλληλοι τείνουν να πράττουν λιγότερα από όσα απαιτούνται, στο πλαίσιο των καθηκόντων τους, προκειμένου να μη βρεθούν μάρτυρες ύποπτων πρακτικών. Κατά τις συνεντεύξεις, θετική ήταν επίσης η γνώμη των ερωτηθέντων για τα προγράμματα χρηματικών ανταμοιβών, εφόσον αυτά υποστηρίζονται από ισχυρές επικοινωνιακές στρατηγικές με επίκεντρο άτομα που επωμίστηκαν σοβαρούς κινδύνους για την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος.

Συστάσεις

4. Να εξεταστεί η δυνατότητα απονομής τιμητικών και χρηματικών βραβείων σε πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον σε αντιστοιχία με τα άρθρα 61 και 62 του Κώδικα Κατάστασης Δημόσιων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ για πράξεις εξαιρετικές κατά την υπηρεσία.
5. Να εξεταστεί η δυνατότητα απονομής επιπλέον τιμητικών ή/και τιμητικών βραβείων σε πληροφοριοδότες που συνέβαλαν ουσιαδώς στην προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος ή η καταγγελία τους οδήγησε στην ανάκτηση δημόσιων πόρων προκαθορισμένου ύψους.

3. Παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας του πλαισίου πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον

Υποχρεωτικός έλεγχος της αποτελεσματικότητας του πλαισίου πολιτικής σε διαρκή βάση

Εάν η Ελλάδα αποφασίσει να διευρύνει το πλαίσιο πολιτικής για τους πληροφοριοδότες βάσει των παρόντων συστάσεων, θα μπορούσε επίσης να εξετάσει τη θέσπιση όρων για την τακτική αναθεώρηση του πλαισίου αυτού ώστε να αξιολογείται κατά πόσο οι εφαρμοζόμενοι μηχανισμοί εκπληρώνουν τους προκαθορισμένους στόχους και συνάδουν με το πνεύμα του πλαισίου πολιτικής. Παράλληλα, θα πρέπει να εξετάζεται και κατά πόσο εφαρμόζεται η σχετική νομοθεσία για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον. Πολλά κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, όπως η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Ιαπωνία και η Ολλανδία έχουν ψηφίσει νομοθετικές διατάξεις που προβλέπουν τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας, της επιβολής και του αντίκτυπου των εν λόγω πολιτικών. Ο νόμος σχετικά με την προστασία των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον της Ιαπωνίας προβλέπει ειδική υποχρέωση της κυβέρνησης για την υλοποίηση των μέτρων που προκύπτουν ως απαραίτητα σύμφωνα με τα ευρήματα του σχετικού ελέγχου. Τόσο στην Αυστραλία όσο και στον Καναδά, ο έλεγχος διεξάγεται από κοινοβουλευτικές επιτροπές και τα αποτελέσματά του συζητούνται στο Κοινοβούλιο.

Η Ελλάδα θα μπορούσε να εξετάσει το ενδεχόμενο συγκρότησης μιας ειδικής επιστημονικής επιτροπής αποτελούμενη από εκπροσώπους της κυβέρνησης, της ακαδημαϊκής κοινότητας και ανεξάρτητων δημόσιων αρχών, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, καθώς και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών με αντικείμενο την τακτική (π.χ. ανά πενταετία) παρακολούθηση και την αξιολόγηση της εφαρμογής του πλαισίου πολιτικής. Όπως επεσήμαναν οι εκπρόσωποι των φορέων που συμμετείχαν στις συνεντεύξεις για τις ανάγκες της παρούσας έκθεσης, η επιτροπή αυτή θα πρέπει να είναι επιφορτισμένη με την τεχνική ανάλυση της αποτελεσματικότητας του πλαισίου, ενώ η επικύρωση των ευρημάτων του ελέγχου και των πιθανών τροποποιήσεων νομοθετικών διατάξεων εναπόκειται στις αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές. Η επιλογή των μελών της ειδικής επιστημονικής επιτροπής θα πρέπει να βασίζεται στις

εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρίες τους και όχι στις πολιτικές τους πεποιθήσεις ή τη θέση τους στη διοικητική ιεραρχία.

Στο πλαίσιο αυτό και για σκοπούς διαφάνειας και λογοδοσίας, μπορεί να θεσπιστεί η υποχρέωση συλλογής στατιστικών στοιχείων και υποβολής εκθέσεων πεπραγμένων σχετικά με υποθέσεις που αφορούν πληροφοριοδότες (μετά από την ανωνυμοποίηση των στοιχείων τους). Τα στοιχεία αυτά και οι εκθέσεις πεπραγμένων θα κατατίθενται απευθείας στη Βουλή ή την αρχή που θα οριστεί αρμόδια για τη διαχείριση των εξωτερικών διαύλων υποβολής καταγγελιών. Επιπλέον, ο αποτελεσματικός υποχρεωτικός έλεγχος περιλαμβάνει την καταγραφή των επιτυχών και ανεπιτυχών υποθέσεων σχετικά με την επιβολή αντιποίνων σε πληροφοριοδότες, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων επί της ουσίας των υποθέσεων (π.χ. όχι υποθέσεις που κρίθηκαν για τυπικούς λόγους, αλλά υποθέσεις η κρίση των οποίων βασίστηκε στην παραβίαση ή μη των δικαιωμάτων των πληροφοριοδοτών). Ως καλή πρακτική θεωρείται η υποχρέωση κοινοποίησης των στατιστικών στοιχείων και των εκθέσεων πεπραγμένων από την αρχή για τη διαχείριση των εξωτερικών διαύλων υποβολής καταγγελιών στη Βουλή. Επιπλέον, η δημοσίευση συλλογής δεδομένων σχετικά με χρηματικά ποσά που ανακτήθηκαν από υποθέσεις απάτης ή μέσω προστίμων και χρηματικών ποινών, καθώς και τα ποσά που εξοικονομήθηκαν από την εξάλειψη φαινομένων κατασπατάλησης ή κακοδιαχείρισης δημόσιων πόρων μπορούν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά στην αλλαγή της νοοτροπίας των πολιτών και την κοινωνική στήριξη των πληροφοριοδοτών. Οι παραπάνω υποχρεώσεις μπορούν να σχεδιαστούν επί τη βάση των δεικτών που προτείνονται στην υποενότητα III.C.1) της παρούσας έκθεσης. Τα σχετικά στοιχεία και οι εκθέσεις που αναφέρονται ανωτέρω μπορούν να δημοσιεύονται.

Συστάσεις

6. Να εξεταστεί η δυνατότητα θέσπισης υποχρεωτικών τακτικών αναθεωρήσεων των νομοθετικών διατάξεων του πλαισίου πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον από ειδική επιστημονική επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους της κυβέρνησης, ανεξάρτητων δημόσιων αρχών, της ακαδημαϊκής κοινότητας και της κοινωνίας των πολιτών. Οι σχετικές συστάσεις μπορούν έπειτα να συζητούνται στη Βουλή στο πλαίσιο αρμόδιων κοινοβουλευτικών επιτροπών.
7. Θέσπιση υποχρέωσης συλλογής στατιστικών στοιχείων και υποβολής εκθέσεων πεπραγμένων σχετικά με υποθέσεις που αφορούν πληροφοριοδότες που θα καταθέτονται στη Βουλή ή την αρμόδια αρχή για τη διαχείριση των εξωτερικών διαύλων υποβολής καταγγελιών. Στην δεύτερη περίπτωση, τα στοιχεία θα πρέπει να κοινοποιούνται στη Βουλή. Για την ενίσχυση της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης των πολιτών, θα πρέπει να προβλέπεται η δημοσίευση των σχετικών στοιχείων.

B. Μέτρα για την αποφυγή επιβολής αντιποίνων

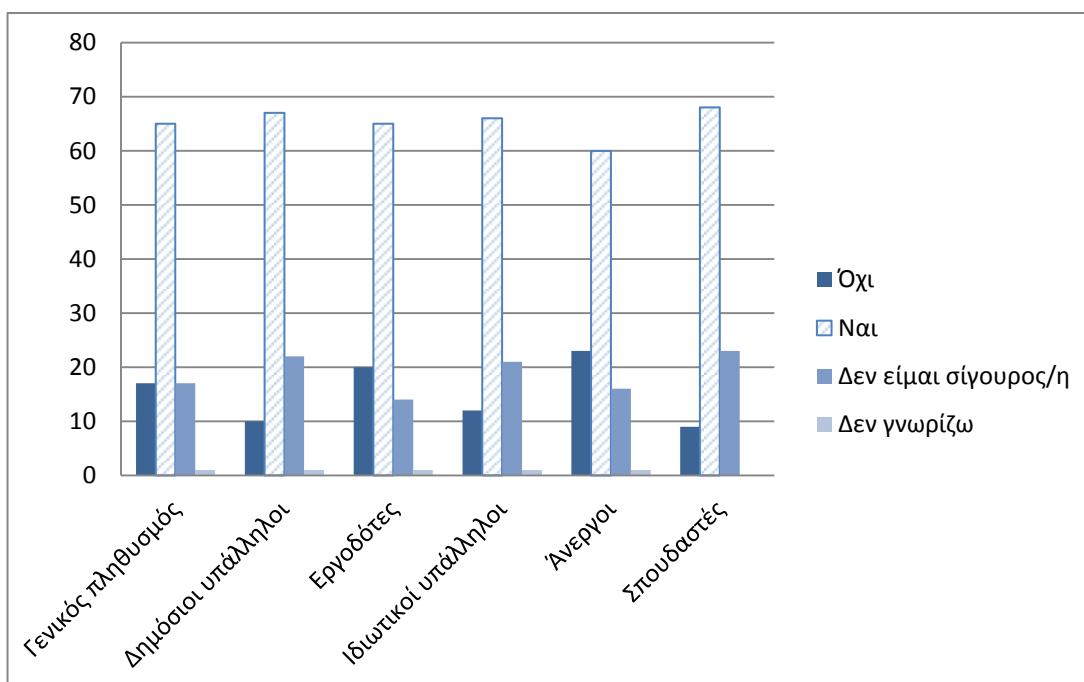
Όταν ένας δημόσιος υπάλληλος αντιλαμβάνεται ότι σχεδιάζεται ή τελείται ένα παράπτωμα, ενδεχομένως να μη γνωρίζει πώς να διαχειριστεί την πληροφορία αυτή, σε ποιόν να απευθυνθεί και κατά πόσο προστατεύεται ο ίδιος από ειδικούς μηχανισμούς για την προστασία των πληροφοριοδοτών. Καθ' όλη τη διαδικασία υποβολής της

καταγγελίας, οι εργαζόμενοι μπορεί να είναι επιφυλακτικοί ως προς τη διασφάλιση της ανωνυμίας και της εμπιστευτικότητας των στοιχείων τους, ενώ μπορεί επίσης να ανησυχούν για τη μετέπειτα εξέλιξη της υπόθεσης, κατά πόσο δηλαδή ο αποδέκτης της καταγγελίας θα διερευνήσει το περιεχόμενό της. Δεδομένου ότι η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει πολλά διαφορετικά στάδια που μπορεί να φαίνονται περίπλοκα και να αποθαρρύνουν τους πληροφοριοδότες, η σωστή πληροφόρηση μπορεί να ενισχύσει τη σαφήνεια της διαδικασίας και την εμπιστοσύνη σε αυτήν, καθώς και να παρέχει κίνητρα για την υποβολή της καταγγελίας.

Ιδανικά, ένα ισχυρό πλαίσιο προστασίας των πληροφοριοδοτών περιλαμβάνει μέτρα που αποτρέπουν την επιβολή αντιποίνων σε βάρος τους. Στα μέτρα αυτά συγκαταλέγονται και η διασφάλιση παροχής εννόμου προστασίας των πληροφοριοδοτών, η δημιουργία εναλλακτικών διαύλων επικοινωνίας για την αναγγελία της τέλεσης του παραπτώματος και η ρητή απαγόρευση άσκησης αντιποίνων. Επίσης, οι μηχανισμοί λογοδοσίας των αποδεκτών των καταγγελιών για τον τρόπο διαχείρισης των πληροφοριών που περιλαμβάνονται σε αυτές μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στην αποτροπή των αντιποίνων.

Τον Δεκέμβριο 2016, ο ΟΟΣΑ διεξήγαγε έρευνα κοινής γνώμης στο πλαίσιο της οποίας οι πολίτες ερωτήθηκαν αν θα κατήγγειλαν περιστατικά διαφθοράς που τελούνται στον χώρο εργασίας. Παρ'όλο που οι δημόσιοι υπάλληλοι καταγράφουν ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά ατόμων που δεν θα κατήγγειλαν ένα περιστατικό διαφθοράς (10%), ταυτόχρονα σημειώνουν ένα από τα υψηλότερα ποσοστά ατόμων που απάντησαν «ίσως/εξαρτάται/δεν ξέρω» (22%). Η έκταση και η αυθεντικότητα των προσπαθειών για την αποτροπή των αντιποίνων αποτελούν παράγοντα καθοριστικής σημασίας για το κατά πόσον οι δημόσιοι υπάλληλοι θα εμπιστεύονται το σύστημα και θα αισθάνονται σίγουροι να καταγγείλουν την αξιόποινη πράξη.

Σχήμα 2. Πρόθεση καταγγελίας περιστατικών διαφθοράς ανά επάγγελμα



Πηγή: ΟΟΣΑ και Public Issue (2016), «Έρευνα Κοινής Γνώμης: Στάσεις και Εμπειρίες Διαφθοράς στην Ελλάδα».

1. Παροχή διαβεβαιώσεων για την έννομη προστασία των πληροφοριοδοτών

Προσδιορίζοντας τη σημασία των κινήτρων του πληροφοριοδότη (π.χ. καλή πίστη) και της ακρίβειας των ισχυρισμών

Βασική προϋπόθεση των περισσότερων διατάξεων για την προστασία των πληροφοριοδοτών σε πολυμερείς συνθήκες για την καταπολέμηση της διαφθοράς και εθνικές νομοθεσίες, αποτελεί η «καλόπιστη» και για «βάσιμους λόγους» υποβολή καταγγελιών. Ωστόσο, η ερμηνεία του όρου «καλή πίστη» διαφέρει σε μεγάλο βαθμό από τη μία έννομη τάξη στην άλλη. Ορισμένες νομοθεσίες προβλέπουν ότι ένας υπάλληλος που καταγγέλλει με καλή πίστη είναι κάποιος που θεωρεί ευλόγως ότι οι ισχυρισμοί του ήταν αληθείς κατά τη στιγμή της αποκάλυψης, ενώ άλλα νομοθετικά πλαίσια συνδέουν την καλή πίστη με την απουσία βλαπτικών προθέσεων από μέρους του πληροφοριοδότη.

Τα παραπάνω υποδηλώνουν ότι, για την παροχή έννομης προστασίας απαιτείται τα κίνητρα του πληροφοριοδότη να είναι ανιδιοτελή και δεν θα πρέπει να βασίζονται στην πρόθεσή του να βλάψει τον καταγγελλόμενο. Ωστόσο, είναι εξαιρετικά δύσκολο να τεκμηριωθούν με βεβαιότητα τα εγγενή κίνητρα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος να αποκαλύψει ένα παράπτωμα και αυτό είναι το βασικό μειονέκτημα της ερμηνείας αυτής. Επιπλέον, η εν λόγω ερμηνευτική προσέγγιση αφήνει τα περιθώρια προσωπικής επίθεσης σε βάρος του πληροφοριοδότη, ως μέσο άμυνας του καταγγελλόμενου, αντί της προσβολής της ακρίβειας και της χρησιμότητας των ισχυρισμών. Θα έπρεπε άραγε οι ερευνητές να ασχολούνται περισσότερο με την ακρίβεια και τη χρησιμότητα των καταγγελλόμενων πληροφοριών ή για τις προσωπικές σχέσεις μεταξύ πληροφοριοδότη και καταγγελλόμενου; Η απάντηση μοιάζει να είναι αυτονόητη.

Παρ'όλα αυτά, όταν υπάρχουν ενδείξεις ότι ο πληροφοριοδότης δεν είχε βάσιμους λόγους να πιστεύει ότι οι ισχυρισμοί του είναι αληθείς κατά τον χρόνο υποβολής της καταγγελίας, ή ότι η καταγγελία είναι ψευδής ή σκοπίμως παραπλανητική, τα πρόσωπα αυτά δεν θα πρέπει να προστατεύονται.

Σε πολλές χώρες, το νόημα της καλής πίστης έχει περιοριστεί στο κατά πόσον ο πληροφοριοδότης θα έπρεπε λογικά να γνωρίζει ότι οι ισχυρισμοί του ήταν βάσιμοι. Σύμφωνα με την ερμηνεία αυτή, έννομη προστασία δικαιούνται οι πληροφοριοδότες, οι οποίοι κατά την υποβολή της καταγγελίας εύλογα πιστεύουν ότι οι ισχυρισμοί τους είναι αληθινοί, ακόμη κι αν οι ισχυρισμοί αυτοί δεν μπορούν να τεκμηριωθούν ενώπιον δικαστικής ή άλλης διοικητικής αρχής. Ο προσδιορισμός του όρου της «καλής πίστης» σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, αυξάνει τη βεβαιότητα παροχής έννομης προστασίας και παρέχει ένδικα μέσα και βοηθήματα σε βάρος ατόμων που θα έμπαιναν στον πειρασμό να επινοήσουν ψευδείς κατηγορίες με τον σκοπό να βλάψουν άλλους.

Η συντριπτική πλειονότητα των κρατών μελών του ΟΟΣΑ που συμμετείχαν σε σχετική έρευνα ανέφεραν ότι έχουν θέσει σε εφαρμογή μέτρα για την αποτροπή κακόπιστων καταγγελιών (Σχήμα 3). Στη Νέα Ζηλανδία δεν έχουν σημασία τα κίνητρα του πληροφοριοδότη, αλλά ο νόμος σχετικά με τις καταγγελίες δημοσίου συμφέροντος ορίζει ότι ο εργαζόμενος θα πρέπει εύλογα να πιστεύει ότι οι υπόνοιες για την τέλεση

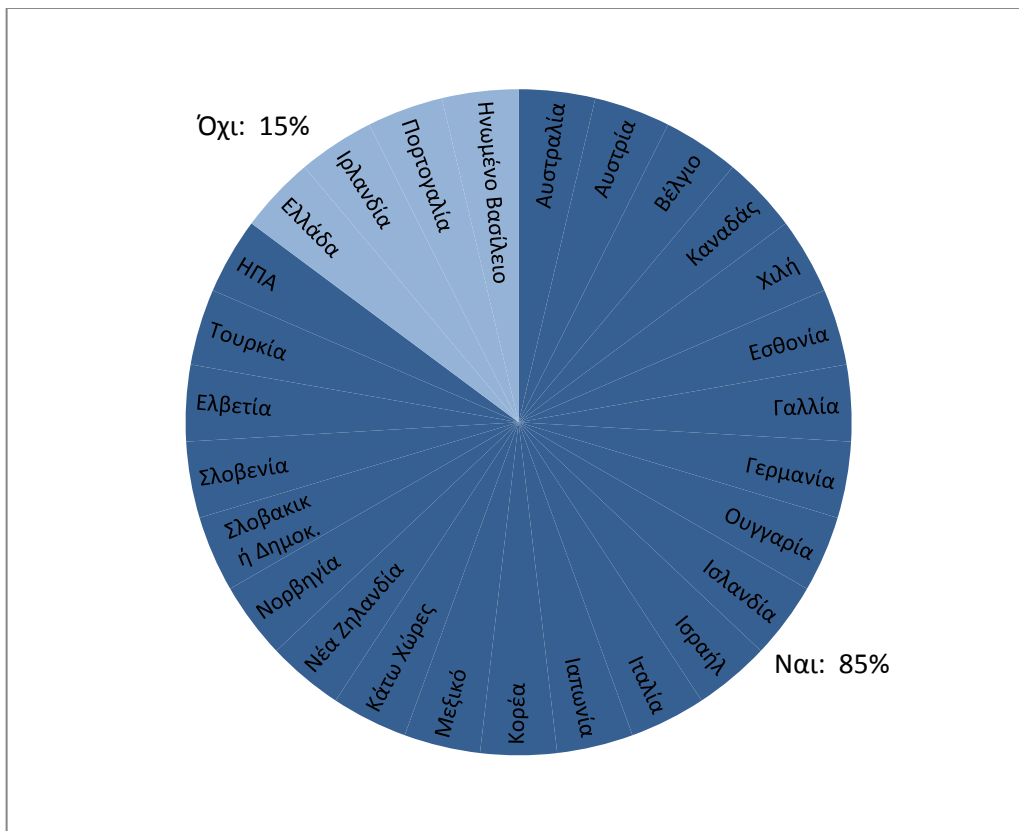
παραπτώματος είναι αληθείς προκειμένου να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του νόμου και να τυγχάνει προστασίας.¹³ Ομοίως στην Αυστραλία, ο νόμος σχετικά με τις καταγγελίες δημοσίου συμφέροντος δεν εφαρμόζεται σε πληροφοριοδότες των οποίων οι ισχυρισμοί είναι εν γνώσει τους ψευδείς ή παραπλανητικοί.¹⁴ Αντίστοιχες είναι και οι ρυθμίσεις στις ΗΠΑ, όπου τα κίνητρα επίσης στερούνται σημασίας, όμως ο πληροφοριοδότης θα πρέπει να έχει «βάσιμους λόγους να πιστεύει» ότι η πληροφορία που παρέχει αποτελεί απόδειξη του παραπτώματος. Αυτό συνεπάγεται ότι οι εσφαλμένες καταγγελίες προστατεύονται από τον αμερικανικό νόμο όταν βασίζονται στην εύλογη πεποίθηση του πληροφοριοδότη. Τα όρια της εύλογης πεποίθησης ορίζονται από τον νόμο σχετικά με την ενίσχυση της προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον (Whistleblower Protection Enhancement Act) ως εξής: η πεποίθηση που εύλογα δημιουργείται στον μέσο συνετό άνθρωπο, ο οποίος έχοντας την ίδια γνώση, εμπειρία και εκπαίδευση με τον πληροφοριοδότη θα ενεργούσε όπως αυτός. Στις ΗΠΑ, το άρθρο 7 του ιδρυτικού νόμου του Γενικού Επιθεωρητή (1978) ορίζει ότι οι εργαζόμενοι δεν προστατεύονται από τα αντίποινα όταν γνωρίζουν ότι η καταγγελία τους είναι ψευδής ή αποδέχονται το ενδεχόμενο η καταγγελία να είναι ψευδής. Επιπλέον, η εις γνώση και με τη θέληση του πληροφοριοδότη ψευδής καταγγελίας ενδεχομένως να επιφέρει την ποινική του ευθύνη.¹⁵

13. Βλέπε New Zealand Protected Disclosures Act 2000, Section 20.

14. See Australia Public Interest Disclosure Act, 2013, Part 3, section 11.

15. 18 U.S.C. § 1001; Βλέπε: www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title18/pdf/USCODE-2011-title18-partI-chap47-sec1001.pdf.

Σχήμα 3. Η πλειοψηφία των κρατών μελών του ΟΟΣΑ εφαρμόζει μέτρα για την αποτροπή των κακόπιστων καταγγελιών στον δημόσιο τομέα



Πηγή: ΟΟΣΑ (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>.

Στην ελληνική νομοθεσία υπάρχουν δύο διατάξεις που ρυθμίζουν εμμέσως το ζήτημα των κακόπιστων καταγγελιών. Το άρθρο 45B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας ορίζει προκειμένου να χαρακτηριστεί ένα πρόσωπο ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να μην αποβλέπει με την πράξη του σε «ίδιον όφελος». Δεν διευκρινίζεται αν η έννοια του «ίδιου οφέλους» μπορεί να ερμηνεύεται αποκλειστικά ως οικονομικό όφελος, ή αν πρόκειται για ευρύτερη ερμηνεία του όρου που περιλαμβάνει για παράδειγμα τον αποκλεισμό ενός ανταγωνιστή από την διαδικασία προαγωγής. Κατά την ισχύουσα διατύπωση, το άρθρο 45B αυστηροποιεί τις προϋποθέσεις για την παροχή έννομης προστασίας θέτοντας τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος στον στόχο πιθανών ισχυρισμών περί σύγκρουσης συμφερόντων και μετατοπίζοντας στους ίδιους το βάρος της απόδειξης των ανιδιοτελών κινήτρων τους.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 281 του Αστικού Κώδικα η άσκηση του δικαιώματος απαγορεύεται αν υπερβαίνει προφανώς τα όρια που επιβάλλουν η καλή πίστη ή τα χρηστά ήθη ή ο κοινωνικός ή οικονομικός σκοπός του δικαιώματος. Σκοπός της διάταξης είναι η απαγόρευση της άσκησης των δικαιωμάτων κατά τρόπο που να βλάπτονται τα δικαιώματα των άλλων. Αν και μπορεί να θεωρηθεί ότι οι πληροφοριοδότες που συνειδητά εκμεταλλεύονται την ελευθερία της έκφρασης για να προβάλλουν ψευδείς ισχυρισμούς εναντίον άλλων, παραβιάζουν το άρθρο 281 ΑΚ, δεν

είναι σαφείς οι συνέπειες της παραβίασης της εν λόγω διάταξης. Λόγω της γενικόλογης διατύπωσής της, υπάρχει μάλιστα ο κίνδυνος η διάταξη αυτή να χρησιμοποιείται από τους παραβάτες σε βάρος των πληροφοριοδοτών με το επιχείρημα ότι οι προβαλλόμενοι ισχυρισμοί αποσκοπούν να τους βλάψουν.

Γι' αυτό τον λόγο, η παροχή έννομης προστασίας θα πρέπει να αποκλείεται μόνο στην περίπτωση που ο πληροφοριοδότης έπρεπε να γνωρίζει κατά τον χρόνο υποβολής της καταγγελίας ότι ο ισχυρισμός του είναι ψευδής ή παραπλανητικός. Συνεπώς, τα κίνητρα του πληροφοριοδότη δεν θα πρέπει να αποτελούν προϋπόθεση για την προστασία του από τον νόμο. Η δυνατότητα παύσης ή αναστολής των μέτρων προστασίας θα πρέπει επίσης να διατυπώνεται ρητώς στο κείμενο της εκάστοτε διάταξης σε αντιστοιχία με τους λόγους αποκλεισμού.

Τα μέτρα έννομης προστασίας που προτείνονται στην παρούσα έκθεση θα πρέπει να εφαρμόζονται σε όλους τους καλόπιστους πληροφοριοδότες, ακόμη κι αν κατά το στάδιο της διερεύνησης δεν βρέθηκαν επαρκείς αποδείξεις για τη στοιχειοθέτηση των σχετικών ισχυρισμών.

Συστάσεις

8. Περιορισμός της έννοιας των όρων καλή/κακή πίστη ώστε να αποκλείεται η παροχή έννομης προστασίας μόνο σε πληροφοριοδότες που κατά τον χρόνο υποβολής της καταγγελίας γνώριζαν ότι οι ισχυρισμοί είναι ψευδείς ή παραπλανητικοί. Στην περίπτωση που οι ισχυρισμοί αποδεικνύονται αναληθείς, οι πληροφοριοδότες διατηρούν το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας εφόσον η καταγγελία έγινε καλόπιστα.
9. Να διασφαλιστεί ότι ο νόμος δεν προστατεύει ψευδείς ή παραπλανητικές καταγγελίες.

Περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας κατά την παροχή έννομης προστασίας

Ένας σημαντικός παράγοντας που μπορεί να επηρεάσει την απόφαση των πληροφοριοδοτών να προχωρήσουν ή όχι στην υποβολή της καταγγελίας είναι η διαβεβαίωση παροχής έννομης προστασίας. Η όροι παροχής έννομης προστασίας συνδέονται μεταξύ άλλων με την έννοια του «παραπτώματος» και του «πληροφοριοδότη» καθώς και με την ερμηνεία της «καλής πίστης». Τα ζητήματα αυτά αναλύονται ανωτέρων στις υπό-ενότητες II.A.1 και II.B.1.

Ωστόσο, η παροχή έννομης προστασίας υπό τους όρους του ελληνικού δικαίου παραμένει αβέβαιη λόγω του μεγάλου βαθμού διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν οι εισαγγελικές αρχές για τον χαρακτηρισμό ενός προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 45B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας ένα πρόσωπο μπορεί να χαρακτηριστεί ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος με πράξη του κατά τόπον αρμόδιου εισαγγελέα πλημμελειοδικών ή του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς μετά από έγκριση του Αντιεισαγγελέα του Αρείου Πάγου, εφόσον κρίνεται ότι το πρόσωπο αυτό συνέβαλε ουσιωδώς, με τις πληροφορίες που παρείχε στις

διωκτικές αρχές, στην αποκάλυψη και δίωξη εγκλημάτων διαφθοράς.¹⁶ Η προϋπόθεση της «ουσιώδους συμβολής» στο πλαίσιο μιας ποινικής δίωξης φαίνεται να είναι αρκετά αυστηρή και συνεπάγεται ότι ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος που έχει αποκαλύψει χρήσιμες πληροφορίες στις αρχές, χωρίς όμως η συμβολή του να κρίνεται «ουσιώδης», ενδεχομένως να μην υπάγεται στο προστατευτικό πεδίο της διάταξης. Επιπλέον, η διατύπωση του άρθρου αφήνει περιθώρια εκμετάλλευσης των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, καθώς ο αρμόδιος Αντιεισαγγελέας του Αρείου Πάγου μπορεί να ανακαλεί την πράξη χαρακτηρισμού σε οποιοδήποτε στάδιο της ποινικής δίκης ακόμη και στην περίπτωση που ο μάρτυρας αρνείται να καταθέσει σύμφωνα με τις υποδείξεις των διωκτικών αρχών. Η εξουσία αυτή μπορεί να υπονομεύσει την αξιοπιστία των μαρτυρικών καταθέσεων και να δυσχεράνει την καταδίκη των υπαιτίων (WIN 2017).

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 45B ΚΠΔ και το άρθρο 110(6) του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ, στην περίπτωση ποινικής ή πειθαρχικής ευθύνης του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, αυτός προστατεύεται από τον νόμο. Συνήθως είναι αδύνατο ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος να γνωρίζει εκ των προτέρων αν θα ασκηθεί σε βάρος του ποινική ή πειθαρχική δίωξη, καθώς δεν η υπόθεση δεν έχει διερευνηθεί ακόμη. Υπάρχουν, επομένως, πολλοί τεχνικοί παράγοντες που θα πρέπει να ληφθούν υπόψιν από τον αρμόδιο εισαγγελέα για την άσκηση ή μη της ποινικής δίωξης και οι παράγοντες αυτοί δεν μπορούν να προβλεφθούν από τον μάρτυρα.

