

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΘΝΙΚΗ ΚΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

To whistleblowing στην Ελλάδα με αφορμή την Ευρωπαϊκή Οδηγία
1937/2019: Ευκαιρία για αλλαγή ή business as usual;

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ιουλία – Ιωάννα Μπαλαούρα

Αθήνα, 2021

Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή:

Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φερενίκη, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου

Κριάρη Ισμήνη, Καθηγήτρια Παντείου

Χάνος Αντώνιος, Αναπληρωτής Καθηγητής Παντείου



Copyright © **Ιουλία – Ιωάννα Μπαλαούρα, 2021**

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς την συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Ένα παραμύθι αλλιώτικο
Μια φορά κι έναν καιρό, ζούσε μια γυναίκα, η
οποία έγινε αυτόπτης μάρτυρας μιας πολύ
σοβαρής αδικίας στον χώρο που εργαζόταν.
Ειδοποίησε το αφεντικό της, ο οποίος τη
διαβεβαίωσε ότι θα μεριμνούσε ο ίδιος για το
πρόβλημα. Όμως αυτός δεν έκανε απολύτως
τίποτα. Η γυναίκα τότε προσπάθησε να το πει
στους προϊστάμενούς της. Κι αυτοί με τη σειρά
τους δεν έκαναν απολύτως τίποτα. Γρήγορα
βρέθηκε στο περιθώριο, καταλήγοντας
απομονωμένη και με άχρηστα καθήκοντα να
διεκπεραιώνει. Οι συνάδελφοί της την απέρριψαν
και απομόνωσαν. Αισθανόταν αγχωμένη και
περιθωριοποιημένη. Ένιωθε ιδιαίτερα
ενοχλημένη, γιατί η αδικία συνεχιζόταν και
προκαλούσε ζημιά σε αθώους ανθρώπους.
Απογοητευμένη μίλησε σε έναν δημοσιογράφο, ο
ο οποίος και την έπεισε να δημοσιοποιήσει την
ιστορία της. Έγινε γνωστή ως «whistleblower»
και παραιτήθηκε από την εργασία της όταν αυτή
απέβη πλέον ανυπόφορη. Θέλοντας ο οργανισμός
στον οποίο δούλεψε να δυσφημήσει τους
ισχυρισμούς της στα ΜΜΕ ξεκίνησε να «σκάβει»
το παρελθόν της και εξαπέλυσε επιθετική και
δυσφημιστική εκστρατεία εναντίον της. Η ίδια
προσέφυγε σε δικηγόρο. Αναγκάστηκε να εξηγήσει
στην οικογένειά της ότι το εισόδημα θα
μειωνόταν κατακόρυφα: όχι μόνο έχασε τον μισθό
της, αλλά έπρεπε να πληρώσει για την νομική της
εκπροσώπηση και την κοστοβόρα συμβουλευτική
της υποστήριξη για όλο το έντονο άγχος που
βίωνε. Σύντομα οι δικοί της άνθρωποι άρχισαν
να αισθάνονται το καθεστώς πίεσης που βίωνε.
Στο μεταξύ, η γυναίκα αυτή είχε γίνει δημοφιλής
στον Τύπο. Εμφανιζόταν ως η γενναία
πληροφοριοδότης δημοσίου συμφέροντος που τα
έβαλε με το μεγάλο «ψάρι», τον οργανισμό.
Μολαταύτα, η υπόθεσή της κατά της τελευταίας
εργοδοσίας της (θα) διαιωνιζόταν για έτη μακρά.
Καμία εταιρία δεν την προσλάμβανε· ήταν στην
μαύρη λίστα της βιομηχανίας. Ο δικηγόρος της
της εξήγησε ότι ενώ υπήρχαν νόμοι να
εμποδίσουν ακριβώς αυτό το φαινόμενο, στην
πράξη σπάνια εφαρμόζονταν. Είχε καταστραφεί.