Πα'όλα αυτά υπάρχουν πολλές πληροφορίες που θα μπορούσαν να γνωστοποιηθούν μέσω καταγγελιών, χωρίς αυτές να αποτελούν αποδείξεις υπό τη νομική έννοια του όρου (UNODC, 2015, p. 6 and 60; UNODC, 2009, p. 105). Εάν το αντικείμενο μιας καταγγελίας δεν οδηγήσει σε ποινική δίωξη, ή αν ο πληροφοριοδότης δεν κληθεί να καταθέσει ως μάρτυρας, αποκλείεται η προστασία του από τον νόμο. Ακόμη κι αν ο πληροφοριοδότης δικαιούται να υπαχθεί σε καθεστώς προστασίας μαρτύρων λόγω της εμπλοκής του σε επικείμενες ποινικές διαδικασίες, τα παρεχόμενα μέτρα (όπως μετεγκατάσταση και αλλαγή στοιχείων ταυτότητας) δεν είναι πάντα επαρκή και κατάλληλα. Δεδομένου ότι οι πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον είναι συνήθως εργαζόμενοι του οργανισμού όπου τελείται το καταγγελλόμενο αδίκημα, αντιμετωπίζουν συγκεκριμένους κινδύνους που δεν αντιμετωπίζονται από τους νόμους για την προστασία μαρτύρων. Οι κίνδυνοι αυτοί περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων τον υποβιβασμό, την απόλυση και την παρενόχληση. Επιπλέον, ενδέχεται να απαιτείται η αποζημίωση των πληροφοριοδοτών για απωλεσθέντες μισθούς ή ευκαιρίες επαγγελματικής ανέλιξης. Για τους λόγους αυτούς, οι νόμοι περί προστασίας μαρτύρων δεν είναι αρκετοί για την αποτελεσματική προστασία των πληροφοριοδοτών (Transparency International, 2009).

Υπό το ισχύον καθεστώς στην Ελλάδα, η μόνη προστασία που παρέχεται στον πληροφοριοδότη είναι αυτή του άρθρου 125(4) του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ, σύμφωνα με το οποίο

16. Άρθρα 159 (Δωροληψία πολιτικών αξιωματούχων), 159Α (Δωροδοκία πολιτικών αξιωματούχων), 235 (Δωροληψία υπαλλήλου), 236 (Bribery of a civil servant), 237 (Venality and bribery of judges) and 237Α (Marketing unfair influence on political officials, civil servants and judges -Middlemen) of the Criminal Code).

προστατεύεται πλήρως η ανωνυμία των υπαλλήλων κατά την προκαταρκτική πειθαρχική διαδικασία, οι οποίοι συμβάλουν ουσιωδώς στην αποκάλυψη και δίωξη αδικημάτων διαφθοράς (ακόμη κι αν αυτοί δεν έχουν χαρακτηριστεί ως μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος κατά το άρθρο 45B ΚΠΔ). Ωστόσο η προστασία αυτή περιορίζεται επίσης παρέχεται κατά διακριτική ευχέρεια και έχει περιορισμένη χρονική διάρκεια μέχρι το τέλος της προκαταρκτικής πειθαρχικής διαδικασίας.

Η αβεβαιότητα αυτή ως προς την παροχή έννομης προστασίας στους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον και τη διάρκειά της, ώστε να αποφεύγονται τα αντίποινα, μπορεί να λειτουργήσει αποθαρρυντικά στους Έλληνες δημόσιους υπαλλήλους. Ο Έλληνας νομοθέτης μπορεί να εξετάσει το ενδεχόμενο να επεκτείνει την έννομη προστασία σε όλες τις καταγγελίες, ανεξάρτητα αν αφορούν ποινικής ή πειθαρχικής φύσεως κατηγορίες ή αν επιβλήθηκαν άλλου είδους ποινές από τις αρμόδιες αρχές. Η πρακτική αυτή θα αφαιρούσε το στοιχείο της διακριτικής ευχέρειας και τις αυστηρές προϋποθέσεις παροχής έννομης προστασίας που δημιουργούν αβεβαιότητα. Η μόνη περίπτωση στην οποία μπορεί να αποκλειστεί η έννομη προστασία είναι όταν ο πληροφοριοδότης όφειλε να γνωρίζει ότι οι πληροφορίες που παρέχει είναι ψευδείς ή παραπλανητικές, οπότε θα πρέπει να επιβληθούν οι αντίστοιχες ποινές από τον εργοδότη και ενδεχομένως να απαιτείται η αποζημίωση του θύματος.

Συστάσεις

10. Οι πληροφοριοδότες που παρέχουν καλόπιστες πληροφορίες, σύμφωνα με τον παραπάνω ορισμό της καλής πίστης, θα πρέπει να προστατεύεται από τον νόμο με τα μέτρα που προτείνονται στην παρούσα έκθεση ανεξαρτήτως αν η καταγγελία υποβλήθηκε μέσω εσωτερικού ή εξωτερικού διαύλου.
11. Να εξεταστεί το ενδεχόμενο επέκτασης του προγράμματος προστασίας μαρτύρων του νόμου 2928/2001 και του νόμου 4254/2014 ώστε να προστατεύονται και οι πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον (όπως αυτοί ορίζονται στην παρούσα έκθεση), όταν υπάρχουν ενδείξεις ότι απειλείται η σωματική τους ακεραιότητα.
12. Αποκλεισμός της παροχής έννομης προστασίας μόνο στην περίπτωση που ο πληροφοριοδότης όφειλε να γνωρίζει ότι το περιεχόμενο της καταγγελίας του ήταν ψευδές ή παραπλανητικό, οπότε ενδέχεται να επιβληθούν ποινές από τον εργοδότη και να απαιτηθεί η αποζημίωση του θύματος.

2. Θέσπιση εναλλακτικών διαύλων καταγγελίας που χαρακτηρίζονται από σαφήνεια και ασφάλεια

Οι δίαυλοι για την καταγγελία παραπτωμάτων πρέπει να διαφημίζονται με σαφήνεια, να είναι εύχρηστοι και να υποστηρίζονται από τα στελέχη του οργανισμού, διότι διαφορετικά οι πληροφοριοδότες ενδέχεται να μην έχουν εμπιστοσύνη στο σύστημα ή να μην νιώθουν αρκετά ασφαλείς ή αποφασισμένοι να υποβάλλουν την καταγγελία τους. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα κλήσεων 1.000 ατόμων στην εμπιστευτική γραμμή

παροχής συμβουλών για το δημόσιο συμφέρον του Ηνωμένου Βασιλείου (PCaW) διαπιστώθηκε ότι οι εργοδότες έχουν μέχρι δύο ευκαιρίες να ακούσουν το προσωπικό, καθώς το περιστατικό συνήθως καταγγέλλεται το πολύ δύο φορές στον προϊστάμενο και όχι στα μεσαία διοικητικά στελέχη. Οι περισσότεροι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος (44%) καταγγέλλουν το περιστατικό μόνο μία φορά ενώ ένα επιπλέον ποσοστό 39% το καταγγέλλει και δεύτερη φορά (PCaW, 2013).

Η παρουσία άρτια μελετημένων εσωτερικών διαύλων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για κάθε σύστημα ακεραιότητας που εφαρμόζεται σε έναν οργανισμό. Οι εργαζόμενοι που γίνονται μάρτυρες μιας παρανομίας πρέπει να είναι σε θέση να αποκαλύπτουν εμπιστευτικά πληροφορίες πρώτα εντός του οργανισμού, χωρίς φόβο για αντίποινα. Η εφαρμογή ενός ισχυρού συστήματος προστασίας των πληροφοριοδοτών, το οποίο θα εμπιστεύονται οι υπάλληλοι αποδεικνύει την ύπαρξη μιας κουλτούρας ακεραιότητας σε όλο τον οργανισμό και τη βούληση για κατά μέτωπο αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς. Η απουσία επίπληξης και τιμωρίας μπορεί να ανοίξει τον δρόμο για μια οργανωτική κουλτούρα ειλικρίνειας βασισμένη στην αμεσική συνεργασία των υπαλλήλων και της διοίκησης. Αυτή η κουλτούρα ειλικρίνειας θα πρέπει να ξεκινά από τη διοίκηση και να διαχέεται σε ολόκληρο τον οργανισμό. Προφανώς, η προστασία της ανωνυμίας των πληροφοριοδοτών είναι μία από τις βασικές προϋποθέσεις για την εδραίωση της εμπιστοσύνης των εργαζομένων στους διαύλους καταγγελίας. Χωρίς ασφαλείς διαύλους επικοινωνίας για την αναφορά περιστατικών ή την καταγγελία παραπτωμάτων, οι πληροφοριοδότες είναι ευάλωτοι σε κάθε μορφής αντεκδίκησης στον χώρο εργασίας, είτε από τον φερόμενο παραβάτη είτε από άλλους συναδέλφους.

Εάν οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος αντιληφθούν ότι ενδέχεται να ασκηθούν σε βάρος τους αντίποινα στην περίπτωση που καταγγείλουν κάποια αξιόποινη πράξη, έχουν μόνο δύο επιλογές: α) να διατηρήσουν τη σιωπή τους ή β) να διαδώσουν αβάσιμους ισχυρισμούς εντός ή εκτός του χώρου εργασίας, οι οποίοι μπορεί να επηρεάσουν σοβαρά και να υπονομεύσουν την εμπιστοσύνη στον οργανισμό. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο τα συστήματα για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον δημιουργούν συχνά περισσότερους από έναν διαύλους υποβολής καταγγελιών. Εκτός από τους εσωτερικούς διαύλους, επιτρέπεται συχνά η υποβολή της καταγγελίας σε ειδικώς ορισμένο φορέα. Τούτο επιτρέπει την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας σε σχέση με την καταγγεληθείσα πράξη και την ενδεχόμενη έρευνα που θα επακολουθήσει. Όταν οι περιστάσεις το δικαιολογούν, οι πληροφοριοδότες μπορούν να αποκαλύψουν την πράξη ακόμη και στα μέσα μαζικής ενημέρωσης χωρίς να παύουν να προστατεύονται από τον νόμο. Οι οργανισμοί με ισχυρό σύστημα ηθικών αξιών λειτουργούν με βάση την προϋπόθεση ότι οι υπάλληλοι θα καταγγείλουν στη διοίκηση επιλήψιμες πράξεις και ότι η διοίκηση θα στηρίξει το θάρρος του ατόμου να αποκαλύψει και να τηρήσει τα μέτρα που εφαρμόζονται για την προστασία του και την προσήκουσα διερεύνηση των κατηγοριών. Με την καλλιέργεια πνεύματος αποδοχής των καταγγελιών και την ενθάρρυνσή τους ως μέθοδο εντοπισμού παραπτωμάτων, η διοίκηση μπορεί να μετριάσει τη βλάβη που θα υποστεί η υπόληψη του υπαλλήλου εάν χρησιμοποιήσει κάποιον εξωτερικό δίαυλο υποβολής.

Οι εσωτερικοί δίαυλοι επικοινωνίας αποτελούν την πρώτη επιλογή των πληροφοριοδοτών σε πολλά κράτη. Πράγματι, οι πολίτες του Ηνωμένου Βασιλείου, των ΗΠΑ, της Τουρκίας και της Νότιας Κορέας θα προτιμούσαν αδιαμφισβήτητα να

καταγγείλουν ενοχοποιητικές πληροφορίες μέσω της επίσημης εσωτερικής διαδικασίας (Transparency International 2009, NBES 2013) Ωστόσο, παρόλο που οι εργοδότες θα έπρεπε να εκφράζουν την υποστήριξή τους και να λογοδοτούν απέναντι στον πληροφориοδότη, για την τήρηση του νόμου και των πολιτικών του οργανισμού, αυτό δεν συμβαίνει πάντα. Σε αυτές τις περιπτώσεις, ο πληροφориοδότης συχνά φοβάται την αδιαφορία του εργοδότη του και αισθάνεται σαν να μην έχει άλλη επιλογή από το να αποκαλύψει την επιλήψιμη πράξη σε εξωτερικό φορέα για να εξασφαλίσει την έγκαιρη και ευνοϊκή ανταπόκριση που θα οδηγήσει σε αλλαγές και στον τερματισμό της παρανομίας. Η επιλογή της καταγγελίας ενός παραπτώματος σε εξωτερικούς φορείς και όχι στον ίδιο οργανισμό μπορεί να είναι ενδεικτική μιας κλειστής οργανωτικής νοοτροπίας όπου η διοίκηση δεν λογοδοτεί απέναντι στους υπαλλήλους της ή δείχνει απρόθυμη να τους προστατεύσει (ODAC et al. 2004). Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο οι μεμονωμένες περιστάσεις κάθε υπόθεσης πρέπει να καθορίζουν εάν είναι σκοπιμότερο να χρησιμοποιηθούν οι εσωτερικοί ή οι εξωτερικοί δίαυλοι υποβολής καταγγελιών, και γιατί αυτοί θα πρέπει να λειτουργούν παράλληλα. Η δημιουργία διαφορετικών διαύλων υποβολής αφήνοντας την επιλογή στους ίδιους τους πληροφориοδότες, σύμφωνα με τις παραμέτρους που οι ίδιοι κρίνουν ως σημαντικές, διευκολύνει τους εργαζόμενους να καταγγείλουν τα περιστατικά που εντοπίζουν.

Επιπλέον, ο πληροφориοδότης που αναφέρει την τέλεση ενός παραπτώματος με τη χρήση εσωτερικών διαύλων, και μετά την πάροδο ορισμένου χρονικού διαστήματος δεν λαμβάνει επαρκώς αιτιολογημένη απάντηση ή δεν λαμβάνονται τα απαραίτητα μέτρα, θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να απευθυνθεί στις αρμόδιες αρχές εκτός του οργανισμού, στον οποίο εργάζεται.

Σύμφωνα με τον ελληνικό νόμο, οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος που επιθυμούν να απολαμβάνουν έννομης προστασίας πρέπει υποχρεωτικά να αποκαλύπτουν την αξιόποινη πράξη στον Εισαγγελέα. Ως εκ τούτου, οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν έχουν τη δυνατότητα να καταγγέλλουν παραπτώματα εσωτερικά στην υπηρεσία τους, καθώς στην περίπτωση αυτή δεν προστατεύονται από τον νόμο. Επιπλέον, δεν υπάρχουν θεσμικές ρυθμίσεις για την εξασφάλιση της εμπιστευτικότητας των στοιχείων των εργαζομένων που αποφασίζουν να καταγγείλουν εσωτερικά στην υπηρεσία τους την τέλεση ενός παραπτώματος. Η ελληνική κυβέρνηση θα μπορούσε να εξετάσει το ενδεχόμενο ανάπτυξης και εφαρμογής μιας ολοκληρωμένης πολιτικής προστασίας των πληροφориοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, η οποία θα προβλέπει τον διορισμό ενός υψηλόβαθμου δημοσίου υπαλλήλου σε κάθε υπουργείο ή άλλο δημόσιο οργανισμό στον ρόλο του αποδέκτη των καταγγελιών (για μικρότερους οργανισμούς, θα δίδεται η δυνατότητα διορισμού ενός αποδέκτη για περισσότερους από έναν φορέα). Ο υπάλληλος αυτός, σε συνεργασία με άλλους, εφόσον κρίνεται σκόπιμο, θα μεριμνά ώστε να εφαρμόζονται οι σχετικές πολιτικές προστασίας με την υποστήριξη της διοίκησης του οργανισμού και να καλλιεργείται ένα θεσμικό περιβάλλον, όπου οι εργαζόμενοι αισθάνονται ότι οι καταγγελίες όχι μόνο είναι αποδεκτές, αλλά αποτελούν μέρος των καθηκόντων τους. Στις αρμοδιότητες του αποδέκτη των καταγγελιών, εντάσσεται και η κατάρτιση των υπαλλήλων σε θέματα ηθικής, δεοντολογίας και ευαισθητοποίησης, καθώς και η μέριμνα της επιλογής προσώπων με κατάλληλα προσόντα και ικανότητες για την παρακολούθηση της πορείας μιας καταγγελίας. Τα πρόσωπα αυτά θα πρέπει να είναι εκπαιδευμένα σε ζητήματα ελευθερίας του λόγου και το καθήκον των δημοσίων υπαλλήλων να εγείρουν

τους δεοντολογικούς προβληματισμούς τους στον χώρο εργασίας. Επιπλέον, αντίστοιχη εκπαίδευση θα πρέπει να παρέχεται και σε κάθε αξιωματούχο του δημόσιου τομέα με εποπτικές αρμοδιότητες, καθώς μπορεί να θεωρείται από τους εργαζόμενους ως αποτελεσματικός φορέας για την αναφορά περιστατικών.

Πολλοί από τους ερωτηθέντες φορείς, στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης, ανέφεραν ότι ο διορισμός ενός εντεταλμένου προσώπου (αποδέκτη) που θα επιλαμβάνεται των καταγγελιών παραπτώματων σε κάθε δημόσιο οργανισμό μπορεί να συμβάλλει στην ενίσχυση της κουλτούρας ακεραιότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση, τουλάχιστον σε θεωρητικό επίπεδο. Η προστασία της ανωνυμίας του προσώπου που προβαίνει στην αποκάλυψη καθώς και των καταγγελλουσών πληροφοριών παίζουν καθοριστικό ρόλο στην ενίσχυση της αξιοπιστίας οποιουδήποτε συστήματος εσωτερικής καταγγελίας. Στο πλαίσιο αυτό, οι εσωτερικοί ερευνητές των δημόσιων οργανισμών θα μπορούσαν να αντλήσουν παραδείγματα και εμπειρίες από τις καλές πρακτικές της Ελληνικής Αστυνομίας και να χρησιμοποιούν κωδικούς παρακολούθησης κάθε καταγγελίας έτσι ώστε να προστατεύεται η ανωνυμία του πληροφοριοδότη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επισήμανε ότι η νέα θεσμική διαδικασία που εξετάζεται επί του παρόντος για την επίλυση των διαφορών στη δημόσια διοίκηση θα μπορούσε να επεκταθεί στην αντιμετώπιση πιθανών περιπτώσεων αντιποίνων στις δημόσιες υπηρεσίες και στη διευθέτηση οποιωνδήποτε διαφορών. Σύμφωνα με την προτεινόμενη ρύθμιση, ο Συνήγορος του Πολίτη θα ενεργεί ως ο κύριος διαμεσολαβητής σε συναφείς με την απασχόληση διαφορές στη δημόσια διοίκηση και θα είναι υπεύθυνος για την ανάπτυξη νομολογίας και την παραπομπή υποθέσεων σε διαμεσολαβητές των δημόσιων οργανισμών. Η μεταρρύθμιση αυτή αποτελεί μια καλή ευκαιρία για την ενίσχυση του συστήματος για την προστασία των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, δεδομένου ότι η κοινώς αποδεκτή διευθέτηση των υποθέσεων είναι ένας πολύ καλύτερος τρόπος αντιμετώπισης των αντιποίνων σε σχέση με τις αγωγές και τις μηνύσεις εναντίον του εργοδότη. Στην υποενότητα II.C.1 της παρούσας έκθεσης παρέχεται μια διεξοδικότερη ανάλυση της αποζημίωσης των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον και εργάζονται στον δημόσιο τομέα.

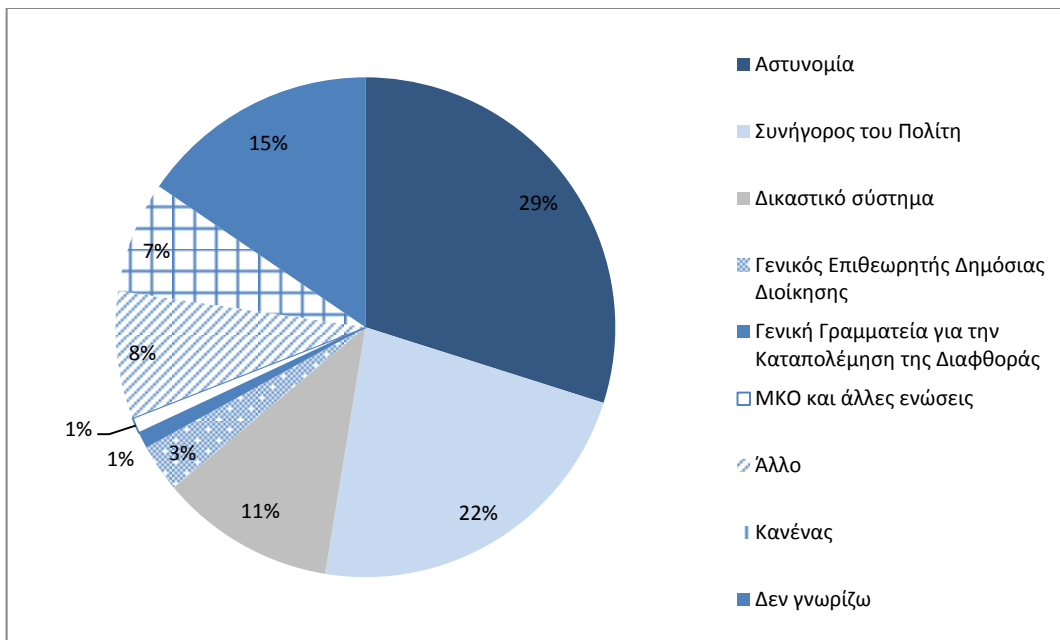
Ωστόσο, σχεδόν όλοι οι φορείς κατέθεσαν τον προβληματισμό τους ότι η κουλτούρα εμπιστοσύνης και ακεραιότητας που απαιτείται για την αποτελεσματική διεκπεραίωση των εσωτερικών καταγγελιών απουσιάζει σήμερα από τη δημόσια διοίκηση και ότι ελάχιστοι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος θα αισθάνονταν άνετα να καταγγείλουν ένα παράπτωμα με τη χρήση εσωτερικών διαύλων υποβολής. Στις περιπτώσεις που οι προσπάθειες εδραίωσης της σωστής κουλτούρας ακεραιότητας κι εμπιστοσύνης παραμένουν ανεπιτυχείς και οι εργαζόμενοι εξακολουθούν να μην εμπιστεύονται τους εσωτερικούς διαύλους υποβολής καταγγελιών εσωτερικά, είναι απολύτως απαραίτητο οι πληροφοριοδότες να έχουν τη δυνατότητα να απευθύνονται σε τρίτο ανεξάρτητο φορέα εκτός του υπουργείου ή του δημόσιου οργανισμού όπου διαπράχθηκε το παράπτωμα. Δεδομένου ότι τα παραπτώματα που σχετίζονται με τον δημόσιο τομέα, συχνά δεν αποτελούν αξιόποινες πράξεις, είναι σκόπιμο να υπάρχει ένας τέτοιος ανεξάρτητος τρίτος φορέας εκτός των παραδοσιακών δικωτικών αρχών. Ο ανεξάρτητος τρίτος φορέας είναι υπεύθυνος για τη διερεύνηση παραπτώματων στο δημόσιο τομέα (αν και θα έπρεπε να έχει την εξουσία να συλλέγει αποδεικτικά στοιχεία εκτός του δημόσιου τομέα) και παρουσιάζει τα ευρήματά του στη Βουλή, έτσι ώστε να

γνωστοποιούνται στο κοινό. Παράλληλα, υποβάλλει συστάσεις για την κάλυψη ελλείψεων που εντοπίζονται σε επίπεδο διαδικασιών και κενών που επιτρέπουν την τέλεση παραπτωμάτων. Ο φορέας αυτός έχει επίσης την αρμοδιότητα διερεύνησης των κατηγοριών για αντίποινα που ασκούνται σε βάρος των πληροφοριοδοτών. Ως κίνητρο για την ενθάρρυνση της υποβολής των καταγγελιών, ο εν λόγω φορέας μπορεί να λειτουργεί και ως δίαυλος υποβολής ανώνυμων καταγγελιών με τη χρήση ηλεκτρονικής πλατφόρμας μέσω της οποίας θα ανωνυμοποιούνται τα στοιχεία του πληροφοριοδότη. Για παράδειγμα, το Αμερικανικό Γραφείο Ειδικής Συμβουλευτικής χρησιμοποιεί μια τέτοια πλατφόρμα, την οποία μπορείτε να επισκεφτείτε στην εξής ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://osc.gov/pages/file-complaint.aspx>.

Ως μέσο αποτροπής των πολιτικών παρεμβάσεων, ο ανεξάρτητος τρίτος φορέας μπορεί να είναι υψηλόβαθμος δημόσιος λειτουργός με την ιδιότητα ενός θεσμικού οργάνου που λογοδοτεί στη Βουλή και όχι στην εκτελεστική εξουσία. Οι διαδικασίες διορισμού και μομφής, το ύψος του προϋπολογισμού που θα διατίθεται για τις ανάγκες λειτουργίας του και οι διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού θα ορίζονται με νόμο, ενώ για τη θέσπιση μέτρων που επηρεάζουν τις εξουσίες του θεσμικού αυτού οργάνου μπορεί να απαιτείται η αυξημένη πλειοψηφία της Βουλής. Επιπλέον, η μεγαλύτερη σε διάρκεια αλλά μη ανανεώσιμη θητεία του επικεφαλής του ανεξάρτητου θεσμικού οργάνου ενισχύει την ανεξαρτησία του, καθώς του αφήνονται τα περιθώρια λήψης δύσκολων αποφάσεων και εμποδίζεται η επιρροή της λήψης εσωτερικών αποφάσεων από τυχόν συμφέροντα επανεκλογής. Για παράδειγμα, η θητεία του Συνήγορου του Πολίτη είναι επί του παρόντος εξαετής και μη ανανεώσιμη. Ο Συνήγορος εκλέγεται από τη Βουλή με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της, αλλά αυτή η πλειοψηφία ενδέχεται να μειωθεί στα 2/3 των μελών της με σχετική νομοθετική τροποποίηση που εξετάζεται επί του παρόντος.

Οι εκπρόσωποι των φορέων που συμμετείχαν σε συνεντεύξεις για τις ανάγκες του παρόντος ανέφεραν μεταξύ άλλων ως πιθανούς αποδέκτες καταγγελιών τον Συνήγορο του Πολίτη και τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Σύμφωνα με σχετική έρευνα κοινής γνώμης του ΟΟΣΑ που διεξήχθη τον Δεκέμβριο του 2016, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι ο δεύτερος πιο αξιόπιστος θεσμός για τους δημόσιους υπαλλήλους με ποσοστό 22%, μετά την αστυνομία με ποσοστό 29%. Το δικαστικό σύστημα (δικαστικές ή εισαγγελικές αρχές), το οποίο είναι σήμερα η μόνη αρμόδια αρχή για τον χαρακτηρισμό ενός προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, απολαμβάνει της εμπιστοσύνης του 11% των δημοσίων υπαλλήλων (Σχήμα 4).

Σχήμα 4. Οι θεσμοί που εμπιστεύονται περισσότερο οι δημόσιοι υπάλληλοι για την καταγγελία περιστατικών διαφθοράς



Πηγή: ΟΟΣΑ και Public Issue (2016), «Έρευνα Κοινής Γνώμης: Στάσεις και Εμπειρίες Διαφθοράς στην Ελλάδα».

Επιπλέον, οι ερωτηθέντες φορείς πρότειναν τη σαφή διευκρίνιση του ρόλου των εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων καταγγελίας στη δημόσια διοίκηση και τους καλύτερους τρόπους αξιοποίησής τους. Αρκετοί από τους ερωτηθέντες εκπροσώπους, μεταξύ των οποίων η Επίκουρη Εισαγγελέας Εγκλημάτων Διαφθοράς, ο Εποπτεύων Εισαγγελέας της Υπηρεσίας Δίωξης Οργανωμένου Εγκλήματος και της Αντιτρομοκρατικής Υπηρεσίας της Ελληνικής Αστυνομίας και ο Συνήγορος του Πολίτη δήλωσαν ότι, για να αποφευχθεί η αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων και η κατάχρηση των ήδη ανεπαρκών κρατικών πόρων, πρέπει να υπάρξουν κατάλληλοι μηχανισμοί συντονισμού μεταξύ των αποδεκτών εσωτερικών και εξωτερικών καταγγελιών και των εισαγγελικών αρχών. Για παράδειγμα, οι εσωτερικοί ερευνητές θα μπορούσαν να ανταλλάσσουν στοιχεία με τον ανεξάρτητο αποδέκτη των εξωτερικών καταγγελιών για τις διεξαγόμενες έρευνες ούτως ώστε να ελαχιστοποιείται η πιθανότητα δύο διαφορετικοί δημόσιοι οργανισμοί να διερευνούν ταυτόχρονα την ίδια υπόθεση. Στο πλαίσιο αυτό, η Υπηρεσία Διαχείρισης και Ανάλυσης Πληροφοριών της Ελληνικής Αστυνομίας έχει προσφερθεί να παρέχει σχετική εκπαίδευση στους δημόσιους υπαλλήλους στους οποίους έχει ανατεθεί η διεκπεραίωση των εσωτερικών καταγγελιών σχετικά με τον τρόπο διενέργειας της προκαταρκτικής ανάλυσης, συμπεριλαμβανομένου του διαχωρισμού των καθηκόντων και του τρόπου διαχείρισης των πιθανών ποινικών αδικημάτων.

Συστάσεις

13. Να οριστεί ένας υψηλόβαθμος αξιωματούχος σε κάθε δημόσιο φορέα που θα είναι υπεύθυνος για τη λήψη των καταγγελιών για την τέλεση παραπτωμάτων, την προστασία της εμπιστευτικότητας των στοιχείων του πληροφοριοδότη και των καταγγελλόμενων πληροφοριών, καθώς και για τη διερεύνησή τους. Ο υψηλόβαθμος αξιωματούχος θα μπορούσε να είναι αρμόδιος για περισσότερους από έναν μικρότερους δημόσιους οργανισμούς. Ταυτόχρονα, ο εν λόγω αξιωματούχος θα πρέπει να έχει στην διάθεσή του επαρκείς πόρους σε ανθρώπινο δυναμικό, τεχνικά και οικονομικά μέσα για την κάλυψη των λειτουργιών αναγκών του.
14. Να θεσπιστεί η αρμοδιότητα του υψηλόβαθμου αξιωματούχου, όπως αυτός προσδιορίζεται στη σύσταση 13, για τη δημιουργία του κατάλληλου θεσμικού περιβάλλοντος για την ανοιχτή συζήτηση δεοντολογικών προβληματισμών και ηθικών διλημάτων.
15. Να εξουσιοδοτηθεί ένας υψηλόβαθμος δημόσιος λειτουργός, με την ιδιότητα του ανεξάρτητου θεσμικού οργάνου, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη ή άλλο εντεταλμένος όργανο, να λειτουργήσει ως εναλλακτικός δίαυλος υποβολής καταγγελιών. Ο ρόλος του θα συνίσταται στη διερεύνηση των καταγγελιών, την παρουσίαση των ευρημάτων της έρευνας και τη σύσταση κυρώσεων για τον παραβάτη.
16. Να διασφαλιστεί ότι οι πληροφοριοδότες που απευθύνονται στους προϊσταμένους για τη γνωστοποίηση ενός παραπτώματος θα τυγχάνουν έννομης προστασίας αντίστοιχης με αυτή των πληροφοριοδοτών που υποβάλουν τους ισχυρισμούς τους με τη χρήση των προκαθορισμένων εσωτερικών ή εξωτερικών διαύλων υποβολής καταγγελιών.
17. Να καθιερωθούν μηχανισμοί συντονισμού μεταξύ των αποδεκτών εσωτερικών και εξωτερικών καταγγελιών (π.χ. μέσω της γνωστοποίησης της διενέργειας των εσωτερικών ερευνών προς τον ανεξάρτητο τρίτο φορέα που είναι υπεύθυνος για τις εξωτερικές καταγγελίες) και των διωκτικών αρχών για τη διασφάλιση της άσκησης ποινικών διώξεων όταν το δικαιολογούν οι περιστάσεις.
18. Χρήση κωδικών παρακολούθησης της καταγγελίας ώστε να προστατεύεται η ανωνυμία των δημοσίων υπαλλήλων που προβαίνουν σε εσωτερικές καταγγελίες, και να μειώνονται οι πιθανότητες διαρροής ή κατάχρησης των στοιχείων τους. Να περιοριστεί στο ελάχιστο ο αριθμός των ατόμων που γνωρίζουν την πραγματική ταυτότητα του πληροφοριοδότη.

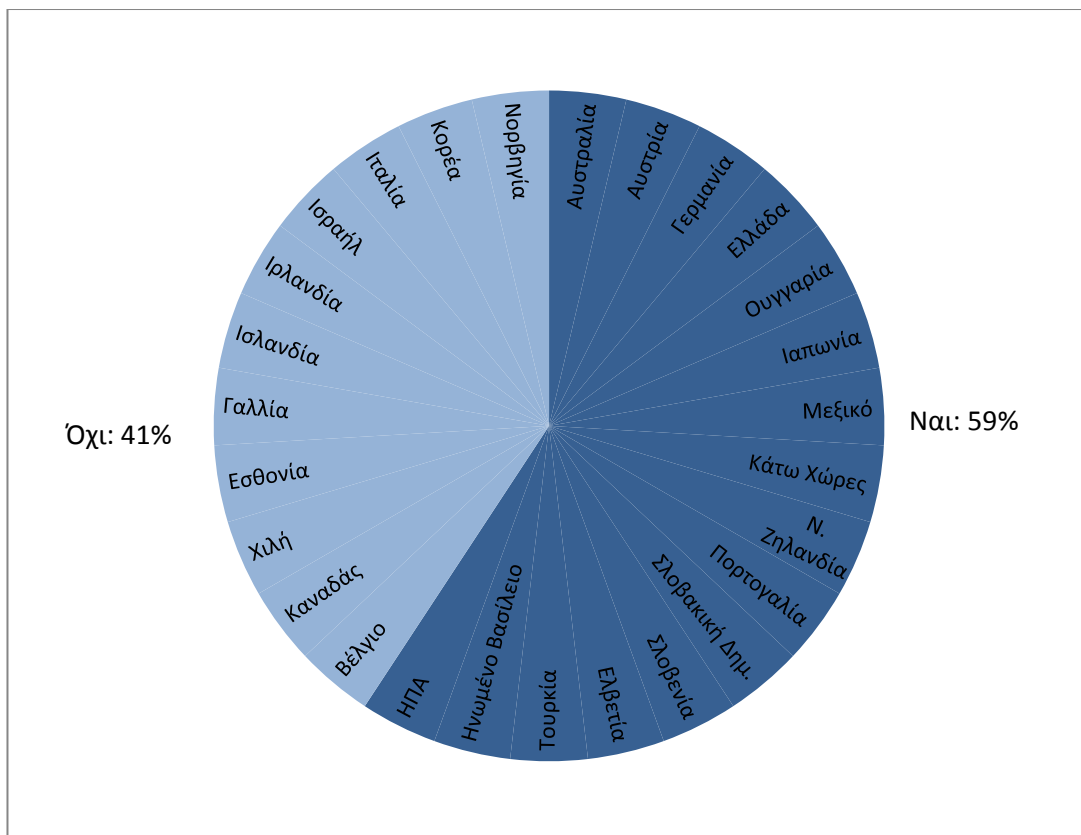
Δυνατότητα υποβολής ανώνυμων καταγγελιών ως κίνητρο για την αποκάλυψη παραπτωμάτων

Οι πληροφοριοδότες που επιθυμούν να αναφέρουν ανώνυμα την τέλεση ενός παραπτώματος συχνά δεν εμπιστεύονται την ακεραιότητα του οργανισμού και τη γενικότερη νοοτροπία των εργαζομένων του όσον αφορά εκείνους που αποκαλύπτουν αντίστοιχες πράξεις. Πολλοί οργανισμοί, έχοντας επίγνωση αυτής της κατάστασης, πέρα από τις προσπάθειές τους να δημιουργήσουν ένα περιβάλλον όπου οι εργαζόμενοι θα θεωρούν ότι είναι αποδεκτό να εγείρουν ανοιχτά ζητήματα δεοντολογίας, εφαρμόζουν συγκεκριμένα συστήματα για τη διευκόλυνση της διαδικασίας υποβολής ανώνυμων καταγγελιών. Με τη μέθοδο αυτή λαμβάνονται πληροφορίες και από πληροφοριοδότες που είναι επιφυλακτικοί σε ο, τι αφορά την αποκάλυψη των προσωπικών τους στοιχείων. Η νομιμότητα των ανωνύμων

καταγγελιών στηρίζεται στην υπόθεση ότι έτσι οι εργαζόμενοι ενθαρρύνονται να αναφέρουν τα περιστατικά που εντοπίζουν, ιδιαίτερα σε περιβάλλοντα όπου ο ρόλος του πληροφοριοδότη δεν είναι κοινωνικά αποδεκτός, ή όταν οι θεσμικές δικλίδες ασφαλείας δεν παρέχουν επαρκή προστασία. Ακόμη κι αν ο εκάστοτε δημόσιος οργανισμός έχει διαμορφώσει την κατάλληλη κουλτούρα ακεραιότητας, η δυνατότητα υποβολής ανώνυμων καταγγελιών επιτρέπει την παροχή πληροφοριών από εργαζόμενους που είναι λιγότερο πρόθυμοι να επωμιστούν τους κινδύνους που συνεπάγεται η επώνυμη καταγγελία.

Άλλοι πιστεύουν ότι οι ανώνυμες καταγγελίες μπορεί να πλήξουν την αποτελεσματικότητα των συστημάτων καταγγελιών, καθώς ο μεγάλος όγκος υποθέσεων μπορεί να δυσχεράνει τις έρευνες λόγω ανεπαρκούς πληροφόρησης και περιορισμένων επιλογών παρακολούθησης. Προβληματισμοί εγείρονται, επίσης, σε σχέση με την αξιοπιστία των καταγγελιών που γίνονται με εκδικητικά κίνητρα και οι οποίες βασίζονται στο συμπέρασμα ότι πίσω από την ανωνυμία ο πληροφοριοδότης δεν μπορεί να τιμωρηθεί για τους ψευδείς ισχυρισμούς του, προσελκύνοντας έτσι «κάθε παρανοϊκό, οκνηρό και εριστικό τύπο» (Latimer and Brown, 2008). Αυτές οι διαφορές απόψεων σχετικά με την ανωνυμία είναι εμφανείς μεταξύ των κρατών μελών του ΟΟΣΑ: σήμερα, η υποβολή ανώνυμων καταγγελιών επιτρέπεται στις μισές περίπου χώρες που συμμετείχαν στην έρευνα (Σχήμα 5).

Σχήμα 5. Υπάρχει η δυνατότητα υποβολής ανώνυμων καταγγελιών;



Πηγή: ΟΟΣΑ (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>.

Ωστόσο, υπάρχουν τρόποι για τον περιορισμό των μειονεκτημάτων που σχετίζονται με τις ανώνυμες καταγγελίες. Για παράδειγμα, οι εφαρμογές smartphone ή οι διαδικτυακές πλατφόρμες επιτρέπουν στους πληροφοριοδότες να διατηρήσουν την ανωνυμία τους, τουλάχιστον πριν από την πιθανή δίωξη του παραβάτη. Με τη χρήση των μηχανισμών αυτών διευκολύνεται η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ του πληροφοριοδότη και του αποδέκτη, χωρίς να αποκαλύπτεται η ταυτότητα του πρώτου. Κατάλληλα εκπαιδευμένοι αποδέκτες, που θα είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση των ανοικτών γραμμών επικοινωνίας, θα μπορούν να υποδεικνύουν στους ανώνυμους πληροφοριοδότες αν οι πληροφορίες που παρέχουν είναι επαρκείς για την έναρξη προκαταρκτικής έρευνας και θα ενημερώνουν τον πληροφοριοδότη σε περίπτωση που απαιτούνται επιπλέον στοιχεία.

Στην Αυστραλία, η ανώνυμη καταγγελία αποτελεί έναν από τους τρεις τρόπους αναφοράς περιστατικών που βλάπτουν το δημόσιο συμφέρον. Επιπλέον, παρέχεται η δυνατότητα υποβολής γραπτής ή προφορικής καταγγελίας, χωρίς να απαιτείται διαβεβαίωση του πληροφοριοδότη ότι η γνωστοποίηση του παραπτώματος γίνεται για τους σκοπούς του νόμου σχετικά με τις καταγγελίες δημοσίου συμφέροντος.¹⁷ Οι ανώνυμες καταγγελίες επιτρέπονται επίσης στην Ιαπωνία, σύμφωνα με την κρατούσα ερμηνεία του σχετικού νόμου περί προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον.¹⁸ Στη Σλοβακική Δημοκρατία, οι υπάλληλοι μπορούν να υποβάλλουν ανώνυμη καταγγελία στο εσωτερικό σύστημα διαχείρισης καταγγελιών.¹⁹ Στη Σλοβενία, η Επιτροπή για την Πρόληψη της Διαφθοράς χειρίζεται με τον ίδιο τρόπο όλες τις καταγγελίες, είτε αυτές είναι ανώνυμες είτε επώνυμες. Για τον σκοπό αυτό, οι καταγγελίες μπορούν να υποβάλλονται στην Επιτροπή ταχυδρομικά, μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, τηλεφωνικά, στον ιστότοπο της Επιτροπής, μέσω φαξ ή αυτοπροσώπως.²⁰

Ορισμένες χώρες, μεταξύ των οποίων η Γερμανία, η Ολλανδία, η Ουγγαρία και οι ΗΠΑ, έχουν δημιουργήσει ηλεκτρονικά συστήματα καταχώρισης και ανοικτές τηλεφωνικές γραμμές που χρησιμεύουν, μεταξύ άλλων, και για την υποβολή ανώνυμων καταγγελιών. Ορισμένα γερμανικά κρατίδια διαθέτουν κρατικούς διαμεσολαβητές, καθώς και ανοικτές γραμμές επικοινωνίας, που διευκολύνουν τις ανώνυμες καταγγελίες. Στις ΗΠΑ, κάθε γενικός επιθεωρητής διαθέτει ανοικτή γραμμή επικοινωνίας που επιτρέπει στους υπαλλήλους να προβαίνουν σε ανώνυμες καταγγελίες²¹. Η Ολλανδία διαθέτει μια εθνική τηλεφωνική γραμμή υποστήριξης μέσω

17. Βλ. τον νόμο περί προστασίας των καταγγελιών δημοσίου συμφέροντος (Public Interest Disclosure Act) του 2013 της Αυστραλίας, Μέρος 2, Κεφάλαιο 2, Άρθρο 28.

18. Βλ. Νόμο υπ' αριθμ. 307/2014 Coll. on Certain Aspects of Whistleblowing; Άρθρο 1 (ορισμός της «καταγγελίας»).

19. Βλ. σλοβακικό νόμο 307/2014 Συλλογή περί ορισμένων πτυχών της διοχέτευσης πληροφοριών (Coll. on Certain Aspects of Whistleblowing), άρθρο 1 (ορισμός της «καταγγελίας»).

20. Παρέχονται σε απάντηση προς την Έρευνα του ΟΟΣΑ του 2014 σχετικά με την προστασία των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον και εργάζονται στον δημόσιο τομέα (Survey on Public Sector Whistleblower Protection).

21. Βλ. νόμο Γενικού Επιθεωρητή (Inspector General Act) του 1978, τίτλο 5 του Κώδικα των ΗΠΑ (U.S.C.) Παράρτημα § 7.

της οποίας οι πολίτες μπορούν να καταγγέλλουν ανώνυμα πιθανολογούμενες αθέμιτες πρακτικές²². Το σύστημα προστασίας πληροφοριοδοτών της Ουγγαρίας επιτρέπει στους πληροφοριοδότες να διατηρούν την ανωνυμία τους μέσω της χρήσης ενός προστατευμένου ηλεκτρονικού διαύλου, τον οποίο διαχειρίζεται ο αρμόδιος Επίτροπος για τα θεμελιώδη δικαιώματα²³. Επιπλέον, προκειμένου να παρασχεθούν τα απαραίτητα μέτρα παρακολούθησης, οι ανώνυμες καταγγελίες διαθέτουν έναν μοναδικό αναγνωριστικό κωδικό ώστε να είναι δυνατή η παρακολούθηση της πορείας τους (Κυβέρνηση της Ουγγαρίας, 2013).

Επί του παρόντος, δεν υπάρχουν διατάξεις στο ελληνικό δίκαιο που να εμποδίζουν την ανώνυμη καταγγελία παραπτωμάτων που τελούνται στον δημόσιο τομέα. Η ελληνική κυβέρνηση θα μπορούσε να εξετάσει το ενδεχόμενο αξιοποίησης του –πιθανότατα– μεγάλου αριθμού δημοσίων υπαλλήλων που θα ήταν πρόθυμοι να καταγγείλουν ανώνυμα μια επιλήψιμη πράξη. Η θέσπιση διαύλων για την ανώνυμη υποβολή καταγγελιών που θα λειτουργούν παράλληλα με διαύλους για την υποβολή εμπιστευτικών καταγγελιών, ενδεχομένως να είναι ιδιαίτερα χρήσιμη. Η δυνατότητα υποβολής ανώνυμης καταγγελίας ενδέχεται να διευκολύνει τη μετάβαση από ένα εργασιακό περιβάλλον όπου η αποκάλυψη παραπτωμάτων αντιμετωπίζεται ως έλλειψη εμπιστοσύνης σε ένα περιβάλλον όπου οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος θα επιδοκιμάζονται για την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος και όπου η καταγγελία παραπτωμάτων θα αποτελεί μέρος των καθηκόντων όλων των δημοσίων υπαλλήλων.

Σύσταση

19. Δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας και/ή ανοικτής γραμμής επικοινωνίας για την ανώνυμη υποβολή καταγγελιών, η οποία θα επιτρέπει την επικοινωνία μεταξύ ερευνητών και πληροφοριοδοτών χωρίς να αποκαλύπτεται η ταυτότητα των τελευταίων.

Αποτελεσματική και ισορροπημένη προστασία της ταυτότητας των δημοσιογραφικών πηγών

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ενημέρωση της κοινής γνώμης για την τέλεση πράξεων διαφθοράς ή κακοδιαχείρισης που βλάπτουν το δημόσιο συμφέρον είναι εφικτή μόνο μέσω της γνωστοποίησής τους στα μέσα ενημέρωσης. Η δημοσιοποίηση της τέλεσης ενός παραπτώματος οφείλεται συνήθως είτε στην αδράνεια του δημόσιου οργανισμού και των άλλων αρμόδιων μετά την υποβολή της καταγγελίας, είτε στην ίδια τη φύση της υπόθεσης (π.χ. όταν για την αντιμετώπιση των περιστατικών απάτης και βίας στον χώρο εργασίας απαιτείται η εμπλοκή των αρμόδιων αρχών) (Miceli, Near and Dworkin 2008; Ethics Resource Center 2014). Περαιτέρω έρευνες έχουν δείξει ότι η δυνατότητα γνωστοποίησης επιλήψιμων πράξεων στα μέσα ενημέρωσης διαδραματίζει σημαντικό

22. Διατίθεται στην ιστοσελίδα: www.nlconfidential.org/.

23. Βλ. Νόμο CLXV του 2013 σχετικά με τις καταγγελίες και τις μαρτυρίες δημοσίου συμφέροντος (Complaints and Public Interest Disclosures), άρθρο 6.

ρόλο, ιδιαίτερα για οργανισμούς με πιο αδύναμους μηχανισμούς λογοδοσίας. Σύμφωνα με τις έρευνες αυτές, οι εργαζόμενοι είναι πιθανότερο να χρησιμοποιήσουν εξωτερικούς διαύλους υποβολής καταγγελιών στις περιπτώσεις που οι εσωτερικοί δίαυλοι είναι αναποτελεσματικοί, εμπλέκονται ανώτερα διοικητικά στελέχη του οργανισμού ή υπάρχει ο φόβος της άσκησης μέτρων αντεκδίκησης σε βάρος τους. (Callahan and Dworkin 1994).

Ένα σωστό και ισορροπημένο νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον μπορεί να διακρίνει τους οργανισμούς που είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά και με εσωτερικές διαδικασίες τα τελούμενα παραπτώματα. Στην περίπτωση που ένας οργανισμός μπορεί να αντιμετωπίσει κατάλληλα τα παραπτώματα που διαπράττονται στο εσωτερικό του, αμφισβητείται η χρησιμότητα των εξωτερικών διαύλων υποβολής καταγγελιών, δεδομένου ότι ο εξωτερικός αποδέκτης (π.χ. αρμόδια ρυθμιστική αρχή ή δικωτικές αρχές) θα θέσει τα ίδια ζητήματα ενώπιον της διοίκησης του οργανισμού. Ωστόσο, είναι σαφές ότι όταν οι εργαζόμενοι ενός οργανισμού χρησιμοποιούν κατά βάση τους εξωτερικούς διαύλους υποβολής καταγγελιών, τότε εντοπίζονται σοβαρά ελλείμματα σε διαχειριστικό επίπεδο και αδυναμίες στην ηγεσία.

Οι πληροφοριοδότες που χρησιμοποιούν τα μέσα ενημέρωσης για τη γνωστοποίηση της τέλεσης παραπτωμάτων προστατεύονται με διάφορους τρόπους. Αρχικά, έχουν στη διάθεσή τους τα ίδια μέσα προστασίας που θα είχαν και αν υπέβαλαν την καταγγελία τους μέσω των εσωτερικών/εξωτερικών διαύλων. Ωστόσο, οι πληροφοριοδότες που δημοσιεύουν τις πληροφορίες τους στα μέσα ενημέρωσης χαιρούν έννομης προστασίας υπό αυτούς τους όρους μόνο στην περίπτωση που αποδεικνύουν ότι είχαν σοβαρούς λόγους για την ενέργειά τους αυτή. Η πρακτική αυτή εφαρμόζεται για να ενθαρρύνονται οι οργανισμοί να επενδύουν στην εδραίωση μιας κουλτούρας ακεραιότητας αλλά και για να αποφεύγονται οι κακόπιστες καταγγελίες στα μέσα ενημέρωσης, οι οποίες βλάπτουν τους οργανισμούς που θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά την υπόθεση μέσω εσωτερικών διαδικασιών. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι πληροφοριοδότες, προκειμένου να υπαχθούν στις διατάξεις περί παροχής έννομης προστασίας, πρέπει πρώτα να πληρούν κάποια γενικά κριτήρια ότι θα ήταν λογικό να γίνει μια τέτοια αποκάλυψη υπό οποιεσδήποτε συνθήκες. Στο πλαίσιο αυτό, ο πληροφοριοδότης οφείλει να αποδείξει ότι η υποβολή της καταγγελίας στον εργοδότη του θα οδηγούσε στη στοχοποίησή του, την απόκρυψη των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων, ή ότι η ίδια καταγγελία έχει ήδη υποβληθεί στον εργοδότη ή άλλη αρμόδια αρχή. Οι αυστηροί όροι παροχής έννομης προστασίας στον πληροφοριοδότη στην περίπτωση δημοσιοποίησης των στοιχείων στα μέσα ενημέρωσης, στοχεύει στο να ενθαρρύνει τους εργαζόμενους να απευθύνονται πρώτα στα πρόσωπα ή στους οργανισμούς που οφείλουν να λογοδοτήσουν άμεσα για την αμέλειά τους σε επίπεδο εποπτείας, ή στις αρμόδιες αρχές.

Ομοίως, οι νομοθεσίες του Καναδά και της Σερβίας επιτρέπουν την έννομη προστασία των πληροφοριοδοτών οι οποίοι δημοσιεύουν τις πληροφορίες τους απευθείας στα μέσα ενημέρωσης μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις. Στον Καναδά το άρθρο 16(1) του PSDPA ορίζει ότι οι καταγγελίες μπορούν να δημοσιοποιούνται όταν η έγκαιρη υποβολή δεν είναι δυνατή μέσω των υφιστάμενων μηχανισμών και ο εργαζόμενος είχε βάσιμους λόγους να πιστεύει ότι το καταγγελλόμενο παράπτωμα διαπράχθηκε με ενέργεια ή παράλειψη που (1) συνιστά σοβαρό αδίκημα με πράξη της Βουλής ή

περιφερειακό νομοθετικό κείμενο, και (2) αποτελεί απειλή ουσιώδους και ειδικού κινδύνου για τη ζωή, την υγεία και την ασφάλεια προσώπων ή του περιβάλλοντος. Το άρθρο 19 του υπ' αριθμ. 128/2014 νόμου της Σερβίας ορίζει ότι ο πληροφοριοδότης μπορεί να προβαίνει σε δημόσια καταγγελία, χωρίς να απαιτείται η προηγούμενη υποβολή της στον εργοδότη ή άλλη αρμόδια αρχή, όταν απειλείται άμεσα η ζωή, η δημόσια υγεία, η ασφάλεια, το περιβάλλον, η μεγάλης κλίμακας ζημία, ή όταν απειλείται άμεσα η καταστροφή των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων. Στις ΗΠΑ, οι πληροφοριοδότες μπορούν να προβαίνουν σε απευθείας καταγγελίες στα μέσα ενημέρωσης, εκτός αν οι πληροφορίες είναι απόρρητες ή υπάρχει ειδική απαγόρευση.²⁴ Ορισμένοι πληροφοριοδότες επιλέγουν να απευθύνονται στα ΜΜΕ ως έναν τρόπο προστασίας της ταυτότητάς τους με σκοπό να αποφύγουν την άσκηση αντιποίνων σε βάρος τους. Δεδομένης αυτής της πρακτικής, ένας άλλος τρόπος για να ενισχυθεί η προστασία τους είναι να οριστούν σαφώς οι όροι υπό τους οποίους μπορεί να επιβληθεί η άρση του απορρήτου της δημοσιογραφικής πηγής ενώπιον των δικαστηρίων. Για παράδειγμα, το Ανώτατο Δικαστήριο του Καναδά²⁵ έκρινε ότι η χρήση των κριτηρίων Wigmore ήταν μια πρακτική μέθοδος για την έγκριση της συμφωνίας τήρησης εμπιστευτικότητας μεταξύ δημοσιογράφου και πηγής κατά περίπτωση. Με βάση τις αρχές του κοινού δίκαιου, κάθε πρόσωπο οφείλει να καταθέτει σχετικά με μια υπόθεση ενώπιον του δικαστηρίου, ώστε να είναι δυνατή η εξακρίβωση της αλήθειας. Σύμφωνα με το τεστ Wigmore, η εξαίρεση από αυτό το καθήκον αποτελεί ιδιαίτερο προνόμιο, κατά το οποίο η εμπιστευτικότητα των στοιχείων των δημοσιογραφικών πηγών τηρείται όταν πληρούνται ικανοποιούνται σωρευτικά τα παρακάτω τέσσερα κριτήρια: (1) οι πληροφορίες παρέχονται με την πεποίθηση ότι δεν θα αποκαλυφθούν, (2) η σχέση μέσω της οποίας προκύπτουν οι πληροφορίες πρέπει να βασίζεται στην εμπιστοσύνη, (3) η σχέση πρέπει να φέρει χαρακτηριστικά τέτοια που να «προάγεται επιμελώς» το δημόσιο συμφέρον και (4) τα συμφέροντα που προστατεύονται με την τήρηση της εμπιστευτικότητας θα πρέπει να υπερτερούν του συμφέροντος για την ανακάλυψη της αλήθειας. Το μέρος που επιδιώκει να αποτρέψει την αποκάλυψη των πληροφοριών φέρει το βάρος της απόδειξης για την ικανοποίηση των τεσσάρων κριτηρίων. Η δοκιμασία αυτή επιβεβαιώθηκε και από μια άλλη απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου του ίδιου έτους στην υπόθεση *Globe and Mail κατά Καναδά (Attorney-General)*, 2010 SCC 41, σύμφωνα με την οποία η εφαρμογή των κριτηρίων Wigmore είναι προτιμότερη από τη θέσπιση ενός γενικού προνομίου ή τη συνταγματική κατοχύρωση της σχέσης του δημοσιογράφου με την πηγή του.

Τέλος, για να προστατευθούν πλήρως οι δημοσιογραφικές πηγές, η διαδικασία έκδοσης ενταλμάτων που θα επιτρέπουν την παρακολούθηση στοιχείων και κλήσεων στο πλαίσιο αστυνομικών ερευνών θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από σαφείς κανόνες. Για παράδειγμα, τα καναδικά μέσα ενημέρωσης έφεραν πρόσφατα στο φως πολλές υποθέσεις όπου η αστυνομία του Μόντρεαλ και η επαρχιακή αστυνομία του Κεμπέκ εξουσιοδοτούνταν (με τη χορήγηση εντάλματος) από δικαστές να παρακολουθούν μεταδεδομένα και κλήσεις δημοσιογράφων για την αποκάλυψη της ταυτότητας δυνητικών πληροφοριοδοτών, χωρίς τα κατάλληλα αποδεικτικά στοιχεία. Για την

24. 5 USC 2302(b)(8). Department of Homeland Security v. MacLean, 574 U. S. (2015).

25. Υπόθεση R. V. National Post [2010] SCC 16.

αντιμετώπιση του σκανδάλου αυτού, η κυβέρνηση του Κεμπέκ συγκρότησε εξεταστική επιτροπή για την προστασία του απορρήτου των δημοσιογραφικών πηγών.²⁶

Στην ελληνική νομοθεσία, το άρθρο 252 του Ποινικού Κώδικα στην παράγραφο 1 ορίζει ότι ο υπάλληλος που, παραβαίνοντας τα καθήκοντά του, γνωστοποιεί σε άλλον έγγραφο που είναι εμπιστευμένο ή προσιτό λόγω της υπηρεσίας του, με σκοπό να ωφεληθεί ο ίδιος ή να βλάψει το κράτος ή κάποιον άλλο, τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον τριών (3) μηνών. Επιπλέον, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, η παραπάνω ποινή αυξάνεται σε ποινή φυλάκισης τουλάχιστον έξι (6) μηνών για πρόσωπα που υπηρετούν με οποιαδήποτε σχέση στο Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού, των Υπουργών ή των Υφυπουργών, και σε ποινή φυλάκισης τουλάχιστον ενός (1) έτους και χρηματική ποινή από 100.000 ευρώ έως 500.000 ευρώ όταν η πράξη τελείται από τα παραπάνω πρόσωπα με σκοπό να ωφεληθούν τα ίδια ή να βλάψουν το κράτος ή άλλον. Ωστόσο, το ίδιο άρθρο προβλέπει ότι δεν αποτελεί άδικη πράξη η χρησιμοποίηση της πληροφορίας που γίνεται για την ικανοποίηση του δικαιολογημένου ενδιαφέροντος της ενημέρωσης της κοινής γνώμης. Μια τέτοια διάταξη φαίνεται να προστατεύει δυνητικούς πληροφοριοδότες από τη δίωξη για παράνομη διαρροή πληροφοριών όταν αυτή εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, ωστόσο, δεν παρέχει καμία προστασία από αντίποινα στον χώρο εργασίας.

Επιπλέον, το άρθρο 26 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., το οποίο θεσπίζει υποχρέωση εχεμύθειας των δημοσίων υπαλλήλων όσον αφορά τις πληροφορίες στις οποίες έχουν πρόσβαση κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, προβλέπει ότι η υποχρέωση εχεμύθειας δεν αντιτάσσεται στις περιπτώσεις που προβλέπεται δικαίωμα των πολιτών να λαμβάνουν γνώση των εν λόγω πληροφοριών. Μπορεί να ήταν χρήσιμο να διευκρινιστεί περαιτέρω σε ποιες περιπτώσεις αντιτάσσεται η υποχρέωση εχεμύθειας των δημοσίων υπαλλήλων και υπό ποιες συνθήκες οι πολίτες έχουν δικαίωμα να λαμβάνουν γνώση των κυβερνητικών πληροφοριών.

Όσον αφορά την προστασία της ανωνυμίας των δημοσιογραφικών πηγών, οι φορείς που συμμετείχαν σε συνεντεύξεις του ΟΟΣΑ για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης, όπως το Υπουργείο Δικαιοσύνης, ο Εποπτεύων Εισαγγελέας της Υπηρεσίας Δίωξης Οργανωμένου Εγκλήματος και της Αντιτρομοκρατικής Υπηρεσίας της Ελληνικής Αστυνομίας, η Επίκουρη Εισαγγελέας Εγκλημάτων Διαφθοράς και εκπρόσωποι της Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, απάντησαν ομόφωνα ότι τα δικαστήρια δεν αναγκάζουν τους δημοσιογράφους να αποκαλύπτουν την ταυτότητα των πηγών τους και ότι ακόμη κι αν το έκαναν, όσοι δημοσιογράφοι αρνούνταν να συμμορφωθούν με μια τέτοια δικαστική απόφαση θα υπόκειντο σε πολύ ελαφριές ποινές. Επιπλέον, στο άρθρο 253B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας προβλέπονται πολύ αυστηρές διαδικασίες για την έκδοση ενταλμάτων με σκοπό την παρακολούθηση των κινητών και των μεταδεδομένων των δημοσιογράφων. Συνεπώς, οι πιθανές καταχρήσεις που συνέβησαν στο Κεμπέκ δεν θα ήταν δυνατό να γίνουν στην Ελλάδα. Ωστόσο, για να

26. Βλ. σχετικά δημοσιεύματα: www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-police-spying-journalists-commission-begins-1.4052307; www.cbc.ca/news/canada/montreal/radio-canada-police-5-years-1.3835295; www.cbc.ca/news/canada/montreal/journalist-patrick-lagace-police-surveillance-spying-1.3828832.

αυξηθεί η βεβαιότητα σχετικά με το βαθμό στον οποίο τα δικαστήρια θα προστατεύουν την ανωνυμία των δημοσιογραφικών πηγών, ο Έλληνας νομοθέτης μπορεί να διασαφηνίσει υπό ποιες συγκεκριμένες συνθήκες μπορούν τα δικαστήρια να ζητούν την αποκάλυψη της ταυτότητας των δημοσιογραφικών πηγών.

Συστάσεις

20. Να εξεταστεί δυνατότητα παροχής έννομης προστασίας, όπως αυτή αναλύεται στην παρούσα έκθεση, σε πληροφοριοδότες που δημοσιεύουν τις πληροφορίες τους, όταν αυτό δικαιολογείται από τις περιστάσεις.
21. Να εξεταστεί η δυνατότητα θέσπισης συγκεκριμένων κριτηρίων που θα προσδιορίζουν με βεβαιότητα υπό ποιες συνθήκες μπορούν τα δικαστήρια να διατάσσουν την αποκάλυψη της ταυτότητας των δημοσιογραφικών πηγών.
22. Παρακολούθηση της εφαρμογής των κανόνων χορήγησης ενταλμάτων για τον εντοπισμό μεταδεδομένων και αρχείων κλήσεων με σκοπό την αποκάλυψη της ταυτότητας των πληροφοριοδοτών, ώστε να αποφεύγεται τυχόν κατάχρηση της διαδικασίας.