Kate Jenny, Whistleblowing Toward a New Theory,
Harvard University Press

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	6
Λέξεις – Κλειδιά	7
Abstract	7
Key – words.....	7
Εισαγωγή	8
Κεφάλαιο Πρώτο	14
1.1 Ιστορική αναδρομή και μέχρι τώρα απόπειρες ορισμού του whistleblowing	14
1.2 Υποκείμενο whistleblowing – Προσωπικό πεδίο Εφαρμογής.....	17
1.3 Αντικείμενο whistleblowing – Καθ’ ύλην πεδίο εφαρμογής.....	18
1.4 Δημόσιο συμφέρον ως συστατικό στοιχείο του whistleblower	19
1.4.1 Υπόθεση Chesterton Global ltd v. Nurmohamed.....	20
1.4.2 Υπόθεση Ibrahim v. HCA International ltd	20
1.5 Εύλογη πεποίθηση	21
1.6 Πληροφορία σχετικά με παραβιάσεις	22
1.6.1 Προστατευόμενη αποκάλυψη ή απλή καταγγελία (παράπονο);	22
1.6.2 Tibor Baranya κατά Rosderra Irish Meats Group Limited	24
1.6.3 Jesudason Jesudason κατά Alder Hey Children’s NHS Foundation Trust	25
1.6.4 Σχολιασμός ανωτέρω νομολογίας.....	26
1.7 Τρόποι υποβολής αναφοράς.....	27
Κεφάλαιο Δεύτερο	29
2.1. Leaker – Διαρροέας	29
2.2. Προστατευόμενος μάρτυρας	31
2.3. Μάρτυρας του στέμματος	33
2.4. Μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος.....	35
2.4.1. Παρατηρήσεις επί 47 ΚΠΔ «Αποχή από την ποινική δίωξη των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος».....	38
2.5. Ειδοποιός διαφορά μεταξύ των διάφορων εννοιών	39
2.6. Τρίτα προς τον whistleblower πρόσωπα	43
Κεφάλαιο Τρίτο	47
3.1. Καθεστώς αντιποίνων και πλαίσιο προστασίας	47
3.2. Ευρωπαϊκός νομοθετικός κατακερματισμός	48
3.3. Νομικό πλαίσιο έννομης τάξης Η.Π.Α.	50
3.4. Νομικό πλαίσιο έννομης τάξης Ηνωμένου Βασιλείου	54

3.5. Νομικό πλαίσιο έννομης τάξης Ιρλανδίας	55
3.6. Νομικό πλαίσιο έννομης τάξης Γαλλίας	56
3.7. Νομικό πλαίσιο έννομης τάξης Ιταλίας	57
3.8. Νομικό πλαίσιο έννομης τάξης Ισπανίας.....	58
3.9. Αξιολόγηση προστασίας των whistleblowers στην έννομη τάξη της Ελλάδας	60
3.10. Αξιολόγηση της Οδηγίας 2019/1937	64
3.11. Επικείμενη ενσωμάτωση Οδηγίας στην έννομη τάξη της Ελλάδας	67
3.12. Εξισορρόπηση δικαιωμάτων του whistleblower και του καταγγελλόμενου	69
Κεφάλαιο Τέταρτο	76
4. Το whistleblowing ως εργαλείο διαφάνειας	76
Συμπεράσματα	82
Αντί Επιλόγου	84
Βιβλιογραφία	86
Νομολογία	92

Περίληψη

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται το ζήτημα του whistleblowing και συνακόλουθα των whistleblowers, πλέον επονομαζομένων πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος ενόψει της πρόσφατης Ευρωπαϊκής Οδηγίας 2019/1937(εφεξής Οδηγία) που θεσπίζει τα ελάχιστα πρότυπα προστασίας για την οποία θα γίνει λόγος και κατωτέρω.

Σκοπός της εργασίας είναι να ανασυνθέσει το πρόσωπο του whistleblower σχεδιάζοντας βήμα – βήμα έναν σύγχρονο ορισμό υπό την καθοδήγηση της Οδηγίας διά μέσου της οποίας θα σκιαγραφηθεί ο whistleblower.

Συγκεκριμένα γίνεται μία προσπάθεια κατάστρωσης και σύνθεσης ενός ευρωπαϊκού σύγχρονου ορισμού για τον νεοπαγή θεσμό του whistleblowing στην Ελλάδα, μοναδικού και διακριτού από τον μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, φαινομένου αποποινικοποιημένου από τα στενά ποινικά δεσμά, αποσυνδεδεμένου επίσης, από την ποινική χροιά με την οποία οπλίζεται ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος. Σε αυτή την προσπάθεια ιχνηλάτησης ένα προς ένα των συστατικών στοιχείων με τα οποία εξοπλίζεται ο σύγχρονος θεσμός, θα εξεταστούν στο πρώτο και δεύτερο κεφάλαιο τα στοιχεία που στοιχειοθετούν την έννοια και το περιεχόμενο του whistleblowing, και θα διακριθεί από συναφείς θεσμούς και έννοιες και τρίτα πρόσωπα πάντα υπό το φως της Οδηγίας. Η Οδηγία θα αποτελέσει οδηγό στη σύνθεση του ορισμού και των επιμέρους στοιχείων που συναπαρτίζουν τον σύγχρονο whistleblower. Στο τρίτο κεφάλαιο θα γίνει μία σύντομη επισκόπηση των πλαισίων προστασίας στις διάφορες έννομες τάξεις αναδεικνύοντας ταυτόχρονα τον ρόλο που επιτέλεσαν οι Κοινωνίες των Πολιτών (ΚτΠ) σε ορισμένες έννομες τάξεις, αλλά και στην καινοτόμο πολυεπίπεδη προστασία που εισφέρει η Οδηγία. Στο δε τέταρτο κεφάλαιο ως απόρροια των ανωτέρω κεφαλαίων στοιχειοθέτησης ενός ορισμού με τα συνοδευτικά μέσα προστασίας του, θα αναδυθεί η σημασία αυτού του θεσμού μες από το δίπολο μυστικότητας και διαφάνειας, άλλως λογοδοσίας με αναφορές στο δικαίωμα για πρόσβαση στην πληροφορία (FOI). Θα προταθεί, τέλος, από την γράφουσα μία μερικότερη διάκριση του θεσμού για την κατανόηση αυτού του εξαιρετικά νεοφυούς εργαλείου.