3. Διαφάνεια κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων

Εξασφαλίζοντας τη λογοδοσία των αποδεκτών των καταγγελιών μέσω της διαφάνειας κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων

Η έκβαση της καταγγελίας επηρεάζεται καθοριστικά από τον τρόπο διαχείρισης των πληροφοριών από τον εκάστοτε αποδέκτη της καταγγελίας και τη λήψη κατάλληλων μέτρων. Η σχετική εμπειρία των αποδεκτών των καταγγελιών συμβάλλει επίσης σημαντικά στην εδραίωση της αξιοπιστίας των διαύλων επικοινωνίας των πληροφοριοδοτών και επηρεάζει το κατά πόσον οι διάυλοι αυτοί προάγουν ή εμποδίζουν την καλλιέργεια μιας κουλτούρας ακεραιότητας και λογοδοσίας. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό οι αποδέκτες της πληροφορίας να λογοδοτούν άμεσα για τον τρόπο αξιολόγησης και αντιμετώπισης των καταγγελιών, καθώς και για την πλήρη αιτιολόγηση και διαφάνεια των αποφάσεών τους τόσο απέναντι στους δημόσιους υπαλλήλους όσο και απέναντι στην κοινή γνώμη. Οι αποδέκτες των καταγγελιών στους δημόσιους οργανισμούς θα πρέπει να προστατεύονται από κάθε είδους πολιτικής παρέμβαση από πολιτικά ή κυβερνητικά στελέχη. Διαφορετικά, οι δημόσιοι υπάλληλοι θα αποφεύγουν να υποβάλουν καταγγελίες φοβούμενοι τις πιθανές δυσμενείς συνέπειες ή θα προτιμούν να διαρρεύσουν ανώνυμα τις πληροφορίες στον τύπο.

Για να εδραιωθεί μια σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ των αποδεκτών καταγγελιών και των δημοσίων υπαλλήλων, θα πρέπει οι αποδέκτες να διαθέτουν επαρκές ανθρώπινο δυναμικό, τεχνικά αλλά και οικονομικά μέσα για την αποτελεσματική διαχείριση και παρακολούθηση όλων των καταγγελιών εντός εύλογων χρονικών πλαισίων.

Πολλοί δημόσιοι οργανισμοί διασφαλίζουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία των αποδεκτών των καταγγελιών εφαρμόζοντας μηχανισμούς αναθεώρησης των σχετικών αποφάσεων. Ανάλογα με τη δομή του οργανισμού, οι αρμόδιοι για την αναθεώρηση των αποφάσεων των αποδεκτών μπορεί να είναι πειθαρχικά όργανα, δικαστήρια, ανώτατοι ελεγκτικοί θεσμοί ή ακόμη και ο δημόσιος έλεγχος μέσω της δημοσίευσής τους.

Για παράδειγμα, στο Μεξικό, ο Γενικός Νόμος Διοικητικών Αρμοδιοτήτων (*Ley General de Responsabilidades Administrativas*) (LGRA) προβλέπει την υποχρεωτική διενέργεια αυτεπάγγελτης έρευνας από τα όργανα εσωτερικού ελέγχου ή ανώτατους ελεγκτικούς θεσμούς μετά τη γνωστοποίηση ενός παραπτώματος, εκτός ειδικότερων εξαιρέσεων που περιλαμβάνουν τις εξής περιπτώσεις: α) όταν δεν υπάρχει απώλεια δημοσίων πόρων, β) όταν η ορθότητα της ενέργειας του δημοσίου υπαλλήλου βασίζεται σε υποκειμενική κρίση που δεν αντίκειται στους εφαρμοστέους κανόνες, και γ) όταν η ενέργεια ή η παράλειψη διορθώνεται με πρωτοβουλία του δημοσίου υπαλλήλου. Σύμφωνα με το άρθρο 10 του LGRA, προτού το αρμόδιο όργανο εσωτερικού ελέγχου αποφασίσει να διώξει ένα αδίκημα ή κατά τον προσδιορισμό τέλεσης ενός αδικήματος, οι ερευνητές πρέπει να υποβάλουν τον φάκελο της υπόθεσης στην εποπτεύουσα αρχή (*autoridad substanciadora*), η οποία θα εξετάσει την απόφασή τους με γνώμονα τη σταθερότητα και τη συνέπεια ως προς τη διερεύνηση και τη δίωξη των πειθαρχικών αδικημάτων. Επιπλέον, το άρθρο 64 του ίδιου νόμου ορίζει ότι οι αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες για τη διερεύνηση και τη δίωξη πειθαρχικών αδικημάτων διαπράττουν το αδίκημα της παρακώλυσης της δικαιοσύνης, εάν κατά την κρίση τους υποβιβάσουν ένα σοβαρό αδίκημα σε αδίκημα ήσσονος σημασίας, αν δεν κινήσουν τις απαραίτητες διαδικασίες εντός 30 ημερών από τη γνωστοποίηση του παραπτώματος, ή αν αποκαλύψουν την ταυτότητα ενός πληροφοριοδότη χωρίς τη θέλησή του.

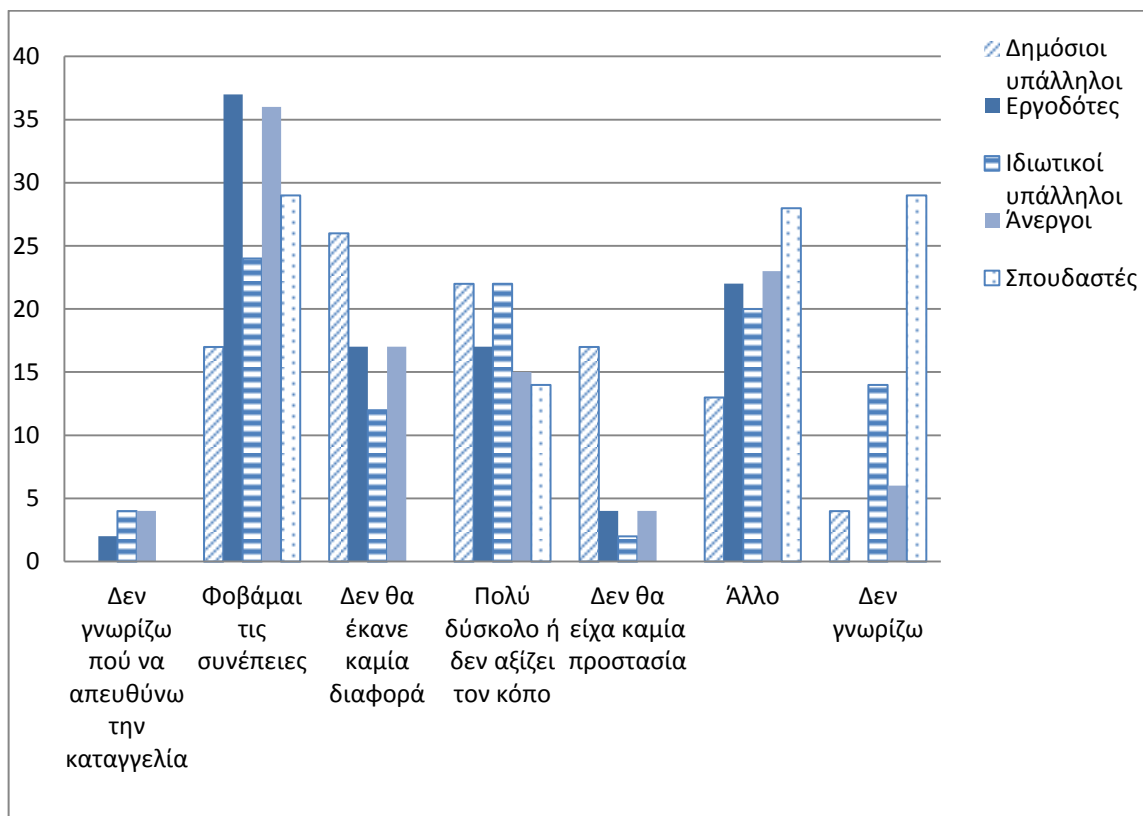
Τέλος, σύμφωνα με τα άρθρα 102 έως 110 του LGRA, οι πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον συμμετέχουν στην ενίσχυση της λογοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων που χειρίζονται τις καταγγελίες. Οι διατάξεις αυτές θεσπίζουν συγκεκριμένες διαδικασίες, σύμφωνα με τις οποίες οι πληροφοριοδότες μπορούν να προσβάλλουν την απόφαση του αρμόδιου οργάνου εσωτερικού ελέγχου σχετικά με τη διερεύνηση και τη δίωξη του καταγγελλόμενου αδικήματος και να συμμετέχουν στη σχετική δίκη.

Στις ΗΠΑ, το άρθρο 5 U.S. Code § 1213 προβλέπει επίσης μια λεπτομερή διαδικασία για την παρακολούθηση της πορείας των καταγγελιών στον δημόσιο τομέα. Ειδικότερα ως προς την ενίσχυση της λογοδοσίας των αποδεκτών των καταγγελιών, τα σχόλια των πληροφοριοδοτών σχετικά με τη διαχείριση της καταγγελίας τους από τις αρμόδιες αρχές περιλαμβάνονται στην τελική έκθεση πεπραγμένων της υπόθεσης.

Ο Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ δεν προβλέπει την υποχρέωση καταγγελίας των παραπτωμάτων στη δημόσια διοίκηση και δεν έχουν οριστεί συγκεκριμένα πρόσωπα στα οποία θα υποβάλλονται οι σχετικές καταγγελίες. Ως εκ τούτου, δεν υπάρχει μηχανισμός συστηματικής εξέτασης του τρόπου διαχείρισης των καταγγελιών. Αυτή η έλλειψη δομής και λογοδοσίας που εντοπίζεται, μπορεί να επηρεάσει τη βούληση των δημοσίων υπαλλήλων να εγείρουν ηθικούς προβληματισμούς, ιδίως λόγω της απουσίας μηχανισμών λογοδοσίας που εξασφαλίζουν τη λήψη των απαραίτητων μέτρων από τους παραλήπτες των

καταγγελιών. Ανάμεσα σε διάφορες κατηγορίες ερωτηθέντων, οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκείνοι με τα υψηλότερα ποσοστά που δεν θα ανέφεραν κακή συμπεριφορά, διότι κατά τη γνώμη τους η καταγγελία δεν θα είχε αποτέλεσμα ή επειδή είναι υπερβολικά δύσκολο ή δεν αξίζει τον κόπο (Σχήμα 6).

Σχήμα 6. Λόγοι μη καταγγελίας περιστατικών διαφθοράς ανά επάγγελμα



Πηγή: ΟΟΣΑ και Public Issue (2016), «Έρευνα Κοινής Γνώμης: Στάσεις και Εμπειρίες Διαφθοράς στην Ελλάδα».

Ωστόσο, υπάρχουν εποπτικοί θεσμοί που επιδιώκουν να καταστήσουν τους ελληνικούς δημόσιους οργανισμούς περισσότερο υπεύθυνους για τον τρόπο εκτέλεσης των καθηκόντων τους και τη διαχείριση των δημοσίων πόρων. Ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος διαθέτει ήδη αρμοδιότητα διενέργειας ελέγχων επιλεγμένων δημόσιων φορέων, όπως η ακτοφυλακή και η αστυνομία, καθώς και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μπορούν να είναι φορείς που ενδέχεται να διαθέτουν ήδη την αναγκαία εμπειρία για τη διενέργεια τέτοιων ελέγχων.

Σύμφωνα με το άρθρο 45B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, ένα πρόσωπο χαρακτηρίζεται ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος με πράξη του αρμόδιο εισαγγελέα πλημμελειοδικών ή του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς μετά από έγκριση του Αντιεισαγγελέα του Αρείου Πάγου που εποπτεύει και συντονίζει το έργο των Εισαγγελέων Διαφθοράς. Η διάταξη αφήνει ευρεία ερμηνευτικά περιθώρια, για παράδειγμα οι αναφερόμενες πληροφορίες πρέπει να συμβάλλουν ουσιαστικά στη δίωξη συγκεκριμένων περιοριστικών απαριθμούμενων εγκλημάτων. Στη διάταξη δεν προβλέπονται μέσα για την προσβολή των πράξεων του αρμόδιου εισαγγελέα

πλημμελειοδικών/Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς και του Αντιεισαγγελέα του Αρείου Πάγου αντιστοίχως. Ο Εποπτεύων Εισαγγελέας της Υπηρεσίας Δίωξης Οργανωμένου Εγκλήματος και της Αντιτρομοκρατικής Υπηρεσίας της Ελληνικής Αστυνομίας ήταν επίσης της άποψης ότι η εφαρμογή τέτοιων μέτρων θα μπορούσε να επεκταθεί σε ένα ευρύτερο φάσμα μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, όταν υπάρχουν εύλογες υπόνοιες ότι η σωματική τους ακεραιότητα βρίσκεται σε κίνδυνο.

Συστάσεις

23. Να καθοριστούν οι διαδικασίες που διασφαλίζουν τη λογοδοσία των διαφόρων αποδεκτών καταγγελιών δημοσίου συμφέροντος, καθώς και διαδικασίες για την προσβολή και την αναθεώρηση των αποφάσεων για τη διενέργεια ερευνών και ελέγχων.
24. Να εξασφαλιστεί ότι οι αρμόδιες αρχές διεξάγουν τουλάχιστον μια προκαταρκτική έρευνα για την επαλήθευση των ισχυρισμών που περιλαμβάνονται στις καταγγελίες, υπό την επιφύλαξη περιορισμένων εξαιρέσεων (π.χ. όταν η γνωστοποίηση σαφώς δεν αποτελεί «παράπτωμα» σύμφωνα με το νόμο, όταν το παράπτωμα έχει ήδη αντιμετωπιστεί, ή η καταγγελία είναι προφανώς καταχρηστική ή παραπλανητική).
25. Να διασφαλιστεί ότι οι πληροφοριοδότες μπορούν να εξετάσουν την αιτιολογία των αποφάσεων για διερεύνηση ή μη των καταγγελιών, ότι τα σχόλιά της συμπεριλαμβάνονται στον φάκελο της υπόθεσης, και ότι τους παρέχεται μια ισότιμη ευκαιρία να προσφύγουν κατά της απόφασης.
26. Να προβλέπεται η ευθύνη (ποινική ή/και πειθαρχική) των αποδεκτών των καταγγελιών, των ερευνητών και των εισαγγελέων στην περίπτωση που οι πράξεις τους παρακωλύουν την απονομή της δικαιοσύνης.

4. Ρητή απαγόρευση της επιβολής αντιποίνων

Αποτροπή των αντιποίνων που επιβάλλονται σε βάρος των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον μέσω ρητών απαγορεύσεων και της αποτελεσματικής εφαρμογής διοικητικών μηχανισμών στον δημόσιο τομέα

Για να ενισχυθεί το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της άσκησης αντιποίνων εις βάρος μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, ορισμένες χώρες του ΟΟΣΑ έχουν εφαρμόσει σχετικές απαγορεύσεις. Για παράδειγμα, το άρθρο 425.1 του Ποινικού Κώδικα του Καναδά θεσπίζει μια γενική απαγόρευση άσκησης αντιποίνων, η οποία συνεπάγεται την ποινική ευθύνη των παραβατών και περιλαμβάνει τη λήψη κάθε πειθαρχικού μέτρου εναντίον του υπαλλήλου-πληροφοριοδότη, όπως ο υποβιβασμός, η απόλυση του και κάθε άλλο μέτρο που επηρεάζει ή απειλεί να τον επηρεάσει δυσμενώς. Η απαγόρευση εκτείνεται σε κάθε εργοδότη ή πρόσωπο που ενεργεί για λογαριασμό του. Επιπλέον, το άρθρο 425.1 του καναδικού Ποινικού Κώδικα εφαρμόζεται στις καταγγελίες που σχετίζονται με κάθε είδους παραβίαση ομοσπονδιακών ή επαρχιακών νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων και, ως εκ τούτου, δεν περιορίζεται στα ποινικά αδικήματα.

Οι απαγορεύσεις άσκησης αντιποίνων πρέπει επίσης να συνδέονται με κυρώσεις που θα λειτουργούν αποτρεπτικά. Στον Καναδά, όποιος κριθεί ένοχος 'βάσει του άρθρου 425.1 του Ποινικού Κώδικα υπόκειται σε ποινή φυλάκισης έως και πέντε χρόνια. Στην

Αυστραλία, το σύστημα προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον προβλέπει ποινή διετούς φυλάκισης ή/και 120 «μονάδες πειθαρχικών ποινών»²⁷, σε περίπτωση άσκησης αντιποίνων σε βάρος των πληροφοριοδοτών.²⁸ Στην Κορέα, η τιμωρία για την άσκηση αντιποίνων διαφέρει ανάλογα με τη μορφή των αντιποίνων. Στις ΗΠΑ, ο ομοσπονδιακός ποινικός κώδικας (τίτλος 18 του Κώδικα των ΗΠΑ (USC) § 1513(ε)) ορίζει ότι «όποιος εν γνώσει του, με πρόθεση να εκδικηθεί, προβαίνει σε οποιαδήποτε πράξη που βλάπτει οποιοδήποτε πρόσωπο, συμπεριλαμβανομένων πράξεων που παρεμβαίνουν στην νόμιμη εργασία ή στα μέσα βιοπορισμού οποιουδήποτε προσώπου, επειδή το πρόσωπο αυτό παρείχε σε δικωκτική αρχή έγκυρες πληροφορίες σχετικά με την τέλεση ή την πιθανή τέλεση οποιουδήποτε ομοσπονδιακού αδικήματος, τιμωρείται με χρηματική ποινή ή/και ποινή φυλάκισης έως 10 έτη». Επιπλέον, στις ΗΠΑ ψηφίστηκε το 2017 ο νόμος σχετικά με την προστασία των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον του Dr. Chris Kirkpatrick (Dr. Chris Kirkpatrick Whistleblower Protection Act of 2017), ο οποίος προβλέπει πρόσθετα μέτρα προστασίας σε ομοσπονδιακούς εργαζόμενους σε βάρος των οποίων ασκούνται αντίποινα λόγω της καταγγελίας αδικημάτων κατασπατάλησης δημοσίων πόρων, απάτης και κατάχρησης εξουσίας. Ειδικότερα, η νομοθεσία ενισχύει την προστασία των εργαζομένων, αυξάνει την ευαισθητοποίηση ως προς τα μέτρα προστασίας και επιφέρει πειθαρχικές ευθύνες των προϊσταμένων που δεν συμμορφώνονται. Μεταξύ άλλων, ο νόμος καθιστά υποχρεωτική την απόλυση ενός προϊσταμένου ή διοικητικού στελέχους, μετά την έναρξη νόμιμης διαδικασίας σε βάρος του για την επιβολή μέτρων αντεκδίκησης σε πληροφοριοδότη για δεύτερη φορά.

Επιπλέον, για την αποτελεσματική πρόληψη της επιβολής αντιποίνων, μπορεί να προβλέπεται η αναστολή κάθε μέτρου που ασκείται σε βάρος του πληροφοριοδότη, εκτός αν η καταγγελία είναι προφανώς κακόπιστη (βλ. υποενότητα II.B.1) για την ανάλυση της έννοιας της καλής πίστης). Η αναστολή αυτή μπορεί να περιλαμβάνει τις μηνύσεις ή αγωγές για συκοφαντική δυσφήμιση, καθώς και κάθε άλλο μέτρο. Μπορεί επίσης να εκτείνεται και στην αναστολή της ποινικής δίωξης, εκτός αν ο πληροφοριοδότης χωρίς βάσιμη αιτιολογία παραβλέπει τους εσωτερικούς και εξωτερικούς διαύλους υποβολής καταγγελιών και διαρρέει εμπιστευτικές πληροφορίες βλάπτοντας το δημόσιο συμφέρον. Ήδη από τον Νοέμβριο 2016, 13 χώρες προβλέπουν την αναστολή της ποινικής δίωξης των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον σε συνδυασμό με διατάξεις που προστατεύουν τη θέση εργασίας τους, π.χ. Αυστραλία,²⁹ Βοσνία,³⁰ Γκάνα,³¹ Ουγγαρία,³² Ινδία,³³ Ιρλανδία,³⁴ Τζαμάικα,³⁵ Λιβερία, Μαλαισία,³⁶ Νέα Ζηλανδία,³⁷ Σερβία,³⁸ Ουγκάντα,³⁹ και Ζάμπια.⁴⁰

27. Στην Αυστραλία, οι μονάδες πειθαρχικών ποινών χρησιμοποιούνται για να περιγράψουν το ύψος των προστίμων σύμφωνα με τους νόμους της Κοινοπολιτείας. Το πρόστιμο για ένα αδίκημα ορίζεται πολλαπλασιάζοντας το αυστραλιανό δολάριο που ισοδυναμεί με μία μονάδα πειθαρχικής ποινής.

28. Βλ. Australia's Public Interest Disclosure Act, Υποενότητα Β, Μέρος 2 – Άρθρο 19.

29. Public Interest Disclosure Act, άρθρα 10 και 15.

30. Whistleblower Protection Act, άρθρο 6.

31. Whistleblower Protection Act, άρθρο 18.

32. Public Interest Disclosure Act, άρθρο 11.

Η Ελλάδα απαγορεύει σ'έναν βαθμό την επιβολή αντιποίνων, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 26 παρ. 4 του Κώδικα Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ (ν. 3528/2007), η οποία προβλέπει το εξής:

«Ο υπάλληλος που έχει χαρακτηριστεί ως μάρτυς δημοσίου συμφέροντος κατά το άρθρο 45B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, δεν παραλείπεται σε διαδικασία προαγωγής ούτε σε υπόκειται σε οποιαδήποτε πειθαρχική διαδικασία ή τιμωρείται, απολύεται ή καθ' οιονδήποτε τρόπο υφίσταται άλλη δυσμενή 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.»

Όπως προαναφέρθηκε, οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να χαρακτηριστούν ως μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος σε περιορισμένες περιπτώσεις, δηλαδή όταν αποκαλύπτουν πληροφορίες που συμβάλλουν ουσιωδώς στην ποινική δίωξη συγκεκριμένων εγκλημάτων που σχετίζονται με τη δωροδοκία, και δεν καλύπτουν οποιαδήποτε παράβαση νόμου. Ωστόσο, η συντριπτική πλειονότητα των πληροφοριοδοτών προτιμούν να υποβάλλουν τις καταγγελίες τους με τη χρήση εσωτερικών διαύλων προτού απευθυνθούν στις αρμόδιες δικαστικές αρχές. Ως εκ τούτου, για να είναι πραγματικά αποτελεσματική η απαγόρευση άσκησης αντιποίνων, είναι σημαντικό να εφαρμόζεται και στις περιπτώσεις που οι πληροφοριοδότες χρησιμοποιούν τους εσωτερικούς διαύλους υποβολής καταγγελιών.

Τέλος, οι απαγορεύσεις άσκησης αντιποίνων δεν πρέπει να περιορίζονται αποκλειστικά σε αποκαλύψεις που σχετίζονται με ποινικά αδικήματα αλλά να συνδέονται και με παραβιάσεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. Η ένταξη μιας τέτοιας απαγόρευσης στον Κώδικα είναι σημαντική καθώς συμβάλλει ουσιωδώς στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος, όπου οι δημόσιοι υπάλληλοι θα αισθάνονται ασφαλείς να συζητούν τα ηθικά ζητήματα και τα διλήμματα που αντιμετωπίζουν και, εν τέλει, να αποκαλύπτουν πιθανά παραπτώματα. Επιπλέον, η συσχέτιση μιας απαγόρευσης στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. με κατάλληλες και αναλογικές κυρώσεις μπορεί να έχει καλύτερο αποτρεπτικό αποτέλεσμα, καθώς τα αποδεικτικά στοιχεία που απαιτούνται για την επιβολή κυρώσεων βάσει του Κώδικα είναι πολύ λιγότερα από εκείνα του Ποινικού Κώδικα, που μπορεί να απαιτεί αποδεικτικά στοιχεία υπεράνω των «εύλογων αμφιβολιών».

33. Whistleblower Protection Act, Κεφ. IV.11 (1).
34. Protected Disclosure Act, άρθρα 14 και 15.
35. Protected Disclosure Act, άρθρο 15(2).
36. Whistleblower Protection Act, Άρθρα 7(b) και 9.
37. Protected Disclosure Act, άρθρο 18(1).
38. Whistleblower Protection Act No. 128/2014, άρθρο 18(1).
39. Whistleblower Protection Act, άρθρα 2 και 3.
40. Public Interest Disclosure Act, άρθρο 56.

Συστάσεις

27. Διεύρυνση της ποινικής απαγόρευσης για την επιβολή αντιποίνων, ώστε να ισχύει σε καταγγελίες που αφορούν κάθε παράβαση νόμου.
28. Θέσπιση απαγόρευσης για την επιβολή αντιποίνων σε βάρος πληροφοριοδοτών που αναφέρουν παραβάσεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ και άλλων εσωτερικών κανονισμών, η παράβαση της οποίας θα συνεπάγεται την τιμώρηση των παραβατών βάσει του Κώδικα και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.
29. Ειδική πρόβλεψη στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ, ώστε η απαγόρευση επιβολής αντιποίνων να εκτείνεται σε όλους τους πληροφοριοδότες, είτε υπέβαλαν την καταγγελία τους με τη χρήση εσωτερικών διαύλων είτε με τη χρήση εξωτερικών, όπως αυτοί ορίζονται στον νόμο.
30. Να εξεταστεί η δυνατότητα αναστολής κάθε μέτρου που επιβάλλεται σε βάρος των πληροφοριοδοτών, εκτός αν η καταγγελία είναι προδήλως κακόπιστη, όπως αναλύεται στην υποενότητα II.B.1) της παρούσας έκθεσης.

Γ. Εφαρμογή μέτρων για την αποζημίωση των πληροφοριοδοτών σε βάρος των οποίων επιβλήθηκαν αντίποινα

Σε ορισμένες περιπτώσεις δεν είναι δυνατή η αποτροπή των αντιποίνων, οπότε απαιτείται ένας σωστός συνδυασμός μέτρων που θα εξασφαλίζουν την αποζημίωση των πληροφοριοδοτών από τον εκάστοτε δημόσιο οργανισμό. Ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον οφείλει να περιλαμβάνει μέτρα που μετριάζουν τις συνέπειες των αντιποίνων που επιβάλλονται σε πληροφοριοδότες στις διαφορετικές συνθήκες που αντιμετωπίζουν και στα διαφορετικά εργασιακά περιβάλλοντα. Επιπλέον, τα μέτρα αυτά πρέπει να είναι άμεσα προσβάσιμα και αποδοτικά από άποψη κόστους. Ταυτόχρονα, θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα άσκησης ασφαλιστικών μέτρων για την άμβλυνση των αρνητικών επιπτώσεων που συνεπάγεται η αδικαιολόγητη επιβολή αντιποίνων.

1. Αποτελεσματικά μέτρα αποκατάστασης ειδικά προσαρμοσμένα στις ανάγκες των πληροφοριοδοτών που προέρχονται από τον δημόσιο τομέα

Πολλά συστήματα προστασίας πληροφοριοδοτών περιλαμβάνουν συγκεκριμένα μέτρα αποκατάστασης που επιτρέπουν σε πληροφοριοδότες, σε βάρος των οποίων έχουν επιβληθεί αντίποινα, να ζητήσουν την επανεξέταση της υπόθεσής τους ώστε να εφαρμοστεί η απαγόρευση επιβολής αντιποίνων. Στο πλαίσιο αυτό, οι πληροφοριοδότες θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να προσφεύγουν οι ίδιοι ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων, αντί να στηρίζονται στη διαθεσιμότητα πόρων των δημοσίων αρχών. Η δυνατότητα αυτή συμβάλλει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού στο πλαίσιο προστασίας των πληροφοριοδοτών και επιτρέπει την ορθότερη χρήση των περιορισμένων πόρων των δικαστικών αρχών. Προς την ίδια κατεύθυνση μπορεί να συμβάλει η διασφάλιση από τις αρμόδιες αρχές διακανονισμού των δημόσιων υπηρεσιών ότι όλες οι περιπτώσεις αντιποίνων θα εξετάζονται προσεκτικά,

υπό την προϋπόθεση ότι η σχετική συμφωνία διακανονισμού δεν περιλαμβάνει εντολές για την αποσιώπηση των πληροφοριοδοτών στο μέλλον. Η δυνατότητα των πληροφοριοδοτών να προσφύγουν ενώπιον των δικαστηρίων μπορεί να συνδυάζεται με τη δυνατότητα των διωκτικών αρχών να κινήσουν τις ένομες διαδικασίες κατά εκείνων που άσκησαν τα αντίποινα (Miceli, Near and Dworkin 2008). Τα μέτρα αυτού του είδους καλύπτουν όλες τις άμεσες, έμμεσες και μελλοντικές συνέπειες των αντιποίνων⁴¹ και περιλαμβάνουν την επιστροφή στην εργασία μετά από αθέμιτη απόλυση, τις μεταθέσεις ή την αποζημίωση για ζημία που δεν δύναται να αποκατασταθεί με δικαστική εντολή όπως είναι η δυσκολία ή η αδυναμία εύρεσης νέας θέσης εργασίας. Αυτά τα επανορθωτικά μέτρα συνυπολογίζουν όχι μόνο την απώλεια μισθών, αλλά και τις αντισταθμιστικές αποζημιώσεις, τις ηθικές αποζημιώσεις και τις ποινικές ρήτρες (Banisar, 2011). Ο νόμος περί προστασίας των δημοσίων υπαλλήλων που καταγγέλλουν επιλήψιμες πράξεις (Public Servants Disclosure Protection Act – PSDPA) του Καναδά περιλαμβάνει μια ολοκληρωμένη λίστα επανορθωτικών μέτρων (Πλαίσιο 1).

Πλαίσιο 1. Μέτρα αποκατάστασης για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον στον Καναδά⁴²

Για την παροχή κατάλληλων μέτρων αποκατάστασης στον πληροφοριοδότη, το δικαστήριο μπορεί με εντολή του να αναγκάσει τον εργοδότη ή τον αρμόδιο γενικό διευθυντή ή άλλο πρόσωπο που ενεργεί για λογαριασμό τους να λάβει τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να:

- Επιτραπεί στον πληροφοριοδότη να επιστρέψει στα καθήκοντά του.
- Επιστρέψει ο πληροφοριοδότης στη θέση εργασίας του, διαφορετικά να προβλέπεται η αποζημίωση του πληροφοριοδότη αν κατά την κρίση του δικαστηρίου δεν είναι δυνατή η επαναφορά του στην προηγούμενη θέση εργασίας του, επειδή έχει πληχθεί ανεπανόρθωτα η εμπιστοσύνη μεταξύ των μερών.
- Καταβληθεί στον πληροφοριοδότη αποζημίωση, η οποία, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, ισοδυναμεί με την αμοιβή που θα εισέπραττε εάν δεν είχαν ασκηθεί τα αντίποινα.
- Ανακληθεί κάθε μέτρο ή ενέργεια, συμπεριλαμβανομένων των πειθαρχικών ενεργειών, που ασκήθηκαν σε βάρος του πληροφοριοδότη και καταβολή αποζημίωσης, η οποία, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, ισοδυναμεί με τη χρηματική (ή άλλου είδους) ποινή που επιβλήθηκε σε αυτόν.
- Αποζημιωθεί ο πληροφοριοδότης για τα έξοδά του και κάθε άλλη χρηματική ζημία που υπέστη ως αποτέλεσμα των αντιποίνων που του ασκήθηκαν.
- Αποζημιωθεί ο πληροφοριοδότης, με χρηματικό πόσο έως CAD 10 000, για την ψυχική

41. Βλ. για παράδειγμα το νόμο περί προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (Whistleblower Protection Act) των ΗΠΑ, Υποκεφάλαιο III, άρθρο 1221(η)(1) και τον νόμο περί ψευδών δηλώσεων των ΗΠΑ (False Claims Act), τίτλο 31 του Κώδικα των ΗΠΑ (U.S.C.) §3730(η)).

42. Ο νόμος για την προστασία των αποκαλύψεων του δημόσιου τομέα (Public Sector Disclosure Protection Act) βρίσκεται επί του παρόντος υπό νομοθετική αναθεώρηση και ενδεχομένως να εισαχθούν νέες τροποποιήσεις φέτος. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την αναθεώρηση, βλέπε: http://www.psic-ispc.gc.ca/sites/default/files/legislative_review_recommendations.pdf

οδύνη που υπέστη ως αποτέλεσμα των αντιποίνων που του ασκήθηκαν.

Πηγή: Canada's Public Servants Disclosure Protection Act of 2005, Άρθρο 21.7 (1).

Επιπλέον, το άρθρο 5 USC § 3352 ορίζει ότι ο πληροφοριοδότης μπορεί να απαιτήσει τη μετάθεσή του σε άλλη δημόσια υπηρεσία, ώστε να του προσφέρεται μια νέα αρχή και να μην αναγκάζεται να εργάζεται με τον αντίδικό του προϊστάμενο.

Σύμφωνα με το βρετανικό δίκαιο, τα δικαστήρια έχουν υιοθετήσει την άποψη ότι η αποζημίωση για ηθική βλάβη παρέχεται με βάση το σύστημα που αναπτύχθηκε για την αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούνται λόγω διακριτικής μεταχείρισης (Banisar, 2011). Το συνολικό ποσό των αποζημιώσεων που καταβλήθηκαν στο πλαίσιο του νόμου περί αποκαλύψεων δημοσίου συμφέροντος (PIDA) του Ηνωμένου Βασιλείου το 2009 και το 2010 ανήλθε σε 2,3 εκατομμύρια στερλίνες, με το υψηλότερο ποσό των 800.000 στερλινών να καταβάλλεται στην υπόθεση John Watkinson κατά Royal Cornwall Hospitals NHS Trust (PCaW, 2011). Το μέσο ποσό αποζημίωσης που καταβλήθηκε βάσει του συγκεκριμένου νόμου για το 2009 και το 2010 ανήλθε σε 58.000 στερλίνες, έναντι 18.584, 19.499 και 52.087 στερλινών σε υποθέσεις λόγω διάκρισης βάσει της φυλής, του φύλου και αναπηρίας αντίστοιχα (PCaW, 2011).

Η παροχή αποτελεσματικών επανορθωτικών μέτρων αστικού δικαίου μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στον περιορισμό της επαγγελματικής περιθωριοποίησης των πληροφοριοδοτών, παρέχοντάς τους την ευκαιρία να δικαιωθούν μέσω των πολιτικών δικαστηρίων. Κάνοντας χρήση αυτών των μέσων έννομης προστασίας, οι πληροφοριοδότες θα μπορούσαν επίσης να αποζημιωθούν για ενδεχόμενες απώλειες εσόδων. Σε συνδυασμό με τις αποτελεσματικές εκστρατείες ευαισθητοποίησης του κοινού, τα κατάλληλα επανορθωτικά μέτρα του αστικού δικαίου μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στη βελτίωση των αντιλήψεων του κοινού σχετικά με τους πληροφοριοδότες και να περιορίσουν έμμεσα την επαγγελματική περιθωριοποίηση και τις ενδεχόμενες οικονομικές απώλειες που μπορεί να υποστούν..

Πολλά συστήματα προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος μεταθέτουν το βάρος της απόδειξης στον εργοδότη όταν ένας εργαζόμενος καταγγέλλει την τέλεση ενός παραπτώματος και τιμωρείται για την ενέργειά του αυτή. Η προσέγγιση αυτή επιλέγεται προκειμένου να παρακάμπτονται τα εμπόδια που μπορεί να αντιμετωπίσει ένας υπάλληλος όταν καλείται να αποδείξει ότι τα αντίποινα επιβλήθηκαν λόγω της καταγγελίας «ιδίως επειδή πολλές μορφές αντιποίνων δεν είναι προφανείς και γι' αυτό είναι δύσκολο να αποδειχθούν» (Chêne, 2009, σελ. 7). Για παράδειγμα, στη Γερμανία, οι δημόσιοι υπάλληλοι καλούνται να αποδείξουν ότι η καταγγελία τους ήταν νόμιμη, ότι υπήρξε διάκριση εναντίον τους και ότι τα αντίποινα οφείλονταν στην καταγγελία. Σε περίπτωση που ο εργοδότης δεν έχει αναφέρει ρητά την καταγγελία ως λόγο της απόλυσης του εργαζόμενου, είναι πολύ δύσκολο να αποδειχτεί ο ισχυρισμός του πληροφοριοδότη και απαιτείται να δαπανηθούν σημαντικοί πόροι από πλευράς του. Στις περιπτώσεις αυτές, η εφαρμογή κατάλληλων μέτρων αποκατάστασης για την προστασία των πληροφοριοδοτών υποχρεώνουν τον εργοδότη να αποδείξει ότι η κύρωση επιβλήθηκε για άλλους λόγους και ότι δεν συνδέεται με την καταγγελία του παραπτώματος.

Στις ΗΠΑ εφαρμόζεται ένα σύστημα σύμφωνα με το οποίο ο υπάλληλος που καταγγέλλει ένα παράπτωμα πρέπει πρώτα να αποδείξει ότι:

1. Το καταγγελλόμενο παράπτωμα εμπίπτει σε μια από τις κατηγορίες που προβλέπονται στον νόμο.
2. Η καταγγελία υποβλήθηκε με τη χρήση του “σωστού» διαύλου (ανάλογα με τη φύση της καταγγελίας ο εργαζόμενος ενδέχεται να έχει περιορισμένους διαύλους υποβολής στη διάθεσή του).
3. Είχε βάσιμους λόγους να πιστεύει ότι οι πληροφορίες που περιείχε η καταγγελία συνιστούν επαρκή απόδειξη για την τέλεση του παραπτώματος (δεν απαιτείται ο εργαζόμενος πράγματι να αποδείξει την τέλεση του παραπτώματος, αρκεί η πεποίθησή του να είναι τέτοια, ώστε ένας αντικειμενικός παρατηρητής με παρόμοιες γνώσεις και παρόμοιο μορφωτικό επίπεδο θα είχε την ίδια άποψη).
4. Επηρεάστηκε η υπηρεσιακή του κατάσταση ή ότι απειλήθηκε με επικείμενη μεταβολή στην υπηρεσιακή του κατάσταση.
5. Η λήψη της απόφασης για τη μεταβολή της υπηρεσιακής του κατάστασης ή στην απειλή για επικείμενη μεταβολή της υπηρεσιακής του κατάστασης ωφείλεται στην καταγγελία του εργαζομένου (πρακτικά δεν απαιτείται πλήρης απόδειξη του ισχυρισμού αυτού).
6. Επιζητήθηκε η αποκατάσταση της ζημίας του μέσω των κατάλληλων διαδικασιών.

Εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι παραπάνω προϋποθέσεις, το βάρος απόδειξης μετατοπίζεται στον εργοδότη, ο οποίος οφείλει να παρουσιάσει σαφή και πειστικά στοιχεία ότι θα είχε προβεί στις ίδιες ενέργειες ακόμη κι αν ο εργαζόμενος δεν είχε καταγγείλει το υπό κρίση περιστατικό (US Merit Systems Protection Board, 2010). Σαφή και πειστικά αποδεικτικά στοιχεία σημαίνει ότι είναι πολύ πιθανό ότι ο εργοδότης θα είχε προβεί στις ίδιες ενέργειες ακόμη και χωρίς την ύπαρξη καταγγελίας.

Στη Σλοβενία, το σύστημα προστασίας των πληροφοριοδοτών προβλέπει ότι «εάν μια καταγγελία περιέχει γεγονότα που δικαιολογούν το συμπέρασμα ότι έχουν ασκηθεί σε βάρος του αντίποινα λόγω της υποβολής της καταγγελίας, το βάρος απόδειξης φέρει ο εργοδότης».

Στη Νορβηγία, όταν οι υπάλληλοι προσκομίζουν πληροφορίες που υποδεικνύουν ότι έχουν δεχτεί αντίποινα ως αποτέλεσμα της αποκάλυψης, τεκμαίρεται η άσκηση των αντιποίνων, εκτός εάν ο εργοδότης αποδείξει το αντίθετο.

Στην Ελλάδα, το άρθρο 26 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. προβλέπει ότι δημόσιος υπάλληλος ο οποίος έχει χαρακτηριστεί ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος σύμφωνα με το άρθρο 45B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας δεν παραλείπεται σε διαδικασία προαγωγής, ούτε υπόκειται σε οποιαδήποτε πειθαρχική διαδικασία ή τιμωρείται, 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. Η προστασία που παρέχεται από το άρθρο 26 είναι πολύ περιορισμένη, εν μέρει λόγω της στενής εφαρμογής της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην Ελλάδα, αλλά και επειδή η προστασία αυτή παρέχεται μόνο κατά τη διάρκεια της δικαστικής έρευνας. Για την αποτελεσματικότερη έννομη προστασία των πληροφοριοδοτών, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 26 θα μπορούσε να διευρυνθεί, όπως αναφέρεται στην

υποενότητα II.A.1) της παρούσας έκθεσης σχετικά με τον ορισμό του «παραπτώματος». Επιπλέον, το άρθρο 26 θα πρέπει να παρέχει διευκρινίσεις σχετικά με το βάρος απόδειξης: όταν ο πληροφοριοδότης αποδεικνύει ενώπιον δικαστηρίου ή πειθαρχικής επιτροπής ότι η καταγγελία υποβλήθηκε νόμιμα και ότι έχει ληφθεί εναντίον του άμεση ή έμμεση πειθαρχική ενέργεια εξαιτίας της καταγγελίας, το βάρος της απόδειξης ότι η πειθαρχική ενέργεια δεν οφείλεται στην καταγγελία πρέπει να μετατοπίζεται στον εργοδότη.

Πέρα από το άρθρο 26 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. που συζητήθηκε παραπάνω, δεν υπάρχουν επανορθωτικά μέσα για την επιδίκαση αποζημίωσης λόγω αντιποίνων ως αποτέλεσμα της καταγγελίας παραπτωμάτων σχετικών με τη δημόσια υπηρεσία.

Τέλος, ο Εποπτεύων Εισαγγελέας της Υπηρεσίας Δίωξης Οργανωμένου Εγκλήματος και της Αντιτρομοκρατικής Υπηρεσίας της Ελληνικής Αστυνομίας επισήμανε ότι σήμερα οι διωκτικές αρχές δεν έχουν την εξουσία να μεταθέσουν επ' αόριστον έναν δημόσιο υπάλληλο σε άλλη υπηρεσία ή τοποθεσία. Η ψήφιση της υπουργικής απόφασης η οποία θα επέτρεπε τέτοιες μεταθέσεις στο πλαίσιο προγραμμάτων προστασίας μαρτύρων εκκρεμεί εδώ και καιρό και επομένως δεν μπορεί να εφαρμοστεί. Ο Εποπτεύων Εισαγγελέας της Υπηρεσίας Δίωξης Οργανωμένου Εγκλήματος και της Αντιτρομοκρατικής Υπηρεσίας της Ελληνικής Αστυνομίας εξέφρασε επίσης την άποψη ότι η εφαρμογή τέτοιων μέτρων θα μπορούσε να επεκταθεί σε ένα ευρύτερο φάσμα μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, όταν υπάρχουν εύλογες υπόνοιες ότι απειλείται η σωματική τους ακεραιότητα.

Συστάσεις

31. Να εξεταστεί η δυνατότητα προσφυγής των πληροφοριοδοτών ενώπιον αρμόδιων διοικητικών αρχών, όπως πειθαρχικά όργανα, εάν θεωρούν ότι έχουν υποστεί αντίποινα για την καταγγελία παραπτωμάτων.
32. Να προβλεφθούν συγκεκριμένα επανορθωτικά μέτρα αστικού και ποινικού δικαίου για την αποκατάσταση της ζημίας των πληροφοριοδοτών λόγω αντιποίνων που ασκήθηκαν σε βάρος. Τα μέτρα αυτά θα πρέπει να περιλαμβάνουν την επαναφορά τους στην υπηρεσιακή τους θέση, τη μετάθεσή τους σε άλλο φορέα παροχής δημόσιας υπηρεσίας για αόριστο χρονικό διάστημα ή την ακύρωση τυχόν μέτρων που επηρεάζουν την υπηρεσιακή τους κατάσταση.
33. Να εξεταστεί το ενδεχόμενο διεύρυνσης και αποσαφήνισης των νομικών διατάξεων που επιτρέπουν τη μετατόπιση του βάρους της απόδειξης στον εργοδότη, ο οποίος υποχρεούται να αποδείξει ότι οποιαδήποτε ενέργεια που ασκήθηκε εναντίον ενός εργαζομένου δεν οφείλεται, ούτε επηρεάστηκε ή με οποιονδήποτε τρόπο συνδέεται με την καταγγελία.

2. Εφαρμογή άμεσων και αποτελεσματικών μέτρων για την προσβολή διοικητικών αποφάσεων που εκδίδονται σε βάρος των πληροφοριοδοτών που προέρχονται από τον δημόσιο τομέα

Ένας από τους αποτελεσματικότερους τρόπους προστασίας του δημοσίου συμφέροντος είναι οι καταγγελίες που υποβάλλονται από τους εργαζόμενους του δημοσίου τομέα. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να διασφαλίζεται η ακώλυτη πρόσβαση των πληροφοριοδοτών σε μια δίκαιη δίκη ενώπιον αμερόληπτου δικαιοδοτικού οργάνου, όπου θα μπορούν να ασκήσουν το δικαίωμά τους να προσβάλουν την εκάστοτε δυσμενή κρίση. Ταυτόχρονα, η άσκηση του δικαιώματος προσβολής των αποφάσεων δεν θα πρέπει να συνεπάγεται αδικαιολόγητα επαχθές οικονομικό κόστος για τον πληροφοριοδότη. Πολλά κράτη μέλη του ΟΟΣΑ έχουν θεσπίσει νομοθετικές διατάξεις για την αναθεώρηση των διοικητικών αποφάσεων που λαμβάνονται εις βάρος των πληροφοριοδοτών. Στο Ηνωμένο Βασίλειο για παράδειγμα, ο νόμος σχετικά με τις καταγγελίες δημοσίου συμφέροντος (PIDA), επιτρέπει την προσφυγή ενώπιον του δικαστηρίου εργατικών διαφορών (Employment Tribunal). Στις ΗΠΑ, οι εργαζόμενοι που καταγγέλλουν παραπτώματα επίσης νομιμοποιούνται να προσφεύγουν ενώπιον του Merit Systems Protection Board και του Αμερικανικού Εφετείου (the US Court of Appeals). Στον Καναδά, ο σχετικός νόμος PSDPA ορίζει ότι το Δικαστήριο για την Προστασία των Καταγγελιών των Δημοσίων Υπαλλήλων (Public Servants Disclosure Protection Tribunal) κρίνει αν έχουν επιβληθεί αντίποινα σε βάρος του προσφεύγοντος. Εάν η κρίση του Δικαστηρίου είναι θετική, μπορεί να διαταχθεί η αποκατάσταση της ζημίας του προσφεύγοντος ή/και η λήψη πειθαρχικών ενεργειών κατά παντός υπευθύνου (υποενότητα 20.4(1) του PSDPA).

Στην Ελλάδα, ο Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ προβλέπει ήδη μια πειθαρχική διαδικασία που θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση, ώστε να εξασφαλίζεται η έγκαιρη και αποτελεσματική επίλυση των διαφορών μεταξύ των δυνητικών πληροφοριοδοτών και των εργοδοτών τους. Πέρα από την ειδική διαδικασία για τη διαχείριση και τη διερεύνηση των καταγγελιών, καθώς και τις συνέπειες για τον παραβάτη αν η καταγγελία αποδεικνύεται αληθής, ο Κώδικας θα μπορούσε επίσης να ορίζει μια απλή και αποτελεσματική διαδικασία για την διευθέτηση των υποθέσεων αντιποίνων που ασκούνται σε βάρος των πληροφοριοδοτών. Η διαδικασία αυτή μπορεί να περιλαμβάνει ειδική προϋπόθεση για τη διενέργεια τουλάχιστον προκαταρκτικής έρευνας της εκάστοτε υπόθεσης. Οι αποφάσεις των αρμόδιων πειθαρχικών οργάνων θα πρέπει να εξετάζονται σε δεύτερο βαθμό από τα δικαστήρια εντός εύλογου χρονικού διαστήματος.

Ωστόσο, όπως επεσήμαναν οι εκπρόσωποι των φορέων που συμμετείχαν σε συνεντεύξεις για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης, τα πειθαρχικά όργανα δεν μπορούν να επιδικάσουν αποζημίωση σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο. Συνεπώς, θα πρέπει να υπάρξει αντίστοιχη νομοθετική τροποποίηση, ώστε κατ' εξαίρεση να μπορούν να επιδικάζονται αποζημιώσεις στους προσφεύγοντες πληροφοριοδότες από τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα στις περιπτώσεις αυτές. Η ικανότητα επιδίκασης αποζημίωσης από πειθαρχικό όργανο μπορεί να περιορίζεται με βάση το ποσό της αποζημίωσης και οι σχετικές αποφάσεις θα πρέπει να εξετάζονται σε δεύτερο βαθμό, ώστε να διασφαλίζεται η ορθή και συνεπής ερμηνεία των συναφών νομοθετικών διατάξεων, εκτός αν οι προσφυγές είναι *προδήλως* αβάσιμες.

Συστάσεις

34. Με βάση τα άρθρα 106 έως 124 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., να οριστεί ένας γρήγορος και αποτελεσματικός μηχανισμός επίλυσης των διαφορών που ανακύπτουν μεταξύ των πληροφοριοδοτών και των εργοδοτών τους, συμπεριλαμβανομένων πιθανών περιπτώσεων αντιποίνων.
35. Να διασφαλιστεί ότι οι διαδικασίες υποβολής ισχυρισμών σχετικά με την επιβολή αντιποίνων ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών αρχών περιλαμβάνουν τον προσεκτικό έλεγχο των περιπτώσεων αυτών και ότι οι αρμόδιες αρχές διαθέτουν προσωπικό με κατάλληλες ικανότητες και κατάρτιση για την κρίση των εν λόγω υποθέσεων.
36. Να διασφαλιστεί ο δευτεροβάθμιος έλεγχος των αποφάσεων των αρμόδιων πειθαρχικών από τα δικαστήρια, εκτός αν οι προσφυγές είναι προδήλως αβάσιμες.

3. Πρόβλεψη για την άσκηση ασφαλιστικών μέτρων από τους πληροφοριοδότες, όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ολοκλήρωση μιας δικαστικής υπόθεσης σχετικά με την επιβολή αντιποίνων μπορεί να διαρκέσει αρκετά χρόνια. Κατά τη διάρκεια της εκδίκασης της υπόθεσης, ο πληροφοριοδότης πιθανόν να αντιμετωπίζει δυσκολίες, όχι μόνο στην ανεύρεση εργασίας αλλά και σοβαρές οικονομικές δυσκολίες (Devine and Walden, 2013). Ακόμη κι αν η πρωτοβάθμια απόφαση ευνοεί τον άνεργο πλέον πληροφοριοδότη, αυτός παραμένει χωρίς άμεσα εισοδήματα και επιβαρύνεται με τα δικαστικά έξοδα για όσο χρόνο διαρκεί η εκδίκαση της υπόθεσης σε δεύτερο βαθμό (Devine and Walden, 2013).

Στο πλαίσιο αυτό, πολλές χώρες, μεταξύ των οποίων το Ηνωμένο βασίλειο και οι ΗΠΑ⁴³, προβλέπουν τη δυνατότητα άσκησης ασφαλιστικών μέτρων από πληροφοριοδότες, οι οποίοι τιμωρήθηκαν από τον εργοδότη τους για την υποβολή νόμιμης καταγγελίας. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το αρμόδιο δικαστήριο χορηγεί ασφαλιστικά μέτρα όταν πιθανολογείται η έκδοση ευνοϊκής απόφασης για τον εργαζόμενο στο πλαίσιο δίκης για την απόλυσή του. Στην περίπτωση αυτή, διατάσσεται η επαναφορά του εργαζομένου στην υπηρεσιακή του θέση ή η μετάθεσή του σε άλλη αντίστοιχη υπηρεσιακή θέση. Επιπλέον, όταν δεν παρέχεται προστασία ή όταν το μέτρο είναι ανεπαρκές, οι πληροφοριοδότες έχουν δικαίωμα να προσφύγουν ενώπιον άλλων δικαιοδοτικών οργάνων (Devine and Walden, 2013). Τέλος, ένα από τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά του νόμου σχετικά με την προστασία των πληροφοριοδοτών της Σερβίας, είναι ο μηχανισμός χορήγησης ασφαλιστικών μέτρων, μέσω του οποίου εξασφαλίζεται ότι οι πληροφοριοδότες θα προστατεύονται από τις αρμόδιες αρχές. Πράγματι, το άρθρο 32 ορίζει ότι η αίτηση χορήγησης ασφαλιστικών μέτρων υποβάλλεται πριν από την έναρξη της κύριας δίκης, κατά τη διάρκεια αυτής ή μέχρι την εκτέλεση της απόφασης. Επιπλέον, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο επιτρέπεται η αυτεπάγγελτη χορήγηση ασφαλιστικών μέτρων κατά τη διάρκεια της δίκης.

43. Βλ. για παράδειγμα, Sec. 1221 (c)(1) του US Whistleblower Protection Act.

Σύσταση

37. Να εξεταστεί το ενδεχόμενο άμεσης χορήγησης ασφαλιστικών μέτρων σε πληροφοριοδότες που προέρχονται από τον δημόσιο τομέα και έχουν κινήσει διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων για την αποζημίωσή τους λόγω της επιβολής αντιποίνων σε βάρος τους, εφόσον αυτό κρίνεται απαραίτητο από τις περιστάσεις (π.χ. επί αβέβαιης οικονομικής κατάστασης του πληροφοριοδότη, όταν είναι προφανής η επιβολή αντιποίνων, όταν οι νόμιμες διαδικασίες διαρκούν για μεγάλο χρονικό διάστημα, όταν ο πληροφοριοδότης δεν διαθέτει άλλο εισόδημα).

III. Μέτρα για την αποτελεσματική εφαρμογή ενός πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον

Συχνά ακούγεται η κυνική άποψη ότι οι νόμοι αξίζουν όσο το χαρτί στο οποίο γράφονται, για την ακρίβεια όμως οι νόμοι αξίζουν κάθε προσπάθεια για να εφαρμοστούν. Ενώ η παραδοσιακή προσέγγιση της επιβολής του νόμου είναι σημαντική για την ενθάρρυνση των πληροφοριοδοτών να μιλήσουν για όσα συμβαίνουν στις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και για την αποτροπή των αντιποίνων, η προσέγγιση αυτή είναι αναποτελεσματική όταν δεν συνδυάζεται με άλλες πολιτικές. Θα πρέπει, λοιπόν, να συνδυάζεται με απαραίτητες για την καλλιέργεια μιας κουλτούρας ανοικτής επικοινωνίας στους δημόσιους οργανισμούς. Η νομοθεσία για κουλτούρα ανοικτής επικοινωνίας σε δημόσιους οργανισμούς και την προστασία των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον θα πρέπει επίσης να υποστηρίζεται από αποτελεσματικές προσπάθειες ευαισθητοποίησης, επικοινωνίας, κατάρτισης και αξιολόγησης.

Η ευαισθητοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με τις διαδικασίες για την καταγγελία παραπτωμάτων και την προστασία των πληροφοριοδοτών, καθώς και η κοινοποίηση του σχετικού πλαισίου πολιτικής στους εργαζομένους αποτελούν απαραίτητα στοιχεία για την δημιουργία ενός ανοικτού και δεκτικού περιβάλλοντος στον χώρο εργασίας. Η εκπαίδευση των εργαζομένων, οι τακτικές συναντήσεις του προσωπικού, σαφής περιγραφή της διαδικασίας υποβολής καταγγελιών, καθώς και ενημερωτικό υλικό, δημόσιες εκστρατείες και οδηγίες προς τους εργαζομένους μπορούν να λειτουργήσουν ως διαβεβαίωση ότι εφαρμόζονται μέτρα για την προστασία τους. Επιπλέον, μέσω της αξιολόγησης των υφιστάμενων διαδικασιών μπορούν να αντιμετωπιστούν οι πιθανές ανάγκες για βελτιωτικές αλλαγές με σκοπό την προώθηση και τήρηση των αρχών της ακεραιότητας.

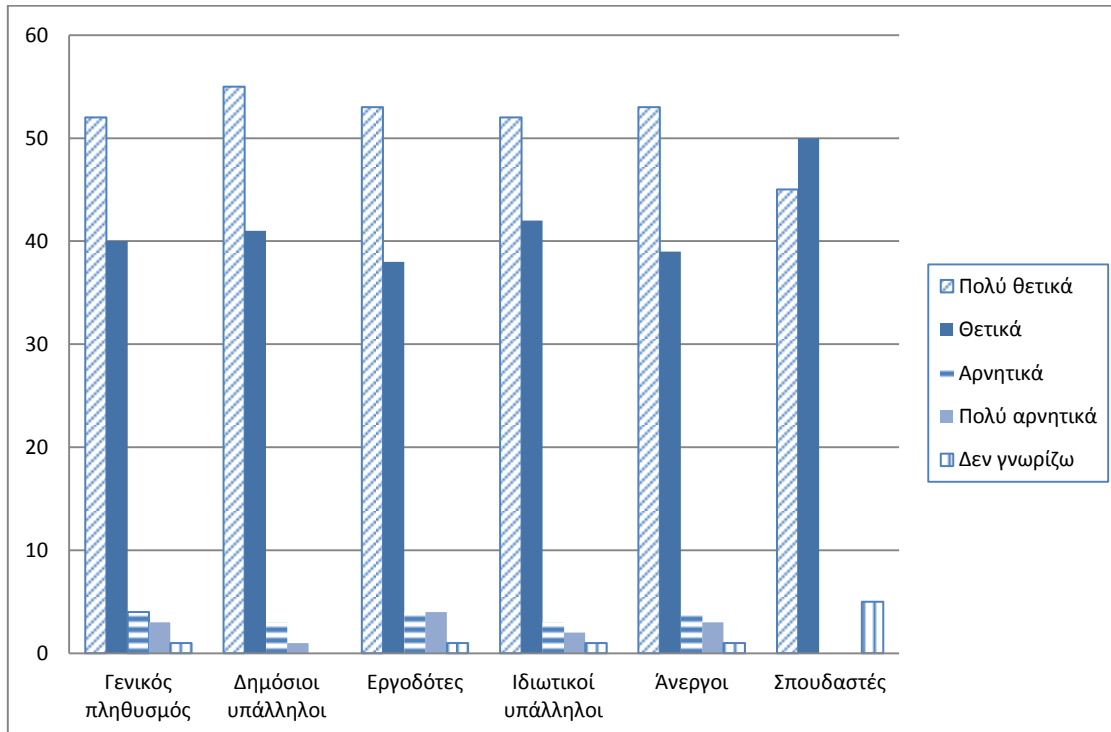
A. Η ανάληψη ηγετικού ρόλου και η δέσμευση για τη δημιουργία του κατάλληλου περιβάλλοντος για την υποβολή καταγγελιών στον δημόσιο τομέα

Προκειμένου η ελληνική κυβέρνηση να μπορέσει να αξιοποιήσει τις αναδυόμενες αλλαγές στις αντιλήψεις των πολιτών σχετικά με τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, οι δημόσιοι οργανισμοί θα πρέπει να εκδηλώσουν ισχυρές ηγετικές δεξιότητες και να δεσμευτούν για τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος εμπιστοσύνης που θα προάγει την καταγγελία των παραπτωμάτων. Προϋπόθεση για την καθιέρωση μιας νοοτροπίας λειτουργικότητας και λογοδοσίας στον ελληνικό δημόσιο τομέα είναι να αποκτήσει η κυβέρνηση μια πιο ισορροπημένη προσέγγιση που δεν θα επικεντρώνεται μόνο στην επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων σε όσους παραβιάζουν τους κανόνες αλλά και στην παροχή στους δημόσιους υπαλλήλους λόγων να πιστεύουν ότι μπορούν να συμβάλουν άμεσα στη διασφάλιση και την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος. . Οι επικεφαλής των δημόσιων οργανισμών μπορούν να επηρεάσουν άμεσα τις πεποιθήσεις των δημοσίων υπαλλήλων και να τους βοηθήσουν

να συνειδητοποιήσουν ότι έχουν καθήκον απέναντι στους πολίτες και όχι απέναντι στον διευθυντή τους να προστατεύσουν το δημόσιο συμφέρον, και ότι η ανάληψη ευθύνης για τον τερματισμό της ατιμωρησίας στη δημόσια διοίκηση λειτουργεί εν τέλει προς όφελός τους. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των δημοσίων υπαλλήλων στους διαύλους καταγγελιών του δημόσιου τομέα θα συμβάλλει με τη σειρά της στην αλλαγή της στάσης πολλών εργαζομένων, οι οποίοι είτε δυσκολεύονται να αποφασίσουν αν θα καταγγείλουν μια επιλήψιμη πράξη, είτε θεωρούν ότι η καταγγελία τους δεν θα είχε κάποιο αποτέλεσμα ή ότι δεν αξίζει να εμπλακούν σε όλη αυτή τη διαδικασία (βλ. Σχήματα 1 και 5).

Κυρίως, όμως, είναι πολύ πιθανό οι δημόσιοι υπάλληλοι να αντιδρούσαν θετικά στις προσπάθειες των επί κεφαλής των δημοσίων οργανισμών να δημιουργήσουν το κατάλληλο περιβάλλον για την έγερση ηθικών προβληματισμών στον χώρο εργασίας. Πράγματι, το 96% των δημοσίων υπαλλήλων αντιμετωπίζει πολύ θετικά (55%) ή θετικά (41%) στάση τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς στο δημόσιο συμφέρον. Μάλιστα, οι δημόσιοι υπάλληλοι με το ποσοστό αυτό έρχονται πρώτη ανάμεσα στις κατηγορίες των υπολοίπων ερωτηθέντων από τον ΟΟΣΑ (Σχήμα 7). Συνεπώς, μέσω της σωστής εφαρμογής και επικοινωνίας, ένα ισχυρό σύστημα προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, προσαρμοσμένο στο εγγενές πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, μπορεί να έχει καλές πιθανότητες να γίνει δεκτό από τους δημόσιους υπαλλήλους και να υποστηριχθεί από την κοινή γνώμη.

Σχήμα 7. Αντιμετώπιση των εργαζομένων που καταγγέλλουν την τέλεση παραπτωμάτων στον χώρο εργασίας



Πηγή: ΟΟΣΑ και Public Issue (2016), «Έρευνα Κοινής Γνώμης: Στάσεις και Εμπειρίες Διαφθοράς στην Ελλάδα».

Η παρούσα υποενότητα εξετάζει τον τρόπο δημιουργίας ενός κατάλληλου περιβάλλοντος για την αποκάλυψη των παραπτώματων στο δημόσιο τομέα, μέσω του καθορισμού της σωστής «γραμμής» από τη διοίκηση, της διεξαγωγής αποτελεσματικών εκστρατειών ευαισθητοποίησης και της ενίσχυσης της συνεργασίας με την κοινωνία των πολιτών.

1. Η «γραμμή» από τη διοίκηση ως απαραίτητο στοιχείο για την ανάδειξη του καθήκοντος αφοσίωσης και της διαμόρφωσης των αντιλήψεων σχετικά με τους πληροφοριοδότες που προέρχονται από τον δημόσιο τομέα

Η ενίσχυση της ακεραιότητας και η εδραίωση του κατάλληλου περιβάλλοντος στον χώρο εργασίας, όπου μπορούν να εγερθούν ζητήματα ηθικής συνεπάγεται την άμεση ή έμμεση αλλαγή των αντιλήψεων και της συμπεριφοράς των ανθρώπινων πόρων ενός οργανισμού. Ως εκ τούτου, οι πολιτικές διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού και η «γραμμή» από τη διοίκηση του οργανισμού αποτελούν μέρος του προβλήματος και της λύσης, μέσω της οποίας θα μπορέσει να γίνει αποδεκτή η έγερση ζητημάτων ηθικής στον χώρο εργασίας και να προωθηθεί η ακεραιότητα στον δημόσιο τομέα. Σε γενικές γραμμές, η έλλειψη λογοδοσίας και η έντονη πολιτικοποίηση έχουν ως αποτέλεσμα οι δημόσιοι υπάλληλοι να αφοσιώνονται στους διευθυντές και τους πολιτικούς αντί για το δημόσιο συμφέρον, και οδηγούν σε χαμηλή απόδοση, αίσθημα ανασφάλειας στην εργασία, έλλειψη κατάρτισης και επαγγελματισμού, έλλειψη καθοδήγησης και αδύναμη ηγετική «γραμμή» εκ μέρους της διοίκησης για την επίτευξη των στόχων απόδοσης. Όλοι αυτοί οι παράγοντες εμποδίζουν την καλλιέργεια μιας ανοικτής κουλτούρας στους δημόσιους οργανισμούς, όπου οι εργαζόμενοι θα νιώθουν άνετα να συζητήσουν τους ηθικούς τους προβληματισμούς και να αναζητήσουν συμβουλές για την επίλυση ζητημάτων που μπορούν να οδηγήσουν σε ευκαιρίες διαφθοράς και χαμηλά επίπεδα ακεραιότητας.

Οι καλές πρακτικές σε κράτη μέλη του ΟΟΣΑ εξασφαλίζουν ότι τα ανώτερα διοικητικά στελέχη του δημόσιου οργανισμού αποδεικνύουν έμπρακτα μέσω των οδηγιών, ενεργειών και συμπεριφορών τους τη σημασία της ακεραιότητας και των ηθικών αξιών για την επίτευξη ατομικών και συλλογικών στόχων και ότι οποιαδήποτε παραβίαση τέτοιων κανόνων θα πρέπει να καταγγέλλεται άμεσα στον εντεταλμένο αποδέκτη. Προϋπόθεση για την εφαρμογή των εν λόγω πρακτικών είναι τα ανώτερα διευθυντικά στελέχη και οι υπάλληλοι που είναι επιφορτισμένοι με την επιβολή πειθαρχικών ποινών να δίνουν οι ίδιοι το παράδειγμα αντιμετωπίζοντας με συνέπεια τις καταγγελίες, ανεξάρτητα από τη θέση του πιθανολογούμενου παραβάτη και διασφαλίζοντας ότι η λήψη αποφάσεων σχετικά με τη διερεύνηση ή όχι των υποθέσεων και το περιεχόμενο των ευρημάτων τους γίνεται με διαφάνεια και βασίζεται σε επαρκή αιτιολογία. Οι αποτελεσματικές πολιτικές διαφάνειας επιτρέπουν την πλήρη αιτιολόγηση των αποφάσεων σχετικά με τη μη διερεύνηση υποθέσεων και διευκολύνουν την πρόσβαση του πληροφοριοδότη σε αυτές, ανεξαρτήτως αν η καταγγελία υποβλήθηκε με τη χρήση εσωτερικών ή εξωτερικών διαύλων υποβολής. Τέτοιες αποφάσεις μπορούν να ελέγχονται από ανεξάρτητα θεσμικά όργανα, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο ή ο Συνήγορος του Πολίτη, για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας και την αξιολόγηση της απόδοσης ολόκληρου του συστήματος.

Για παράδειγμα, η νομοθεσία του Καναδά σχετικά με την προστασία των δημοσίων υπαλλήλων που καταγγέλλουν επιλήψιμες πράξεις (Public Servants Disclosure Protection Act – PSDPA) υποχρεώνει τους διευθυντές όλων των τμημάτων του δημοσίου τομέα να διορίζουν ανώτερα στελέχη αρμόδια για τις καταγγελίες παραπτωμάτων και να θεσπίζουν εσωτερικές διαδικασίες για την κατάλληλη διαχείρισή τους. Τα αρμόδια στελέχη των οργανισμών δέχονται και επιλαμβάνονται των εσωτερικών καταγγελιών που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου. Τα στελέχη αυτά έχουν καίριο ρόλο στην εφαρμογή του νόμου στους δημόσιους οργανισμούς και παρέχουν πληροφορίες και συμβουλές σε εργαζομένους και επιβλέποντες σχετικά με το νόμο. Επιπλέον, δέχονται, καταγράφουν και επανεξετάζουν τις καταγγελίες, διεξάγουν έρευνες σχετικά με αυτές και υποβάλλουν προτάσεις προς τον διευθύνοντα σύμβουλο για τη λήψη οποιουδήποτε αναγκαίου διορθωτικού μέτρου σε ό, τι αφορά τις διαπιστωθείσες παραβάσεις. Οι διευθύνοντες σύμβουλοι πρέπει να διευκολύνουν την δημόσια πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με περιπτώσεις παραβάσεων που προκύπτουν από εσωτερική καταγγελία που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του νόμου.

Οι αρμόδιοι υπάλληλοι για τη διαχείριση των καταγγελιών σε κάθε δημόσιο οργανισμό μπορούν επίσης να συνεργάζονται μεταξύ τους σε τακτική βάση μέσω ενός επίσημου δικτύου για τη συζήτηση των κοινών ζητημάτων και προκλήσεων που αντιμετωπίζουν και την ανταλλαγή καλών πρακτικών. Οι επικεφαλής των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα της ακεραιότητας μπορεί να επιβλέπουν και να συντονίζουν το δίκτυο αυτό.

Στις Ηνωμένες Πολιτείες, ο νόμος για την ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (Whistleblower Protection Enhancement Act) προβλέπει ότι οι γενικοί επιθεωρητές των ομοσπονδιακών υπηρεσιών και τμημάτων θα πρέπει να ορίζουν έναν διαμεσολαβητή προστασίας των πληροφοριοδοτών, ο οποίος θα είναι υπεύθυνος για την εκπαίδευση των εργαζομένων σχετικά με τα δικαιώματα, τις ευθύνες και τα διαθέσιμα μέτρα αποκατάστασης βάσει της νομοθεσίας περί προστασίας των πληροφοριοδοτών. Ο διαμεσολαβητής δεν είναι, ωστόσο, νόμιμος εκπρόσωπος ή δικηγόρος του εκάστοτε υπαλλήλου ή οργανισμού. Το Γραφείο του Ειδικού Συμβούλου (Office of the Special Counsel – OSC) βοηθά τους οργανισμούς στην υλοποίηση των προγραμμάτων διαμεσολάβησης για την προστασία των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον και την εκπαίδευση των υπαλλήλων.

Τέλος, άλλα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ αναδεικνύουν επίσης τη σημασία του ηγετικού ρόλου μέσω της εφαρμογής κατάλληλων μέτρων για την παρακολούθηση της απόδοσης και του αντίκτυπου του πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών, όπως αναλύεται στην υποπαράγραφο ΙΙ.Α.3. Η παρακολούθηση και αξιολόγηση της απόδοσης μπορεί να αποτελεί μέρος μιας ολοκληρωμένης επικοινωνιακής στρατηγικής που επιδιώκει τη συμμετοχή ολόκληρης της κοινωνίας, βασιζόμενη σε πραγματικές υποθέσεις που θα μπορούσαν να προσελκύσουν το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης.

Συστάσεις

38. Να διασφαλιστεί ότι οι αρμόδιοι υπάλληλοι για την υποδοχή των καταγγελιών σε κάθε δημόσιο οργανισμό, αναλαμβάνουν την ευθύνη των πράξεών τους π.χ. μέσω ελέγχων ως προς το εάν:
- διεξήγαγαν έρευνες όταν αυτό κρίθηκε απαραίτητο,
 - πρότειναν την επιβολή κατάλληλων πειθαρχικών ποινών, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, σε παραβάτες και σε εκείνους που άσκησαν αντίποινα,
 - υπέβαλαν κατάλληλες συστάσεις για την αντιμετώπιση του παραπτώματος και την κάλυψη διαδικαστικών κενών ή κενών ή εσωτερικού ελέγχου εντός του οργανισμού,
 - πρότειναν κατάλληλα μέτρα επανόρθωσης ή αποζημίωσης για τους πληροφοριοδότες που αντιμετώπισαν αντίποινα.
39. Να εξασφαλιστεί ότι οι αρμόδιοι υπάλληλοι κάθε δημόσιου οργανισμού για την υποδοχή και την ανάλυση των καταγγελιών είναι κατάλληλα εκπαιδευμένοι και διαθέτουν τα προσόντα για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους, όπως αυτά περιγράφονται στη σύσταση 38.
40. Να συμπεριληφθεί στις αξιολογήσεις απόδοσης των διοικητικών στελεχών ο τρόπος με τον οποίο εμπράκτως αναδεικνύουν τη σημασία των καταγγελιών για την αντιμετώπιση των παραβιάσεων σχετικών με την ακεραιότητα και της ηθικής αξίες.
41. Να θεσπιστούν διαφανείς διαδικασίες με σκοπό τη συνεπή εφαρμογή των πειθαρχικών ποινών σε περίπτωση παράβασης, ανεξαρτήτως της θέσης του φερόμενου παραβάτη.
42. Να εξασφαλιστεί ότι οι αποφάσεις των ανώτερων υπαλλήλων για τη διερεύνηση (ή όχι) των παραπτωμάτων και το περιεχόμενο των ευρημάτων τους χαρακτηρίζονται από διαφάνεια και βασίζονται σε επαρκή αιτιολογία.
43. Να αποτελούν οι αποφάσεις αυτές αντικείμενο εκτάκτων ελέγχων από ανεξάρτητα ελεγκτικά όργανα, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο ή ο Συνήγορος του Πολίτη, με σκοπό αφενός την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας σε ο, τι αφορά το πλαίσιο πολιτικής για τους πληροφοριοδότες και αφετέρου την αξιολόγηση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας του πλαισίου.

2. Διεξαγωγή αποτελεσματικών στρατηγικών ευαισθητοποίησης του κοινού για τη σημασία του ρόλου των πληροφοριοδοτών και την ενίσχυση της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα

Η επικοινωνία αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό μιας ανοικτής κουλτούρας στους δημόσιους οργανισμούς. Η ενημέρωση των υπαλλήλων σχετικά με τα δικαιώματα και τις ευθύνες τους καθώς και τους διαθέσιμους πόρους είναι αναπόσπαστο στοιχείο για την καλλιέργεια ενός περιβάλλοντος που λειτουργεί με γνώμονα την εμπιστοσύνη, τον επαγγελματισμό και τη συλλογικότητα. Η χρήση σαφών και αποτελεσματικών μεθόδων επικοινωνίας με τους υπαλλήλους μπορεί να εμπνεύσει την εμπιστοσύνη των υπαλλήλων ώστε να εκφράσουν ανοικτά τις όποιες ανησυχίες τους. Η αποτελεσματική ενημέρωση των εργαζομένων σχετικά με τον τρόπο με τους υφιστάμενους μηχανισμούς προστασίας τους σε περίπτωση γνωστοποίησης μιας επιλήψιμης πράξης υπογραμμίζει τη σημασία της καταγγελίας για έναν οργανισμό και ενισχύει την αίσθηση αμοιβαίου συμφέροντος για την υπεράσπιση των αρχών ακεραιότητας στον χώρο εργασίας και

στην κοινωνία εν γένει. Οι εκστρατείες επικοινωνίας και ευαισθητοποίησης αποφέρουν επίσης οφέλη και επιδρούν στο ηθικό του προσωπικού.

Η ενημέρωση των υπαλλήλων σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, όταν καταγγέλλουν παρανομίες, είναι απαραίτητη, όπως εκτίθεται στη σύσταση 2017 του ΟΟΣΑ για την ακεραιότητα στο δημόσιο τομέα (ΟΟΣΑ, 2017). Η αρχή 8 της Σύστασης αναφέρει ότι οι οργανισμοί οφείλουν να: «παρέχουν επαρκή πληροφόρηση, κατάρτιση, καθοδήγηση και έγκαιρη παροχή συμβουλών στους δημόσιους υπαλλήλους για την εφαρμογή των προτύπων δημόσιας ακεραιότητας στον εργασιακό χώρο». Αυτές οι δράσεις ευαισθητοποίησης θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν τη δημοσίευση ετήσιας έκθεσης από τον εκάστοτε αρμόδιο οργανισμό ή εποπτική αρχή με πληροφορίες σχετικά με τα αποτελέσματα των υποθέσεων που χειρίστηκαν, την αποζημίωση των πληροφοριοδοτών και τα ποσά που ανακτήθηκαν χάρη στις πληροφορίες που παρείχαν η πληροφοριοδότες κατά τη διάρκεια του έτους και τον μέσο χρόνο που χρειάστηκε για τη διεκπεραίωση μιας υπόθεσης. Η Επιτροπή Δημόσιων Υπηρεσιών (Civil Service Commission) του Ηνωμένου Βασιλείου προτείνει να συμπεριληφθεί μια δήλωση στα εγχειρίδια προσωπικού που να βεβαιώνει τους υπαλλήλους ότι δεν κινδυνεύουν εάν εγείρουν τους προβληματισμούς τους (Πλαίσιο 2).

Πλαίσιο 2. Υπόδειγμα δήλωσης προς το προσωπικό για την παρότρυνσή τους να καταγγέλλουν τα κακώς κείμενα

Η Επιτροπή δημόσιων υπηρεσιών (Civil Service Commission) του Ηνωμένου Βασιλείου προτείνει την προσθήκη μιας δήλωσης στα εγχειρίδια προσωπικού που να καθησυχάζει τους υπαλλήλους ότι κάθε καταγγελία προστατεύεται: «Προσκαλούμε όλους όσοι εργάζονται εδώ να αναφέρουν περιστατικά που τους προβληματίζουν. Σας προσκαλούμε να μας αποκαλύψετε τις πληροφορίες που γνωρίζετε για να μπορέσουμε να αποκαταστήσουμε το αίσθημα δικαίου. Εάν νομίζετε ότι ακολουθούνται αθέμιτες πρακτικές, παρακαλούμε να μας ειδοποιήσετε και να μας δώσετε την ευκαιρία να διερευνήσουμε την υπόθεση. Σας παροτρύνουμε να εκφράσετε τις ανησυχίες σας και σας διαβεβαιώνουμε ότι η πράξη σας αυτή δεν θα έχει καμία αρνητική επίπτωση για εσάς».

Πηγή: UK's Civil Service Commission (2011), "Whistleblowing and the Civil Service Code", <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/02/Whistleblowing-and-the-Civil-Service-Code.pdf>.

Ορισμένες χώρες του ΟΟΣΑ έχουν θεσπίσει διατάξεις στο πλαίσιο της νομοθεσίας τους για να τη λήψη μέτρων ευαισθητοποίησης. Για παράδειγμα, το σύστημα προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον στον Καναδά απαιτεί από τον υπουργό και τους δημόσιους φορείς να «προάγουν τη χρήση ηθικών πρακτικών στον δημόσιο τομέα και την καλλιέργεια ενός περιβάλλοντος που ευνοεί την αποκάλυψη παραπτώματων ενημερώνοντας τους πολίτες για τον παρόντα νόμο και τους σκοπούς και τις διαδικασίες του με οποιοδήποτε μέσο κρίνουν κατάλληλο.» (PSDPA, 2005).

Επιπλέον, ο Πρόεδρος του Treasury Board υποχρεούται από το νόμο να προωθεί τις δεοντολογικές πρακτικές στον δημόσιο τομέα και να προάγει ένα περιβάλλον που ευνοεί την αποκάλυψη των παραβάσεων ενημερώνοντας τους εργαζομένους με κάθε τρόπο για τον νόμο περί προστασίας των δημοσίων υπαλλήλων που καταγγέλλουν επιλήψιμες πράξεις (PSDPA), ιδίως για τους σκοπούς και τις διαδικασίες του. Το

Treasury Board μεριμνά ώστε κάθε οργανισμός να εφαρμόζει διάφορα μέτρα για την επίτευξη του στόχου, όπως η διοργάνωση σεμιναρίων ευαισθητοποίησης και συνεδρίες διαβούλευσης ή σεμιναρίων κατάρτισης που απευθύνονται σε υπαλλήλους, διευθυντικά και διοικητικά στελέχη. Επιπλέον, διατίθενται γραπτές πληροφορίες μέσω μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου στους εργαζομένους, μέσω της ιστοσελίδας του οργανισμού, φυλλαδίων και αφισών. Ορισμένοι οργανισμοί προσκαλούν ομιλητές, όπως τον Επίτροπο Ακεραιότητας στον Δημόσιο Τομέα, να παρουσιάσουν στους υπαλλήλους τον νόμο PSDPA. Πολλοί οργανισμοί ανέφεραν επίσης ότι ένα τμήμα του κώδικα δεοντολογίας τους είναι αφιερωμένο στις αποκαλύψεις στο πλαίσιο του PSDPA (Government of Canada, 2014).

Στις ΗΠΑ, ο νόμος για τη διαχείριση της ασφάλειας και της υγείας στην εργασία (Occupational Safety and Health Administration Act) υποχρεώνει τις ομοσπονδιακές υπηρεσίες να δημοσιεύουν ορισμένες πληροφορίες σχετικά με την προστασία των πληροφοριοδοτών, προκειμένου να ενημερώνονται οι εργαζόμενοι σχετικά με τα δικαιώματά τους όσον αφορά τις προστατευόμενες καταγγελίες. Υπάρχουν επίσης ειδικά προγράμματα ευαισθητοποίησης και εκπαίδευσης σε φορείς που ασχολούνται με δημόσιες συμβάσεις, όπως το Υπουργείο Άμυνας. Η εκπαίδευση περιλαμβάνει ένα πρόγραμμα πιστοποίησης που αναπτύχθηκε βάσει του Άρθρου 5 του Κώδικα Ηνωμένων Πολιτειών (U.S.C.) 2302(γ). Επιπλέον, ο OSC παρέχει εκπαίδευση σε ομοσπονδιακούς φορείς και μη ομοσπονδιακές οργανώσεις σε ειδικότερα θέματα της δικαιοδοσίας του, συμπεριλαμβανομένων των αντιποίνων σε βάρος των πληροφοριοδοτών. Για να διασφαλιστεί ότι οι ομοσπονδιακοί υπάλληλοι κατανοούν τα πληροφοριοδότες και τους τρόπους υποβολής των καταγγελιών, οι οργανισμοί πρέπει να ολοκληρώσουν το πρόγραμμα του OSC για να πιστοποιήσουν την τήρηση των προϋποθέσεων ενημέρωσης των εργαζομένων σχετικά με τον νόμο για την προστασία των πληροφοριοδοτών (WPA).⁴⁴ Ο επονομαζόμενος νόμος «No Fear» (χωρίς φόβο) υποχρεώνει τους οργανισμούς να παρέχουν ετήσιες ενημερώσεις και εξαμηνιαία εκπαίδευση σε ομοσπονδιακούς υπαλλήλους σχετικά με τα δικαιώματά τους βάσει των νόμων περί διακρίσεων στην απασχόληση και προστασίας των πληροφοριοδοτών. Τα εν λόγω προγράμματα είχαν τεράστιο αντίκτυπο στην ευαισθητοποίηση των δημόσιων υπαλλήλων σε θέματα που αφορούν τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος.

Επιπλέον, ο τίτλος 5 του κώδικα των Ηνωμένων Πολιτειών καθιστά τον επικεφαλής κάθε οργανισμού υπεύθυνο για α) την πρόληψη των απαγορευμένων μεταβολών της υπηρεσιακής κατάστασης των πληροφοριοδοτών, β) τη συμμόρφωση και την επιβολή των εφαρμοστέων νόμων, κανόνων και κανονισμών για τη δημόσια διοίκηση καθώς και άλλων πτυχών της διαχείρισης του προσωπικού και τη μέριμνα (σε συνεννόηση με το OSC) ώστε οι υπάλληλοι των φορέων να ενημερώνονται για τα δικαιώματά τους και τα μέσα έννομης προστασίας που έχουν στη διάθεσή τους, συμπεριλαμβανομένου του τρόπου της νόμιμης αποκάλυψης απόρρητων πληροφοριών (Πλαίσιο 3).⁴⁵

44. Το OSC δημοσιεύει μια πληθώρα υλικών σχετικά με αποκαλύψεις μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Αυτές οι δημοσιεύσεις είναι εκτυπώσιμες μέσω της ιστοσελίδας του OSC <https://osc.gov/>.

45. Από απάντηση στην έρευνα του ΟΟΣΑ σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος του δημόσιου τομέα, ερώτηση 44. Βλ. τίτλο 5 του Κώδικα Ηνωμένων Πολιτειών (U.S.C.) § 2302(γ).

Πλαίσιο 3. Η προσέγγιση των ΗΠΑ στην ενίσχυση της ευαισθητοποίησης μέσω του νόμου σχετικά με την ενίσχυση της προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον (Whistleblower Enhancement Protection Act)

Στις ΗΠΑ, ο νόμος για την ενίσχυση της προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον (WEPA) ορίζει ως υπεύθυνο για την ευαισθητοποίηση των υπαλλήλων σχετικά με τα δικαιώματα και τις ευθύνες των πληροφοριοδοτών τον επικεφαλής του οργανισμού. Ο τίτλος 5 του Κώδικα των Ηνωμένων Πολιτειών (U.S.C.) § 2302(γ) του WEPA, προβλέπει ότι «ο επικεφαλής κάθε οργανισμού είναι υπεύθυνος για την πρόληψη των απαγορευμένων μεταβολών της υπηρεσιακής κατάστασης των πληροφοριοδοτών, την τήρηση και την επιβολή των εφαρμοστέων νόμων, κανόνων και κανονισμών για τις δημόσιες υπηρεσίες και άλλων πτυχών [...] της διαχείρισης προσωπικού, καθώς και για την ενημέρωση των υπαλλήλων για τα δικαιώματα και τα μέσα έννομης προστασίας που έχουν στη διάθεσή τους [...], συμπεριλαμβανομένου του τρόπου νόμιμης αποκάλυψης πληροφοριών που είναι απόρρητες για λόγους εθνικής άμυνας ή εξωτερικής πολιτικής στον Ειδικό Σύμβουλο, τον Γενικό Επιθεωρητή ενός Οργανισμού, το Κογκρέσο ή άλλο υπάλληλο του οργανισμού που είναι αρμόδιος για την υποδοχή καταγγελιών».

Επιπλέον, το άρθρο 117 του νόμου «ορίζει έναν Διαμεσολαβητή Προστασίας Πληροφοριοδοτών (Whistleblower Protection Ombudsman) που θα εκπαιδεύει τους υπαλλήλους των οργανισμών:

- I. σχετικά με τις απαγορεύσεις για άσκηση αντιποίνων λόγω προστατευόμενων καταγγελιών,
- II. σχετικά με τα δικαιώματα και τα μέσα έννομης προστασίας των υπαλλήλων που υπέβαλαν ή προτίθενται να υποβάλλουν μια προστατευόμενη καταγγελία».

Πηγή: American Bar Association (2012), “Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees”, Issue: November-December 2012, www.americanbar.org/content/dam/aba/events/labor_law/2013/04/committeemidyearmeeting/whistleblower_authcheckdam.pdf

Στην Ιαπωνία, η Υπηρεσία Προστασίας Καταναλωτών (Consumer Affairs Agency – CAA) διοργανώνει συσκέψεις και συμπόσια σε εθνικό επίπεδο για επιχειρηματίες, αξιωματούχους και υπαλλήλους προκειμένου να διαδώσει τον ιαπωνικό νόμο για την προστασία των πληροφοριοδοτών (Whistleblower Protection Act – WPA). Επιπλέον, για να αποκτήσουν περισσότερες γνώσεις οι υπάλληλοι που είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση των καταγγελιών σε εθνικές και τοπικές επίπεδο, η Υπηρεσία Προστασίας Καταναλωτών διοργανώνει σεμινάρια σε όλη τη χώρα που υπογραμμίζουν την αναγκαιότητα και τη σημασία της διοχέτευσης πληροφοριών και παρέχουν ειδικές γνώσεις σχετικά με τον νόμο WPA και τις κατευθυντήριες γραμμές.⁴⁶

Στην Κορέα, η κυβέρνηση εφαρμόζει εθνικές στρατηγικές για την ευαισθητοποίηση του κοινού σχετικά με τα οφέλη των καταγγελιών και την ενίσχυση της προστασίας των πληροφοριοδοτών.⁴⁷ Για παράδειγμα, η Επιτροπή Καταπολέμησης της Διαφθοράς και

46. Από απάντηση στην έρευνα του ΟΟΣΑ σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος του δημόσιου τομέα, ερώτηση 44. Βλ. <http://www.caa.go.jp/planning/koueki/shuchi-koho/index.html>.

47. Από απάντηση στην έρευνα του ΟΟΣΑ σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος του δημόσιου τομέα, ερώτηση 44: Νομική βάση: Άρθρο 4 του νόμου περί προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers), «Η Θέσπιση της Επιτροπής Καταπολέμησης της Διαφθοράς και των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου».

των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ACRC) εισήγαγε και προώθησε συστήματα προστασίας των πληροφοριοδοτών σε διευθυντικά στελέχη ιδιωτικών εταιρειών, πραγματοποίησε διαφημιστικές δράσεις χρησιμοποιώντας μεθόδους αφήγησης μέσω διαδικτυακών κινουμένων σχεδίων και διαφημίσεων που προβλήθηκαν στην τηλεόραση και οθόνες του μετρό (ACRC, 2014a, 2014b).

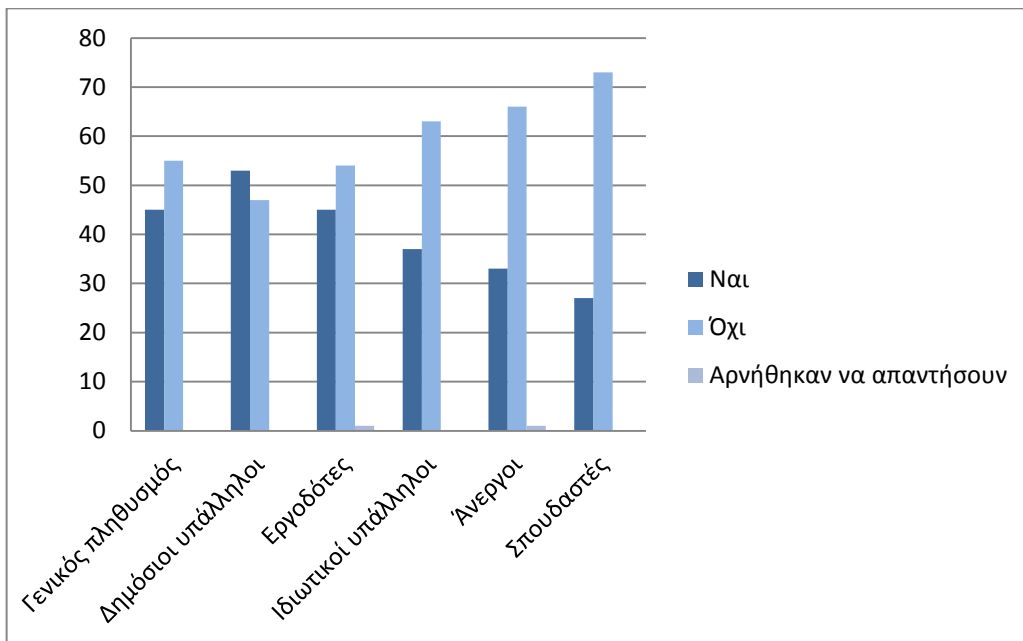
Οι συνεντεύξεις με τους Έλληνες κρατικούς αξιωματούχους και οι εκθέσεις των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών όπως η Διεθνής Διαφάνεια Ελλάδος έχουν επισημάνει ότι η εικόνα των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα αρνητική, αλλά δεν έχουν υπάρξει ποτέ δημόσιες εκστρατείες για την προβολή και τη χρησιμότητά τους στην κοινωνία εν γένει. Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος συχνά χαρακτηρίζονται με τους ίδιους όρους που χρησιμοποιήθηκαν για τα άτομα που συνεργάζονταν με απολυταρχικά καθεστώτα στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου και τη δεκαετία του 1970. Αυτός ο πολύ αρνητικός χαρακτηρισμός είναι εκ διαμέτρου αντίθετος με τον κεντρικό ρόλο που διαδραματίζουν οι πληροφοριοδότες στη διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος. Πράγματι, όσοι συνεργάζονται με απολυταρχικά καθεστώτα πρέπει να διακρίνονται σαφώς από τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, διότι οι πρώτοι, σε αντίθεση με τους τελευταίους, ενεργούσαν σαφώς προς το συμφέρον παράνομων κυβερνήσεων και ως εκ τούτου, ενάντια στο δημόσιο συμφέρον

Εκτός από την ενίσχυση των αντιλήψεων του κοινού σχετικά με τους πληροφοριοδότες, ένα άλλο κρίσιμο ζήτημα που θεώρησαν οι ερωτηθέντες φορείς ότι θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν οι εκστρατείες ευαισθητοποίησης είναι η οικοδόμηση της εμπιστοσύνης στα συστήματα εσωτερικών καταγγελιών στη δημόσια διοίκηση και στον τρόπο που αυτά μπορούν να κάνουν τη διαφορά στην οργανωτική κουλτούρα. Πράγματι, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν στρατηγικές ευαισθητοποίησης του κοινού για να καταδειχθεί γιατί οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να θεωρούν ότι η χρήση εσωτερικών διαύλων καταγγελίας θα οδηγήσει στη λήψη της κατάλληλης ενέργειας εκ μέρους του οργανισμού, προστατεύοντας παράλληλα την ταυτότητά τους και εμποδίζοντας κάθε προσπάθεια για άσκηση αντιποίνων. Σχετικά με το θέμα αυτό, οι ερωτηθέντες φορείς συμφώνησαν ότι οι στρατηγικές ευαισθητοποίησης θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για να διαφημιστεί η υλοποίηση των συστάσεων της παρούσας έκθεσης και ο τρόπος που παρακολουθείται ο αντίκτυπος και η αποτελεσματικότητά τους, όπως αναλύεται στην υποενότητα II.A.3) και στην υποενότητα III.Γ. Ταυτόχρονα, οι ερωτηθέντες φορείς υποστήριξαν ότι οι εκστρατείες ευαισθητοποίησης του κοινού θα πρέπει επίσης να διευκρινίζουν ότι δεν αποτελούν όλα τα περιστατικά που καταγγέλλονται παραβιάσεις των εφαρμοστέων κανόνων που συνεπάγονται την επιβολή πειθαρχικών ποινών ή την ποινική δίωξη του φερόμενου ως παραβάτη. Οι υπάλληλοι της Ελληνικής Αστυνομίας που συνεργάζονται με τον Εποπτεύοντα Εισαγγελέα της Υπηρεσίας Δίωξης Οργανωμένου Εγκλήματος και της Αντιτρομοκρατικής Υπηρεσίας της Ελληνικής Αστυνομίας υποστήριξαν επίσης ότι ο ιδιαίτερος ρόλος των εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων για την καταγγελία περιστατικών κακοδιοίκησης θα πρέπει επίσης να ενταχθεί στις εκστρατείες ευαισθητοποίησης προς τον ελληνικό δημόσιο τομέα, ώστε να γνωρίζουν οι υπάλληλοι σε ποιον μπορούν να απευθύνονται όταν γίνονται μάρτυρες συγκεκριμένων συμπεριφορών.

Αρκετοί από τους ερωτηθέντες φορείς επεσήμαναν ότι η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να συμμετέχει ενεργά στην εκπόνηση του εκπαιδευτικού προγράμματος με στόχο την αλλαγή των αντιλήψεων σχετικά με τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον και την ενημέρωση των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους κατά την υποβολή μιας καταγγελίας.

Τέλος, όταν έχουν διευκρινιστεί καλύτερα οι δίαυλοι καταγγελίας παραπτωμάτων σχετικών με τη δημόσια διοίκηση, η ελληνική κυβέρνηση θα μπορούσε να εξετάσει τη διεξαγωγή εκστρατειών για την ενημέρωση όλων των δημοσίων υπαλλήλων ως προς τους τρόπους καταγγελίας μιας εικαζόμενης παράβασης. Πράγματι, ενώ οι Έλληνες δημόσιοι υπάλληλοι είναι οι μόνοι από τους συμμετέχοντες στην έρευνα του ΟΟΣΑ που γνωρίζουν κατά πλειοψηφία πού να καταγγείλουν τη διαφθορά, σχεδόν οι μισοί από αυτούς (47%) εξακολουθούν να μην γνωρίζουν πού να την καταγγείλουν (Σχήμα 8).

Σχήμα 8. Ποιοι γνωρίζουν πού πρέπει να καταγγέλλονται τα περιστατικά διαφθοράς



Πηγή: ΟΟΣΑ και Public Issue (2016), «Έρευνα Κοινής Γνώμης: Στάσεις και Εμπειρίες Διαφθοράς στην Ελλάδα».

Συστάσεις

44. Σχεδιασμός και εφαρμογή μιας κατανοητής επικοινωνιακής πολιτικής με στόχο την ενίσχυση της κοινής γνώμης σχετικά με τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον δίνοντας έμφαση στη σημασία του ρόλου τους για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.
45. Για να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη στους διαύλους καταγγελίας, ιδιαίτερα τους εσωτερικούς, να δοθεί έμφαση στους λόγους για τους οποίους οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να εμπιστευθούν τα μέτρα που έλαβε η ελληνική κυβέρνηση για την προστασία της ταυτότητας των πληροφοριοδοτών και τον αποκλεισμό των αντιποίνων.
46. Να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα επικοινωνιακά εργαλεία, ώστε να αλλάξει η κρατούσα άποψη για τους πληροφοριοδότες και να ενημερωθούν σχετικά οι υπάλληλοι:
 - Σχετικές δηλώσεις και εξαγγελίες σε εγχειρίδια προσωπικού, ιστοσελίδες, ηλεκτρονική αλληλογραφία, πίνακες ανακοινώσεων ή φυλλάδια και αφίσες,
 - Δημοσίευση ετησίων εκθέσεων των φορέων εποπτείας, που θα περιλαμβάνουν πληροφορίες για την έκβαση των υποθέσεων,
 - Σχεδιασμός εκστρατειών ευαισθητοποίησης σχετικά με το ζήτημα της δημόσιας εικόνας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, ειδικά στοχευμένων σε τομείς υψηλού κινδύνου εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς (όπως οι δημόσιες συμβάσεις, το σύστημα υγείας, η τελωνειακή διοίκηση κλπ.).
47. Ορισμός ειδικού φορέα, όπως η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, αρμόδιου για τη χάραξη εκστρατειών ευαισθητοποίησης και εκπαίδευσης με στόχο την ενίσχυση των αντιλήψεων σχετικά με τους πληροφοριοδότες και την ενημέρωση των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους κατά την υποβολή μιας καταγγελίας. Οι δράσεις ευαισθητοποίησης και εκπαίδευσης θα πρέπει να διεξάγονται τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο.
48. Γνωστοποίηση πραγματικών υποθέσεων καταγγελιών (με ανωνυμοποίηση των στοιχείων των εμπλεκόμενων) που αφορούν τόσο περιπτώσεις στις οποίες επιβεβαιώθηκε η καταγγελλόμενη παράβαση όσο και περιπτώσεις μη επαλήθευσης της καταγγελίας, ώστε να κατανοήσουν οι δημόσιοι υπάλληλοι πότε μπορεί να τεκμηριωθεί η τέλεση μιας παράβασης.
49. Να υποχρεούται κάθε δημόσιος φορέας να προωθεί πρακτικές δεοντολογίας και να καλλιεργεί θετικό πνεύμα διαλόγου για πιθανές παραβάσεις που υποπίπτουν στην αντίληψη των εργαζομένων. Αυτό θα επιτυγχάνεται μέσω της γνωστοποίησης του πλαισίου προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.
50. Ο επικεφαλής κάθε δημόσιου φορέα από κοινού με το αρμόδιο για τη διαχείριση των καταγγελιών στέλεχος, θα είναι υπεύθυνοι για την τήρηση των αρχών δεοντολογίας και κάθε ζήτημα που άπτεται της προστασίας των πληροφοριοδοτών, και θα λογοδοτούν για τα παρακάτω θέματα:
 - Πρόληψη των αντιποίνων που ασκούνται σε βάρος των πληροφοριοδοτών,
 - Συμμόρφωση με και επιβολή των εφαρμοστέων διατάξεων δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, καθώς και άλλων σχετικών ρυθμίσεων για την αποκάλυψη πληροφοριών και την προστασία των πληροφοριοδοτών,
 - Ενημέρωση όλων των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με τους τρόπους υποβολής καταγγελιών, καθώς και τον ρόλο και τη σημασία των εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων υποβολής,
 - Ενημέρωση των εργαζομένων σχετικά με τα δικαιώματά τους και τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που έχουν στη διάθεσή τους, αν αποφασίσουν να προβούν στην υποβολή καταγγελίας.

3. Συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών με σκοπό την ευαισθητοποίηση και τη δημιουργία κατάλληλου περιβάλλοντος για την καταγγελία των παραπτώματων που σχετίζονται με τη δημόσια υπηρεσία

Πέρα από τις εκστρατείες ευαισθητοποίησης που διεξάγονται από το κράτος, πολλές ΜΚΟ δραστηριοποιούνται επίσης στον τομέα αυτό. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, η μη κερδοσκοπική οργάνωση Public Concern at Work παρέχει ανεξάρτητες και εμπιστευτικές συμβουλές σε εργαζόμενους που δεν είναι σίγουροι αν και πώς μπορούν να καταγγείλουν ένα ζήτημα δημοσίου συμφέροντος. Επιπλέον, διοργανώνουν δράσεις χάραξης πολιτικής και δημόσιας εκπαίδευσης, ενώ παράλληλα προσφέρουν εκπαιδευτικά και συμβουλευτικά σεμινάρια σε διάφορους οργανισμούς. Στις Ηνωμένες Πολιτείες, το Government Accountability Project, μια οργάνωση που αποτελείται κυρίως από δικηγόρους, υπερασπίζεται τους πληροφοριοδότες σε υποθέσεις αντιποίνων και προωθεί ενεργά τη διοίκηση και την εταιρική ευθύνη μέσα από έρευνες και την υποστήριξη των δικαιωμάτων των πληροφοριοδοτών. Σε παγκόσμιο επίπεδο, η Transparency International διεξάγει δράσεις υποστήριξης, ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης και διεξαγωγής ερευνών σε όλες τις περιοχές του κόσμου. Έχει δημιουργήσει κέντρα υποστήριξης και παροχής νομικών συμβουλών σε περίπου 50 χώρες, μέσω των οποίων συμβουλεύει τους πληροφοριοδότες και αγωνίζεται να διασφαλίσει ότι οι αποκαλύψεις τους βρίσκουν ανταπόκριση από τις αρμόδιες αρχές. Το Whistleblowing International Network (Διεθνές Δίκτυο Πληροφοριοδοτών), το οποίο έχει συσταθεί από το PCaW και το GAP, είναι ένα άλλο παράδειγμα διακρατικής πρωτοβουλίας.

Οι οργανισμοί αυτοί διαδραματίζουν πολύ σημαντικό ρόλο στο να μεταπείσουν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις ότι η δημόσια διοίκηση και η επιχειρηματική ακεραιότητα στην Ελλάδα δεν θα βελτιωθούν χωρίς τη συμμετοχή τους και ότι είναι ευθύνη τους να καταγγέλλουν διεφθαρμένες πρακτικές που βλάπτουν το δημόσιο συμφέρον, όπως είναι ο εκβιασμός ή η εμπορία επιρροής από δημόσιους υπαλλήλους. Η συνεργασία της ελληνικής κυβέρνησης με τέτοιους οργανισμούς θα συμβάλλει ενδεχομένως στην υλοποίηση του ελληνικού πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών, όταν αυτό τεθεί σε ισχύ.

Σύσταση

51. Να εξεταστεί η δυνατότητα συνεργασίας με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών για την προσέγγιση και την ευαισθητοποίηση ολόκληρης της κοινωνίας και την οργάνωση δράσεων που θα υποστηρίξουν την εφαρμογή του πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών.

B. Δράσεις εκπαίδευσης και ανάπτυξης ικανοτήτων για τον προσδιορισμό του αντικειμένου των καταγγελιών και την ορθή διαχείρισή τους

1. Επαρκής εκπαίδευση των αποδεκτών των καταγγελιών του δημοσίου τομέα

Πολλές χώρες του ΟΟΣΑ θεωρούν ότι η εκπαίδευση αποτελεί ουσιαστικό μέρος μιας αποτελεσματικής στρατηγικής για την προστασία των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον. Υπάρχουν γενικά τρεις μορφές εκπαίδευσης που μπορούν να ενισχύσουν την εφαρμογή πλαισίων προστασίας: (1) εκπαίδευση που στοχεύει στην αλλαγή των αντιλήψεων και των στάσεων της κοινής γνώμης όσον αφορά τις καταγγελίες, (2) εκπαίδευση που εστιάζει στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των εργαζομένων που σκέφτονται να καταγγείλουν μια επιλήψιμη πράξη και (3) εκπαίδευση που απευθύνεται στους αποδέκτες των καταγγελιών. Καθώς οι δύο πρώτες κατηγορίες εξετάστηκαν στην υποενότητα II.A.2) σχετικά με τις εκστρατείες ευαισθητοποίησης, η παρούσα υποενότητα θα επικεντρωθεί στην εκπαίδευση που παρέχεται στους αποδέκτες των καταγγελιών.

Μολονότι οι δύο πρώτες κατηγορίες εκπαίδευσης είναι οι περισσότερο συνήθειες, η εκπαίδευση των αποδεκτών διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο για την αποτελεσματική διαχείριση του δυνητικά μεγάλου όγκου των καταγγελιών, την ορθή διαχείριση των περιορισμένων διαθέσιμων πόρων ανάλυσης και έρευνας και την ενίσχυση της συνοχής και της διαφάνειας στη λήψη αποφάσεων. Συμπληρωματικά προς την εκπαίδευση που παρέχεται στους αποδέκτες των καταγγελιών, οι χώρες μπορούν να παρέχουν καθοδήγηση και συμβουλές σε συνεχή βάση για υπαλλήλους ή ειδικούς που συμμετέχουν σε διαδικασίες καταγγελιών για την αντιμετώπιση, για παράδειγμα, δύσκολων καταστάσεων και ηθικών διλημάτων. Οι χώρες μπορούν επίσης να καθορίσουν συγκεκριμένες οδηγίες για την ορθή άσκηση της διακριτικής ευχέρειας των αποδεκτών να προσχωρήσουν ή όχι σε επίσημη διερεύνηση της εκάστοτε υπόθεσης.

Στην Ελλάδα δεν υπάρχουν προς το παρόν εκπαιδευτικές δράσεις σε θέματα που σχετίζονται με τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον και αυτό θεωρείται σημαντική παράλειψη, όπως επεσήμανε και ο Εποπτεύων Εισαγγελέας της Υπηρεσίας Δίωξης Οργανωμένου Εγκλήματος και της Αντιτρομοκρατικής Υπηρεσίας της Ελληνικής Αστυνομίας. Πράγματι, το προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας ανέφερε ότι συχνά ο χαρακτηρισμός ενός προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος αποδίδεται εσφαλμένως, επειδή ο αποδέκτης της αποκάλυψης (δηλ. ο αρμόδιος εισαγγελέας) δεν γνωρίζει καλά το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Παρ' όλο που με την εφαρμογή των συστάσεων της παρούσας έκθεσης ο χαρακτηρισμός ενός προσώπου ως πληροφοριοδότη που ενεργεί προς το δημόσιο συμφέρον θα είναι σαφώς απλούστερος

και θα βασίζεται πολύ λιγότερο στη διακριτική ευχέρεια του εκάστοτε αποδέκτη της καταγγελίας, καθίσταται αναγκαία η υψηλής ποιότητας εκπαίδευση των προσώπων που θα είναι αρμόδια για τη διαχείριση των καταγγελιών, τις διωκτικές αρχές, καθώς και τους δικαστικούς και τους εισαγγελείς που θα κληθούν να λάβουν αποφάσεις ως προς τα δικαιώματα των πληροφοριοδοτών.

Η θέσπιση εσωτερικών διαύλων υποβολής καταγγελιών σε κάθε δημόσιο οργανισμό προϋποθέτει ισχυρή δέσμευση και διαρκή κατάλληλη εκπαίδευση που να παρέχεται από καταρτισμένους υπαλλήλους με ειδικές εμπειρίες και γνώσεις στο πεδίο αυτό. Η Υπηρεσία Διαχείρισης και Ανάλυσης Πληροφοριών της Ελληνικής Αστυνομίας έχει προσφερθεί να εκπαιδεύσει τους δημόσιους υπαλλήλους που είναι υπεύθυνοι για τη διεκπεραίωση των εσωτερικών καταγγελιών στον τρόπο διενέργειας της προκαταρκτικής ανάλυσης, συμπεριλαμβανομένου του καταμερισμού των καθηκόντων και του τρόπου αντιμετώπισης των πιθανών ποινικών αδικημάτων. Η εκπαίδευση αυτή μπορεί να βασίζεται στις τρέχουσες πρακτικές της Ελληνικής Αστυνομίας, οι οποίες σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 4249/2014.

Σε περίπτωση που η Ελλάδα αποφασίσει να θεσπίσει εσωτερικούς διαύλους υποβολής καταγγελιών σε κάθε δημόσιο οργανισμό, όπου ειδικά εξουσιοδοτημένα πρόσωπα θα είναι αρμόδια για την υποδοχή και την ανάλυση των καταγγελιών και την κίνηση σχετικών ερευνών, εφόσον κρίνεται απαραίτητο, θα απαιτηθεί εξειδικευμένη κατάρτιση των αρμόδιων υπαλλήλων, ώστε να εξασφαλιστεί η λήψη των κατάλληλων μέτρων και η ορθή εφαρμογή του πλαισίου προστασίας.

Συστάσεις

52. Να αξιοποιηθούν οι εμπειρίες και οι ειδικές γνώσεις πεπειραμένων ερευνητών για τον σχεδιασμό αποτελεσματικών εκπαιδευτικών δράσεων που θα απευθύνονται στα αρμόδια πρόσωπα για τη διαχείριση των εσωτερικών διαύλων υποβολής καταγγελιών στους δημόσιους οργανισμούς.
53. Να αξιολογηθεί κατά πόσο η Ελληνική Αστυνομία διαθέτει επαρκείς πόρους για την εκπαίδευση των αποδεκτών των καταγγελιών σε κάθε δημόσιο οργανισμό, και εφόσον κριθεί ότι οι πόροι αυτοί δεν επαρκούν, να σχεδιαστεί ένα πρόγραμμα «εκπαίδευσης των εκπαιδευτών» (“train the trainers”) για τη διεξαγωγή κατάλληλων εκπαιδευτικών δράσεων εντός εύλογου χρονικού πλαισίου, τουλάχιστον σε δημόσιους οργανισμούς υψηλού κινδύνου.
54. Να οριστούν προτεραιότητες ως προς τις εκπαιδευτικές δράσεις κάθε δημόσιου οργανισμού βάσει μεθοδολογίας αξιολόγησης κινδύνων.
55. Να αξιολογηθούν οι δεξιότητες και οι γνώσεις των δημοσίων υπαλλήλων που διαχειρίζονται εσωτερικούς διαύλους αναφοράς σε τακτική βάση, συμπεριλαμβανομένων των αποδεκτών, των ερευνητών, των δικαστών, των εισαγγελέων και λοιπών προσώπων αρμόδιων για την επιβολή κυρώσεων και τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τα δικαιώματα των πληροφοριοδοτών.

Γ. Παρακολούθηση και αξιολόγηση

1. Προσδιορισμός κατάλληλων δεικτών για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας του πλαισίου πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον

Τέλος, για να διασφαλιστεί ότι το ελληνικό πλαίσιο προστασίας μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος πληροί τις προσδοκίες και παράγει τα αναμενόμενα αποτελέσματα, η κυβέρνηση θα μπορούσε να εξετάσει τη δυνατότητα συστηματικής συλλογής δεδομένων και πληροφοριών στρατηγικής σημασίας για την ενημέρωση και την ενίσχυση της αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των συστημάτων πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον. Για να ενισχυθεί η συνάφεια και η χρησιμότητα της αξιολόγησης, οι δείκτες θα πρέπει να βασίζονται σε συγκεκριμένους στόχους τους οποίους καλείται να εκπληρώσει το πλαίσιο προστασίας των πληροφοριοδοτών.

Οι φορείς που συμμετείχαν σε συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν για τις ανάγκες της παρούσας έκθεσης υποστήριξαν ότι η πρακτική της συλλογής στατιστικών στοιχείων μέσω προκαθορισμένων δεικτών δεν είναι συνηθισμένη στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Εκπρόσωπος του Γραφείου του Συνηγόρου του Πολίτη ανέφερε ότι ο θεσμός του Συνηγόρου διαθέτει την κατάλληλη δομή για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή δεικτών απόδοσης, αλλά εφαρμόζεται από ελάχιστους δημόσιους οργανισμούς. Στο πλαίσιο αυτό, η ελληνική κυβέρνηση θα μπορούσε να εξετάσει το ενδεχόμενο αξιοποίησης των βέλτιστων πρακτικών των δημόσιων οργανισμών που προηγούνται των άλλων για την ενίσχυση των δεικτών απόδοσης σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες.

Στη βιβλιογραφία υπάρχουν συγκεκριμένοι δείκτες για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας των καταγγελιών σε συγκεκριμένους οργανισμούς. Τα στοιχεία που προκύπτουν από τους δείκτες μπορούν να χρησιμοποιηθούν, για παράδειγμα, για την επικαιροποίηση του νομοθετικού πλαισίου βάσει νομοθετικών αναθεωρήσεων που πραγματοποιούνται από ad hoc ή κοινοβουλευτικές επιτροπές ή από την εκτελεστική εξουσία. Για παράδειγμα, οι δημόσιοι οργανισμοί θα μπορούσαν να συλλέξουν πληροφορίες σχετικά με (i) τον αριθμό και τον τύπο των καταγγελιών στον δημόσιο τομέα, (ii) τα νομικά πρόσωπα που δέχονται τις περισσότερες καταγγελίες, (iii) την έκβαση των υποθέσεων (δηλαδή εάν η καταγγελία απορρίφθηκε, έγινε αποδεκτή, διερευνήθηκε και επαληθεύτηκε και για ποιους λόγους), (iv) κατά πόσο αντιμετωπίστηκε η επιλήψιμη πράξη ως αποτέλεσμα της καταγγελίας, (v) κατά πόσον οι πολιτικές του οργανισμού βελτιώθηκαν ως αποτέλεσμα της καταγγελίας και εάν εντοπίστηκαν κενά, (vi) εάν επιβλήθηκαν κυρώσεις κατά των παραβατών, (vii) το πεδίο εφαρμογής, η συχνότητα και οι αποδέκτες των δραστηριοτήτων ευαισθητοποίησης και εκπαίδευσης, (viii) ο χρόνος που απαιτήθηκε για τη διεκπεραίωση των υποθέσεων (Transparency International, 2013; Araza and Chang, 2011; and Miceli and Near, 1992).

Αυτά τα δεδομένα, ιδίως οι πληροφορίες σχετικά με την έκβαση των υποθέσεων, μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επικαιροποίηση του εκάστοτε εθνικού πλαισίου πολιτικής σχετικά με τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, προκειμένου να εκτιμηθεί ο αντίκτυπός του στους δημόσιους οργανισμούς. Επιπλέον, οι δημόσιοι οργανισμοί μπορούν να διεξάγουν έρευνες για να εξετάσουν τον βαθμό

ευαισθητοποίησης, εμπιστοσύνης και ασφάλειας των εργαζομένων στους μηχανισμούς υποβολής καταγγελιών. Στις ΗΠΑ, για παράδειγμα, το Merit Systems Protection Board διεξήγαγε έρευνες που απευθύνονταν σε υπαλλήλους και συγκέντρωσε πληροφορίες σχετικά με την εμπειρία τους ως πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον (Banisar, 2011). Οι προσπάθειες αυτές διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην εκτίμηση της προόδου –ή της απουσίας προόδου– στην εφαρμογή αποτελεσματικών συστημάτων προστασίας των πληροφοριοδοτών.

Για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας των μέτρων προστασίας των πληροφοριοδοτών, θα μπορούσαν να συγκεντρωθούν επιπλέον δεδομένα σχετικά με περιπτώσεις αντιποίνων. Τέτοια στοιχεία θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν πληροφορίες για το είδος των αντιποίνων και το άτομο που τα άσκησε, εάν και πώς αποζημιώθηκαν η πληροφοριοδότες, την αιτιολογία των αποφάσεων, τον χρόνο που χρειάστηκε για την αποζημίωση και εάν οι πληροφοριοδότες συμμετείχαν στη διαδικασία ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

Σύσταση

56. Να εξεταστεί η δυνατότητα προσδιορισμού συγκεκριμένων δεικτών για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας του ελληνικού πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών, οι οποίοι μπορούν να περιλαμβάνουν τα εξής:

- τον αριθμό και τον τύπο των καταγγελιών δημοσίου συμφέροντος,
- τους φορείς που παραλαμβάνουν την πλειοψηφία των καταγγελιών,
- την έκβαση των υποθέσεων (για παράδειγμα αν η πληροφορία απορρίφθηκε, έγινε δεκτή, διερευνήθηκε, επαληθεύτηκε και για ποιούς λόγους),
- εάν το παράπτωμα αντιμετωπίστηκε επιτυχώς ως αποτέλεσμα της καταγγελίας,
- εάν βελτιώθηκαν οι πολιτικές του οργανισμού ως αποτέλεσμα της καταγγελίας, εφόσον μετά από τη διερεύνησή της εντοπίστηκαν ελλείψεις,
- εάν επιβλήθηκαν ποινές σε βάρος των παραβατών,
- δημοσίευση συλλογικών δεδομένων σχετικά με τα χρηματικά ποσά που ανακτήθηκαν από εγκλήματα απάτης ή μέσω χρηματικών ποινών ως αποτέλεσμα των διαδικασιών του πλαισίου πολιτικής για τους πληροφοριοδότες, καθώς και των χρηματικών ποσών που εξοικονομήθηκαν από την εξάλειψη των φαινομένων της κατασπατάλησης και της κακοδιαχείρισης των δημοσίων πόρων,
- το πεδίο εφαρμογής, τη συχνότητα και το κοινό, στο οποίο απευθύνονται οι δράσεις ευαισθητοποίησης και εκπαίδευσης
- το χρόνο διεκπεραίωσης των υποθέσεων, και
- υποθέσεις στις οποίες οι πληροφοριοδότες ισχυρίστηκαν ότι επιβλήθηκαν εναντίον τους μέτρα αντεκδίκησης, συμπεριλαμβάνοντας πληροφορίες για τα εξής:
 - από ποιόν και πώς επιβλήθηκαν τα μέτρα αυτά,
 - καταγραφή των αποφάσεων επί των υποθέσεων που αφορούν μέτρα αντεκδίκησης σε βάρος πληροφοριοδοτών, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων που δεν εξέτασαν την ουσία της υπόθεσης (π.χ. αν η αίτηση απορρίφθηκε για τυπικούς λόγους, χωρίς να εξετάστηκε κατά πόσο παραβιάστηκαν τα δικαιώματα του πληροφοριοδότη),
 - αν και πώς αποζημιώθηκαν πληροφοριοδότες στις περιπτώσεις αυτές,
 - την αιτιολογία των αποφάσεων,
 - το χρονικό διάστημα που χρειάστηκε για την αποζημίωση των πληροφοριοδοτών,
 - εάν οι πληροφοριοδότες εργάζονται κατά τη διάρκεια της δίκης.

IV. Σύνοψη Προτάσεων

Η ελληνική κυβέρνηση θα μπορούσε να λάβει υπόψη ορισμένα από τα ακόλουθα μέτρα, προκειμένου να διασφαλίσει τη σαφήνεια και την αποτελεσματικότητα του συστήματος προστασίας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, ιδιαίτερα ως προς την ευκολότερη αναφορά περιστατικών, την προστασία απέναντι σε μέτρα αντεκδίκησης κατά την υπηρεσία, καθώς και εγγυήσεις για τη λήψη των απαραίτητων μέτρων μετά την αποκάλυψη των σχετικών πληροφοριών. Τα μέτρα χωρίζονται στους παρακάτω τομείς δράσης σε αντιστοιχία με τις ενότητες της Έκθεσης.

ΑΞΟΝΑΣ ΔΡΑΣΗΣ 1: Αξιοποιώντας το πλαίσιο πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον μέσω ενός κατάλληλου πεδίου εφαρμογής, των αποτελεσματικών κινήτρων και των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων

1.1. Κατάλληλος ορισμός των όρων «πληροφοριοδότης που ενεργεί προς το δημόσιο συμφέρον» και «παράπτωμα»

1. Να συμπεριληφθεί ο ορισμός του «παραπτώματος» στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., ο οποίος θα πρέπει τουλάχιστον να συμβαδίζει με την τελική μορφή της Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης.
2. Να εναρμονιστεί ο ορισμός του πληροφοριοδότη και του πεδίου εφαρμογής του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. με το άρθρο 263Α του ελληνικού Ποινικού Κώδικα, ώστε να προστατεύονται όλοι οι εργαζόμενοι σε δημόσιους φορείς, επιχειρήσεις που ανήκουν ή ελέγχονται από το κράτος, θεσμοθετημένες αρχές, δήμους και επιχειρήσεις που παρέχουν απαραίτητες υπηρεσίες κοινής ωφελείας, μεταξύ άλλων.
3. Να εξεταστεί το ενδεχόμενο θέσπισης πρόσθετων ασφαλιστικών δικλείδων για τις εξωτερικές καταγγελίες που γίνονται προς ανεξάρτητους τρίτους φορείς (βλέπε σύσταση υπ' αριθμόν 14) και αφορούν ευαίσθητους τομείς (π.χ. ένοπλες δυνάμεις, υπηρεσίες πληροφοριών, δικωτικές αρχές) για να αποφεύγεται η διαρροή στη δημοσιότητα των πληροφοριών σχετικά με την εθνική ασφάλεια ή τα στρατηγικά συμφέροντα, καθώς και να θεσπιστούν κατευθυντήριες οδηγίες που θα προβλέπουν ρητώς τις πληροφορίες που χρήζουν δημοσιοποίησης για τη διαφύλαξη της διαφάνειας και λογοδοσίας.

1.2. Παροχή κινήτρων για την υποβολή των καταγγελιών

4. Να εξεταστεί η δυνατότητα απονομής τιμητικών και χρηματικών βραβείων σε πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον σε αντιστοιχία με τα άρθρα 61 και 62 του Κώδικα Κατάστασης Δημόσιων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ για πράξεις εξαιρετικές κατά την υπηρεσία.
5. Να εξεταστεί η δυνατότητα απονομής επιπλέον τιμητικών ή/και τιμητικών βραβείων σε πληροφοριοδότες που συνέβαλαν ουσιαστικά στην προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος ή η καταγγελία τους οδήγησε στην ανάκτηση δημόσιων πόρων προκαθορισμένου ύψους.

1.3. Παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας του πλαισίου πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον

6. Να εξεταστεί η δυνατότητα θέσπισης υποχρεωτικών τακτικών αναθεωρήσεων των νομοθετικών διατάξεων του πλαισίου πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον από ειδική επιστημονική επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους της κυβέρνησης, ανεξάρτητων δημόσιων αρχών, της ακαδημαϊκής κοινότητας και της κοινωνίας των πολιτών. Οι σχετικές συστάσεις μπορούν έπειτα να συζητούνται στη Βουλή στο πλαίσιο αρμόδιων κοινοβουλευτικών επιτροπών.
7. Θέσπιση υποχρέωσης συλλογής στατιστικών στοιχείων και υποβολής εκθέσεων πεπραγμένων σχετικά με υποθέσεις που αφορούν πληροφοριοδότες που θα καταθέτονται στη Βουλή ή την αρμόδια αρχή για τη διαχείριση των εξωτερικών διαύλων υποβολής καταγγελιών. Στην δεύτερη περίπτωση, τα στοιχεία θα πρέπει να κοινοποιούνται στη Βουλή. Για την ενίσχυση της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης των πολιτών, θα πρέπει να προβλέπεται η δημοσίευση των σχετικών στοιχείων.

ΑΞΟΝΑΣ ΔΡΑΣΗΣ 2: Μέτρα για την αποφυγή επιβολής αντιποίνων

2.1. Παροχή διαβεβαιώσεων για την έννομη προστασία των πληροφοριοδοτών

8. Περιορισμός της έννοιας των όρων καλή/κακή πίστη ώστε να αποκλείεται η παροχή έννομης προστασίας μόνο σε πληροφοριοδότες που κατά τον χρόνο υποβολής της καταγγελίας γνώριζαν ότι οι ισχυρισμοί είναι ψευδείς ή παραπλανητικοί. Στην περίπτωση που οι ισχυρισμοί αποδεικνύονται αναληθείς, οι πληροφοριοδότες διατηρούν το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας εφόσον η καταγγελία έγινε καλόπιστα.
9. Να διασφαλιστεί ότι ο νόμος δεν προστατεύει ψευδείς ή παραπλανητικές καταγγελίες.
10. Οι πληροφοριοδότες που παρέχουν καλόπιστες πληροφορίες, σύμφωνα με τον παραπάνω ορισμό της καλής πίστης, θα πρέπει να προστατεύεται από τον νόμο με τα μέτρα που προτείνονται στην παρούσα έκθεση ανεξαρτήτως αν η καταγγελία υποβλήθηκε μέσω εσωτερικού ή εξωτερικού διαύλου.

11. Να εξεταστεί το ενδεχόμενο επέκτασης του προγράμματος προστασίας μαρτύρων του νόμου 2928/2001 και του νόμου 4254/2014 ώστε να προστατεύονται και οι πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον (όπως αυτοί ορίζονται στην παρούσα έκθεση), όταν υπάρχουν ενδείξεις ότι απειλείται η σωματική τους ακεραιότητα.
12. Αποκλεισμός της παροχής έννομης προστασίας μόνο στην περίπτωση που ο πληροφοριοδότης όφειλε να γνωρίζει ότι το περιεχόμενο της καταγγελίας του ήταν ψευδές ή παραπλανητικό, οπότε ενδέχεται να επιβληθούν ποινές από τον εργοδότη και να απαιτηθεί η αποζημίωση του θύματος.

2.2. Θέσπιση εναλλακτικών διαύλων καταγγελίας που χαρακτηρίζονται από σαφήνεια και ασφάλεια

13. Να οριστεί ένας υψηλόβαθμος αξιωματούχος σε κάθε δημόσιο φορέα που θα είναι υπεύθυνος για τη λήψη των καταγγελιών για την τέλεση παραπτώματων, την προστασία της εμπιστευτικότητας των στοιχείων του πληροφοριοδότη και των καταγγελλόμενων πληροφοριών, καθώς και για τη διερεύνησή τους. Ο υψηλόβαθμος αξιωματούχος θα μπορούσε να είναι αρμόδιος για περισσότερους από έναν μικρότερους δημόσιους οργανισμούς. Ταυτόχρονα, ο εν λόγω αξιωματούχος θα πρέπει να έχει στην διάθεσή του επαρκείς πόρους σε ανθρώπινο δυναμικό, τεχνικά και οικονομικά μέσα για την κάλυψη των λειτουργιών αναγκών του.
14. Να θεσπιστεί η αρμοδιότητα του υψηλόβαθμου αξιωματούχου, όπως αυτός προσδιορίζεται στη σύσταση 13, για τη δημιουργία του κατάλληλου θεσμικού περιβάλλοντος για την ανοιχτή συζήτηση δεοντολογικών προβληματισμών και ηθικών διλημμάτων.
15. Να εξουσιοδοτηθεί ένας υψηλόβαθμος δημόσιος λειτουργός, με την ιδιότητα του ανεξάρτητου θεσμικού οργάνου, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη ή άλλο εντεταλμένος όργανο, να λειτουργήσει ως εναλλακτικός δίαυλος υποβολής καταγγελιών. Ο ρόλος του θα συνίσταται στη διερεύνηση των καταγγελιών, την παρουσίαση των ευρημάτων της έρευνας και τη σύσταση κυρώσεων για τον παραβάτη.
16. Να διασφαλιστεί ότι οι πληροφοριοδότες που απευθύνονται στους προϊσταμένους για τη γνωστοποίηση ενός παραπτώματος θα τυγχάνουν έννομης προστασίας αντίστοιχης με αυτή των πληροφοριοδοτών που υποβάλουν τους ισχυρισμούς τους με τη χρήση των προκαθορισμένων εσωτερικών ή εξωτερικών διαύλων υποβολής καταγγελιών.
17. Να καθιερωθούν μηχανισμοί συντονισμού μεταξύ των αποδεκτών εσωτερικών και εξωτερικών καταγγελιών (π.χ. μέσω της γνωστοποίησης της διενέργειας των εσωτερικών ερευνών προς τον ανεξάρτητο τρίτο φορέα που είναι υπεύθυνος για τις εξωτερικές καταγγελίες) και των δικτυικών αρχών για τη διασφάλιση της άσκησης ποινικών διώξεων όταν το δικαιολογούν οι περιστάσεις.
18. Χρήση κωδικών παρακολούθησης της καταγγελίας ώστε να προστατεύεται η ανωνυμία των δημοσίων υπαλλήλων που προβαίνουν σε εσωτερικές καταγγελίες, και να μειώνονται οι πιθανότητες διαρροής ή κατάχρησης των στοιχείων τους. Να

περιοριστεί στο ελάχιστο ο αριθμός των ατόμων που γνωρίζουν την πραγματική ταυτότητα του πληροφοριοδότη.

19. Δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας και/ή ανοικτής γραμμής επικοινωνίας για την ανώνυμη υποβολή καταγγελιών, η οποία θα επιτρέπει την επικοινωνία μεταξύ ερευνητών και πληροφοριοδοτών χωρίς να αποκαλύπτεται η ταυτότητα των τελευταίων.
20. Να εξεταστεί δυνατότητα παροχής ένομης προστασίας, όπως αυτή αναλύεται στην παρούσα έκθεση, σε πληροφοριοδότες που δημοσιεύουν τις πληροφορίες τους, όταν αυτό δικαιολογείται από τις περιστάσεις.
21. Να εξεταστεί η δυνατότητα θέσπισης συγκεκριμένων κριτηρίων που θα προσδιορίζουν με βεβαιότητα υπό ποιες συνθήκες μπορούν τα δικαστήρια να διατάσσουν την αποκάλυψη της ταυτότητας των δημοσιογραφικών πηγών.
22. Παρακολούθηση της εφαρμογής των κανόνων χορήγησης ενταλμάτων για τον εντοπισμό μεταδεδομένων και αρχείων κλήσεων με σκοπό την αποκάλυψη της ταυτότητας των πληροφοριοδοτών, ώστε να αποφεύγεται τυχόν κατάχρηση της διαδικασίας.

2.3. Διαφάνεια κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων

23. Να καθοριστούν οι διαδικασίες που διασφαλίζουν τη λογοδοσία των διαφόρων αποδεκτών καταγγελιών δημοσίου συμφέροντος, καθώς και διαδικασίες για την προσβολή και την αναθεώρηση των αποφάσεων για τη διενέργεια ερευνών και ελέγχων.
24. Να εξασφαλιστεί ότι οι αρμόδιες αρχές διεξάγουν τουλάχιστον μια προκαταρκτική έρευνα για την επαλήθευση των ισχυρισμών που περιλαμβάνονται στις καταγγελίες, υπό την επιφύλαξη περιορισμένων εξαιρέσεων (π.χ. όταν η γνωστοποίηση σαφώς δεν αποτελεί «παράπτωμα» σύμφωνα με το νόμο, όταν το παράπτωμα έχει ήδη αντιμετωπιστεί, ή η καταγγελία είναι προφανώς καταχρηστική ή παραπλανητική).
25. Να διασφαλιστεί ότι οι πληροφοριοδότες μπορούν να εξετάσουν την αιτιολογία των αποφάσεων για διερεύνηση ή μη των καταγγελιών, ότι τα σχόλιά της συμπεριλαμβάνονται στον φάκελο της υπόθεσης, και ότι τους παρέχεται μια ισότιμη ευκαιρία να προσφύγουν κατά της απόφασης.
26. Να προβλέπεται η ευθύνη (ποινική ή/και πειθαρχική) των αποδεκτών των καταγγελιών, των ερευνητών και των εισαγγελέων στην περίπτωση που οι πράξεις τους παρακωλύουν την απονομή της δικαιοσύνης.

2.4. Ρητή απαγόρευση της επιβολής αντιποίνων

27. Διεύρυνση της ποινικής απαγόρευσης για την επιβολή αντιποίνων, ώστε να ισχύει σε καταγγελίες που αφορούν κάθε παράβαση νόμου.
28. Θέσπιση απαγόρευσης για την επιβολή αντιποίνων σε βάρος πληροφοριοδοτών που αναφέρουν παραβάσεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ και άλλων εσωτερικών κανονισμών,

- η παράβαση της οποίας θα συνεπάγεται την τιμωρία των παραβατών βάσει του Κώδικα και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.
29. Ειδική πρόβλεψη στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ, ώστε η απαγόρευση επιβολής αντιποίνων να εκτείνεται σε όλους τους πληροφοριοδότες, είτε υπέβαλαν την καταγγελία τους με τη χρήση εσωτερικών διαύλων είτε με τη χρήση εξωτερικών, όπως αυτοί ορίζονται στον νόμο.
 30. Να εξεταστεί η δυνατότητα αναστολής κάθε μέτρου που επιβάλλεται σε βάρος των πληροφοριοδοτών, εκτός αν η καταγγελία είναι προδήλως κακόπιστη, όπως αναλύεται στην υποενότητα II.B.1) της παρούσας έκθεσης.

ΑΞΙΟΝΑΣ ΔΡΑΣΗΣ 3: Εφαρμογή μέτρων για την αποζημίωση των πληροφοριοδοτών σε βάρος των οποίων επιβλήθηκαν αντίποινα

3.1. Αποτελεσματικά μέτρα αποκατάστασης ειδικά προσαρμοσμένα στις ανάγκες των πληροφοριοδοτών που προέρχονται από τον δημόσιο τομέα

31. Να εξεταστεί η δυνατότητα προσφυγής των πληροφοριοδοτών ενώπιον αρμόδιων διοικητικών αρχών, όπως πειθαρχικά όργανα, εάν θεωρούν ότι έχουν υποστεί αντίποινα για την καταγγελία παραπτωμάτων.
32. Να προβλεφθούν συγκεκριμένα επανορθωτικά μέτρα αστικού και ποινικού δικαίου για την αποκατάσταση της ζημίας των πληροφοριοδοτών λόγω αντιποίνων που ασκήθηκαν σε βάρος. Τα μέτρα αυτά θα πρέπει να περιλαμβάνουν την επαναφορά τους στην υπηρεσιακή τους θέση, τη μετάθεσή τους σε άλλο φορέα παροχής δημόσιας υπηρεσίας για αόριστο χρονικό διάστημα ή την ακύρωση τυχόν μέτρων που επηρεάζουν την υπηρεσιακή τους κατάσταση.
33. Να εξεταστεί το ενδεχόμενο διεύρυνσης και αποσαφήνισης των νομικών διατάξεων που επιτρέπουν τη μετατόπιση του βάρους της απόδειξης στον εργοδότη, ο οποίος υποχρεούται να αποδείξει ότι οποιαδήποτε ενέργεια που ασκήθηκε εναντίον ενός εργαζομένου δεν οφείλεται, ούτε επηρεάστηκε ή με οποιονδήποτε τρόπο συνδέεται με την καταγγελία.

3.2. Εφαρμογή άμεσων και αποτελεσματικών μέτρων για την προσβολή διοικητικών αποφάσεων που εκδίδονται σε βάρος των πληροφοριοδοτών που προέρχονται από τον δημόσιο τομέα

34. Με βάση τα άρθρα 106 έως 124 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., να οριστεί ένας γρήγορος και αποτελεσματικός μηχανισμός επίλυσης των διαφορών που ανακύπτουν μεταξύ των πληροφοριοδοτών και των εργοδοτών τους, συμπεριλαμβανομένων πιθανών περιπτώσεων αντιποίνων.
35. Να διασφαλιστεί ότι οι διαδικασίες υποβολής ισχυρισμών σχετικά με την επιβολή αντιποίνων ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών αρχών περιλαμβάνουν τον προσεκτικό έλεγχο των περιπτώσεων αυτών και ότι οι αρμόδιες αρχές διαθέτουν προσωπικό με κατάλληλες ικανότητες και κατάρτιση για την κρίση των εν λόγω υποθέσεων.

36. Να διασφαλιστεί ο δευτεροβάθμιος έλεγχος των αποφάσεων των αρμόδιων πειθαρχικών από τα δικαστήρια, εκτός αν οι προσφυγές είναι προδήλως αβάσιμες.

3.3. Πρόβλεψη για την άσκηση ασφαλιστικών μέτρων από τους πληροφοριοδότες, όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο

37. Να εξεταστεί το ενδεχόμενο άμεσης χορήγησης ασφαλιστικών μέτρων σε πληροφοριοδότες που προέρχονται από τον δημόσιο τομέα και έχουν κινήσει διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων για την αποζημίωσή τους λόγω της επιβολής αντιποίνων σε βάρος τους, εφόσον αυτό κρίνεται απαραίτητο από τις περιστάσεις (π.χ. επί αβέβαιης οικονομικής κατάστασης του πληροφοριοδότη, όταν είναι προφανής η επιβολή αντιποίνων, όταν οι νόμιμες διαδικασίες διαρκούν για μεγάλο χρονικό διάστημα, όταν ο πληροφοριοδότης δεν διαθέτει άλλο εισόδημα).

ΑΞΙΟΝΑΣ ΔΡΑΣΗΣ 4: Η ανάληψη ηγετικού ρόλου και η δέσμευση για τη δημιουργία του κατάλληλου περιβάλλοντος για την υποβολή καταγγελιών στον δημόσιο τομέα

4.1 Η «γραμμή» από τη διοίκηση ως απαραίτητο στοιχείο για την ανάδειξη του καθήκοντος αφοσίωσης και της διαμόρφωσης των αντιλήψεων σχετικά με τους πληροφοριοδότες που προέρχονται από τον δημόσιο τομέα

38. Να διασφαλιστεί ότι οι αρμόδιοι υπάλληλοι για την υποδοχή των καταγγελιών σε κάθε δημόσιο οργανισμό, αναλαμβάνουν την ευθύνη των πράξεών τους π.χ. μέσω ελέγχων ως προς το εάν:
- διεξήγαγαν έρευνες όταν αυτό κρίθηκε απαραίτητο,
 - πρότειναν την επιβολή κατάλληλων πειθαρχικών ποινών, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, σε παραβάτες και σε εκείνους που άσκησαν αντίποινα,
 - υπέβαλαν κατάλληλες συστάσεις για την αντιμετώπιση του παραπτώματος και την κάλυψη διαδικαστικών κενών ή κενών ή εσωτερικού ελέγχου εντός του οργανισμού,
 - πρότειναν κατάλληλα μέτρα επανόρθωσης ή αποζημίωσης για τους πληροφοριοδότες που αντιμετώπισαν αντίποινα.
39. Να εξασφαλιστεί ότι οι αρμόδιοι υπάλληλοι κάθε δημόσιου οργανισμού για την υποδοχή και την ανάλυση των καταγγελιών είναι κατάλληλα εκπαιδευμένοι και διαθέτουν τα προσόντα για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους, όπως αυτά περιγράφονται στη σύσταση 38.
40. Να συμπεριληφθεί στις αξιολογήσεις απόδοσης των διοικητικών στελεχών ο τρόπος με τον οποίο εμπράκτως αναδεικνύουν τη σημασία των καταγγελιών για την αντιμετώπιση των παραβιάσεων σχετικών με την ακεραιότητα και της ηθικής αξίες.

41. Να θεσπιστούν διαφανείς διαδικασίες με σκοπό τη συνεπή εφαρμογή των πειθαρχικών ποινών σε περίπτωση παράβασης, ανεξαρτήτως της θέσης του φερόμενου παραβάτη.
42. Να εξασφαλιστεί ότι οι αποφάσεις των ανώτερων υπαλλήλων για τη διερεύνηση (ή όχι) των παραπτώματων και το περιεχόμενο των ευρημάτων τους χαρακτηρίζονται από διαφάνεια και βασίζονται σε επαρκή αιτιολογία.
43. Να αποτελούν οι αποφάσεις αυτές αντικείμενο εκτάκτων ελέγχων από ανεξάρτητα ελεγκτικά όργανα, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο ή ο Συνήγορος του Πολίτη, με σκοπό αφενός την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας σε ο, τι αφορά το πλαίσιο πολιτικής για τους πληροφοριοδότες και αφετέρου την αξιολόγηση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας του πλαισίου.

4.2. Διεξαγωγή αποτελεσματικών στρατηγικών ευαισθητοποίησης του κοινού για τη σημασία του ρόλου των πληροφοριοδοτών και την ενίσχυση της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα

44. Σχεδιασμός και εφαρμογή μιας κατανοητής επικοινωνιακής πολιτικής με στόχο την ενίσχυση της κοινής γνώμης σχετικά με τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον δίνοντας έμφαση στη σημασία του ρόλου τους για την προστασία του δημόσιου συμφέροντος.
45. Για να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη στους διαύλους καταγγελίας, ιδιαίτερα τους εσωτερικούς, να δοθεί έμφαση στους λόγους για τους οποίους οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να εμπιστευθούν τα μέτρα που έλαβε η ελληνική κυβέρνηση για την προστασία της ταυτότητας των πληροφοριοδοτών και τον αποκλεισμό των αντιποίνων.
46. Να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα επικοινωνιακά εργαλεία, ώστε να αλλάξει η κρατούσα άποψη για τους πληροφοριοδότες και να ενημερωθούν σχετικά οι υπάλληλοι:
 - Σχετικές δηλώσεις και εξαγγελίες σε εγχειρίδια προσωπικού, ιστοσελίδες, ηλεκτρονική αλληλογραφία, πίνακες ανακοινώσεων ή φυλλάδια και αφίσες,
 - Δημοσίευση ετησίων εκθέσεων των φορέων εποπτείας, που θα περιλαμβάνουν πληροφορίες για την έκβαση των υποθέσεων,
 - Σχεδιασμός εκστρατειών ευαισθητοποίησης σχετικά με το ζήτημα της δημόσιας εικόνας των πληροφοριοδοτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, ειδικά στοχευμένων σε τομείς υψηλού κινδύνου εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς (όπως οι δημόσιες συμβάσεις, το σύστημα υγείας, η τελωνειακή διοίκηση κλπ.)
47. Ορισμός ειδικού φορέα, όπως η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, αρμόδιου για τη χάραξη εκστρατειών ευαισθητοποίησης και εκπαίδευσης με στόχο την ενίσχυση των αντιλήψεων σχετικά με τους πληροφοριοδότες και την ενημέρωση των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους κατά την υποβολή μιας καταγγελίας. Οι δράσεις ευαισθητοποίησης και εκπαίδευσης θα πρέπει να διεξάγονται τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο.

48. Γνωστοποίηση πραγματικών υποθέσεων καταγγελιών (με ανωνυμοποίηση των στοιχείων των εμπλεκόμενων) που αφορούν τόσο περιπτώσεις στις οποίες επιβεβαιώθηκε η καταγγελλόμενη παράβαση όσο και περιπτώσεις μη επαλήθευσης της καταγγελίας, ώστε να κατανοήσουν οι δημόσιοι υπάλληλοι πότε μπορεί να τεκμηριωθεί η τέλεση μιας παράβασης.
49. Να υποχρεούται κάθε δημόσιος φορέας να προωθεί πρακτικές δεοντολογίας και να καλλιεργεί θετικό πνεύμα διαλόγου για πιθανές παραβάσεις που υποπίπτουν στην αντίληψη των εργαζομένων. Αυτό θα επιτυγχάνεται μέσω της γνωστοποίησης του πλαισίου προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.
50. Ο επικεφαλής κάθε δημόσιου φορέα από κοινού με το αρμόδιο για τη διαχείριση των καταγγελιών στέλεχος, θα είναι υπεύθυνοι για την τήρηση των αρχών δεοντολογίας και κάθε ζήτημα που άπτεται της προστασίας των πληροφοριοδοτών, και θα λογοδοτούν για τα παρακάτω θέματα:
- Πρόληψη των αντιποίνων που ασκούνται σε βάρος των πληροφοριοδοτών,
 - Συμμόρφωση με και επιβολή των εφαρμοστέων διατάξεων δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, καθώς και άλλων σχετικών ρυθμίσεων για την αποκάλυψη πληροφοριών και την προστασία των πληροφοριοδοτών,
 - Ενημέρωση όλων των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με τους τρόπους υποβολής καταγγελιών, καθώς και τον ρόλο και τη σημασία των εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων υποβολής,
 - Ενημέρωση των εργαζομένων σχετικά με τα δικαιώματά τους και τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που έχουν στη διάθεσή τους, αν αποφασίσουν να προβούν στην υποβολή καταγγελίας.

4.3. Συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών με σκοπό την ευαισθητοποίηση και τη δημιουργία κατάλληλου περιβάλλοντος για την καταγγελία των παραπτώματων που σχετίζονται με τη δημόσια υπηρεσία

51. Να εξεταστεί η δυνατότητα συνεργασίας με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών για την προσέγγιση και την ευαισθητοποίηση ολόκληρης της κοινωνίας και την οργάνωση δράσεων που θα υποστηρίξουν την εφαρμογή του πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών.

ΑΞΟΝΑΣ ΔΡΑΣΗΣ 5: Δράσεις εκπαίδευσης και ανάπτυξης ικανοτήτων για τον προσδιορισμό του αντικειμένου των καταγγελιών και την ορθή διαχείρισή τους

5.1. Επαρκής εκπαίδευση των αποδεκτών των καταγγελιών του δημοσίου τομέα

52. Να αξιοποιηθούν οι εμπειρίες και οι ειδικές γνώσεις πεπειραμένων ερευνητών για τον σχεδιασμό αποτελεσματικών εκπαιδευτικών δράσεων που θα απευθύνονται στα αρμόδια πρόσωπα για τη διαχείριση των εσωτερικών διαύλων υποβολής καταγγελιών στους δημόσιους οργανισμούς.

53. Να αξιολογηθεί κατά πόσο η Ελληνική Αστυνομία διαθέτει επαρκείς πόρους για την εκπαίδευση των αποδεκτών των καταγγελιών σε κάθε δημόσιο οργανισμό, και εφόσον κριθεί ότι οι πόροι αυτοί δεν επαρκούν, να σχεδιαστεί ένα πρόγραμμα «εκπαίδευσης των εκπαιδευτών» (“train the trainers”) για τη διεξαγωγή κατάλληλων εκπαιδευτικών δράσεων εντός εύλογου χρονικού πλαισίου, τουλάχιστον σε δημόσιους οργανισμούς υψηλού κινδύνου.
54. Να οριστούν προτεραιότητες ως προς τις εκπαιδευτικές δράσεις κάθε δημόσιου οργανισμού βάσει μεθοδολογίας αξιολόγησης κινδύνων.
55. Να αξιολογηθούν οι δεξιότητες και οι γνώσεις των δημοσίων υπαλλήλων που διαχειρίζονται εσωτερικούς διαύλους αναφοράς σε τακτική βάση, συμπεριλαμβανομένων των αποδεκτών, των ερευνητών, των δικαστών, των εισαγγελέων και λοιπών προσώπων αρμόδιων για την επιβολή κυρώσεων και τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τα δικαιώματα των πληροφοριοδοτών.

ΑΞΟΝΑΣ ΔΡΑΣΗΣ 6: Παρακολούθηση και αξιολόγηση

6.1. . Προσδιορισμός κατάλληλων δεικτών για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας του πλαισίου πολιτικής για τους πληροφοριοδότες που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον

56. Να εξεταστεί η δυνατότητα προσδιορισμού συγκεκριμένων δεικτών για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας του ελληνικού πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών, οι οποίοι μπορούν να περιλαμβάνουν τα εξής:
- τον αριθμό και τον τύπο των καταγγελιών δημοσίου συμφέροντος,
 - τους φορείς που παραλαμβάνουν την πλειοψηφία των καταγγελιών,
 - την έκβαση των υποθέσεων (για παράδειγμα αν η πληροφορία απορρίφθηκε, έγινε δεκτή, διερευνήθηκε, επαληθεύτηκε και για ποιούς λόγους),
 - εάν το παράπτωμα αντιμετωπίστηκε επιτυχώς ως αποτέλεσμα της καταγγελίας,
 - εάν βελτιώθηκαν οι πολιτικές του οργανισμού ως αποτέλεσμα της καταγγελίας, εφόσον μετά από τη διερεύνησή της εντοπίστηκαν ελλείψεις,
 - εάν επιβλήθηκαν ποινές σε βάρος των παραβατών,
 - δημοσίευση συλλογικών δεδομένων σχετικά με τα χρηματικά ποσά που ανακτήθηκαν από εγκλήματα απάτης ή μέσω χρηματικών ποινών ως αποτέλεσμα των διαδικασιών του πλαισίου πολιτικής για τους πληροφοριοδότες, καθώς και των χρηματικών ποσών που εξοικονομήθηκαν από την εξάλειψη των φαινομένων της κατασπατάλησης και της κακοδιαχείρισης των δημοσίων πόρων,
 - το πεδίο εφαρμογής, τη συχνότητα και το κοινό, στο οποίο απευθύνονται οι δράσεις ευαισθητοποίησης και εκπαίδευσης
 - το χρόνο διεκπεραίωσης των υποθέσεων, και
 - υποθέσεις στις οποίες οι πληροφοριοδότες ισχυρίστηκαν ότι επιβλήθηκαν εναντίον τους μέτρα αντεκδίκησης, συμπεριλαμβάνοντας πληροφορίες για τα εξής:
 - από ποιόν και πώς επιβλήθηκαν τα μέτρα αυτά,
 - καταγραφή των αποφάσεων επί των υποθέσεων που αφορούν μέτρα αντεκδίκησης σε βάρος πληροφοριοδοτών, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων που δεν εξέτασαν την ουσία της υπόθεσης (π.χ. αν η αίτηση

απορρίφθηκε για τυπικούς λόγους, χωρίς να εξετάστηκε κατά πόσο παραβιάστηκαν τα δικαιώματα του πληροφοριοδότης),

- αν και πώς αποζημιώθηκαν πληροφοριοδότες στις περιπτώσεις αυτές,
- την αιτιολογία των αποφάσεων,
- το χρονικό διάστημα που χρειάστηκε για την αποζημίωση των πληροφοριοδοτών, εάν οι πληροφοριοδότες εργάζονται κατά τη διάρκεια της δίκης.

Βιβλιογραφία

- ACFE (2016), "Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse", 2016 Organisational Fraud Study, www.acfe.com/rtn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf.
- American Bar Association (2012), "Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees", Issue: November-December 2012, www.americanbar.org/content/dam/aba/events/labor_law/2013/04/committeemidyearmeeting/whistleblower_authcheckdam.pdf.
- Apaza, R.C. and C. Yongjin (2011), "What Makes Whistleblowing Effective", *Public Integrity*, Vol. 132, pp. 113-130.
- Banisar, D. (2011), "Whistleblowing: International Standards and Developments" in Sandoval, I. (ed.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, DC.
- Bowers, J. (2012), *Whistleblowing*, 2nd ed, Oxford: Oxford University Press.
- Callahan, E.S. and T. Morehead Dworkin (1994), "Who Blows the Whistle to the Media, and Why: Organizational Characteristics of Media Whistleblowers", *American Business Law Journal*, Vol. 32/2, pp. 151-184.
- CBC News (2017), "'Sources have stopped talking to us': Witnesses testify at Day 1 of Police-Spying Commission", *CBC News*, Posted 3 April 2017, www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-police-spying-journalists-commission-begins-1.4052307.
- Chêne, M. (2009), "Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation (WPL)", U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, www.u4.no/publications/good-practice-inwhistleblowing-protection-legislation-wpl/.
- Council of Europe (2014), "Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the protection of whistleblowers", <https://wcd.coe.int/viewdoc.jsp?p=&ref=cm/rec%282014%297&language=lanenglish&ver=original&site=cm&backcolorinternet=c3c3c3&backcolorintranet=edb021&backcolorlogged=f5d383&direct=true>.
- Devine, T. and S. Walden (2013), "International Best Practices for Whistleblower Policies", Government Accountability Project, Washington, DC.
- Ethics Resource Center (2014), "National Business Ethics Survey (NBES) of the US Workforce 2013", Ethics Resource Center, Arlington.

- Government of Canada (2014), "Annual Report on the Public Servants Disclosure Protection Act 2013–14", www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/disclosure-protection/annual-report-public-servants-disclosure-protection-act-2013-2014.html.
- Hinkinson, K. and S. Marandola (2017), "Montreal Reporter Put Under Police Surveillance For Intimidation, He Says", *CBC News*, N.p., Web. 19 May 2017.
- Johnson, R.A. (2004), *The struggle against corruption*, Palgrave Macmillan, New York. .
- Korea Times (n.d.), "EU regulator lauds Seoul's whistleblower system", http://m.koreatimes.co.kr/phone/news/view.jsp?req_newsidx=83337 (accessed 27 April 2017)
- Latimer, P. and A.J. Brown (2008), "Whistleblower Laws: International Best Practice", *Monash U. Department of Business Law & Taxation Research Paper No. 1326766*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1326766>.
- Miceli, M.P. and J.P. Near (1992), *Blowing The Whistle*, 1st edition, Lexington Books, New York.
- Miceli, M.P., J.P. Near, T. Morehead Dworkin (2008), *Whistle-Blowing In Organizations*, 1st edition, Routledge, New York.
- ODAC, R.C., G. Dehn and Public Concern at Work (2004), "Whistleblowing Around the World: Law, Culture & Practice", ODAC, Cape Town and Public Concern at Work in partnership with the British Council, London.
- OECD (2017), "Recommendation of the Council on Public Integrity", OECD, www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm.
- OECD and Public Issue (2016), "Public Opinion, Attitudes and Experiences with Corruption in Greece".
- OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>.
- OECD (2016), "Survey on Public Sector Whistleblower Protection", OECD.
- PCaW (2013), "Whistleblowing: The inside story – A study of the Experiences of 1000 Whistleblowers", Public Concern at Work, London, www.pcaw.org.uk/files/Whistleblowing%20-%20the%20inside%20story%20FINAL.pdf.
- PCaW (2011), "Whistleblowing: Beyond the Law", Public Concern at Work, London, www.pcaw.org.uk/files/PCAW_Review_beyondthelaw.pdf.
- Shingler, B. and M. Steuter-Martin (2017), "Quebec Police Spying Scandal Widens: 5 Years of Call Logs and Another Journalist", *CBC News*, 19 May 2017.
- Transparency International (2015), "Speak Up Report", Transparency International, Ireland, www.transparency.ie/sites/default/files/15_TI_Ireland_Speak_Up_Report.pdf.
- Transparency International (2013), "International Principles for Whistleblower Legislation: Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support

- Whistleblowing in the Public Interest”, Transparency International, Berlin, www.transparency.org/whatwedo/pub/international_principles_for_whistleblower_legislation.
- Transparency International (2009), “Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries”, Transparency International, Berlin, www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries.
- UK’s Civil Service Commission (2011), “Whistleblowing and the Civil Service Code”, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/02/Whistleblowing-and-the-Civil-Service-Code.pdf>.
- UNODC (2015), “Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons”, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf.
- UNODC (2009), “Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption”, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf.
- US Merit Systems Protection Board (2010), “Whistleblower Protections for Federal Employees”, Washington, DC, www.mspb.gov/mspbsearch/viewdocs.aspx?docnumber=557972&version=559604&application=ACROBAT.
- U.S. Securities and Exchange Commission (2016), “Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program”, <https://www.sec.gov/whistleblower/reportspubs/annual-reports/owb-annual-report-2016.pdf>.
- Valencia, M. (2011), “Year of the bounty hunter”, *The Economist*, 17 November, www.economist.com/node/21537931.
- WIN (2017), “WIN Letter to Polish Government”, 7 November, <https://whistleblowingnetwork.org/2017/11/07/win-letter-to-polish-government/>.

Νομοθεσία

Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, 2011 (Korea)

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46 (Canada)

Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, [Pub.L. 111–203](#), [H.R. 4173](#) (United States)

False Claim Act, 31 US Code § 3729 (United States)

- Federal Criminal Code, 18USC (United States)
- Inspector-General of Intelligence and Security Act, 1986 (Australia)
- Law on the Protection of Whistleblowers No. 128/2014 (Serbia)
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, Nueva Ley DOF 18-07-2016 (Mexico)
- Protected Disclosure Act, 2000, No 7 (New Zealand)
- Public Interest Disclosure Act, No. 133, 2013 (Australia)
- Public Interest Disclosure Act, 1998, c.23 (United Kingdom)
- Public Servants Disclosure Protection Act, (S.C. 2005, c. 46) (Canada)
- Whistleblower Protection Act of 1989, Pub.L. 101-12 (United States)
- Whistleblower Protection Act of 2017 (Kirkpatrick) (United States)
- Whistleblower Protection Act, Act no. 122 of 2004 (Japan)
- Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (United States)
- Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ (Νόμος 3528/2007) (Ελλάδα)
- Κώδικας Ποινικής Δικονομίας (Ελλάδα)
- Νόμος 2928/2001 (Ελλάδα)
- Νόμος 4254/2014 (Ελλάδα)
- Ποινικός Κώδικας (Ελλάδα)

Νομολογία

- R. v. National Post (2010) SCC 16. (Canada)

oecd.org/corruption