Λέξεις – Κλειδιά: Μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, whistleblower, διαφθορά, Οδηγία 2019/1937

Abstract

The current dissertation deals with the matter of whistleblowing and consequently whistleblowers, namely public interest witnesses, now so-called public interest whistleblowers in view of the recent European Directive 2019/1937 that establishes the minimum standards of protection which will be mentioned below.

The purpose of this dissertation is to recompose the facet of the whistleblower designing step by step a contemporary definition through the guidance of the Directive.

In particular, an attempt is being made to create and compose a contemporary European definition of the newly established institution of whistleblowing in Greece, unique and distinct from the witness of public interest, a phenomenon decriminalised by the narrow criminal restrictions, also disconnected from the criminal connotation with which the witness of public interest is equipped. In this effort of tracing one by one the components with which the modern institution is equipped, the elements that support the concept and content of whistleblowing will be examined in the first and second chapter, and will be distinguished from relevant concepts and third persons always in the light of the Directive. The Directive will act as a guide in the composition of the definition and its parts. In the third chapter there will be a short overview of the existing protection frameworks in the various legal orders showcasing the role of civil society organizations (CSOs) in several legal orders, but also an overview of the innovative multi-layered protection provided by the Directive. In the fourth chapter as a result of the above chapters establishing a definition with its accompanying means of protection, the importance of this institution will emerge under a different approach as known until now and the writer shall propose a further distinction of the institution for the understanding of this new tool.

Key – words: public interest witness, whistleblower, corruption, Directive 1937/2019

Εισαγωγή

Η διαφθορά αποτελεί ένα νέο αντικοινωνικό φαινόμενο με οικουμενική διάχυση η οποία διευκολύνθηκε μέσω της παγκοσμιοποίησης και κατέστη έτσι καθολική και βαθιά απειλητική. Είναι παγκόσμια και πρωτεύει, αλλάζει συνεχώς μορφές, εξελίσσεται αποκτώντας έτσι δυναμικό αντεγκληματικό ενδιαφέρον για την παγκόσμια καταπολέμηση και πάταξή της. Η ερευνητική της προσέγγιση δε θα μπορούσε να είναι μυωπική και κοντόφθαλμη, αλλά διεπιστημονική ως απόρροια του παγκοσμιοποιητικού της χαρακτήρα ενώ η δε αντιμετώπισή της συνεφέλκει πλειάδα οργάνων οικουμενικής ή περιφερειακής εμβέλειας που επιτελούν ρόλο παγκόσμιας διακυβέρνησης¹.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 η διαφθορά έχει μετακινηθεί στο επίκεντρο της παγκόσμιας πολιτικής. Το 1995, η Διεθνής Διαφάνεια εγκαινίασε τον διεθνή Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς² (CPI), ο οποίος ενθάρρυνε τα διεθνή μέσα ενημέρωσης να δώσουν μεγαλύτερη έμφαση στη διαφθορά, ασκώντας παράλληλα πίεση στους πολιτικούς, τις τράπεζες και τους διεθνείς οργανισμούς χρηματοδότησης για να ταξινομήσουν τη διαφθορά μεταξύ των βασικών κριτηρίων για την αξιολόγηση του πιστωτικού κινδύνου. Το ίδιο έτος, η εφημερίδα Financial Times αναγόρευσε το έτος 1995 σε Διεθνές Έτος Διαφθοράς και προσδιόρισε το ζήτημα ως καίριο εμπόδιο στις διασυνοριακές επενδύσεις και την ανάπτυξη. Από τότε έχουν ξεκινήσει πολυάριθμες πρωτοβουλίες στα υψηλότερα επίπεδα για την αντιμετώπιση των διεφθαρμένων πρακτικών, κυρίως της Σύμβασης του ΟΟΣΑ κατά της Δωροδοκίας (1999) και της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (2003). Η διαφθορά θεωρείται επίσης όλο και περισσότερο ότι απειλεί την ισότητα και την κοινωνική σταθερότητα, διαβρώνει την εμπιστοσύνη του κοινού στους κρατικούς θεσμούς και τη διακυβέρνηση, και υπονομεύει την εμπιστοσύνη του κοινού στην επιχειρηματική ακεραιότητα³.

Οι εκφάνσεις της διαφθοράς παρουσιάζουν εγγενή δυσχέρεια προσδιορισμού και οριοθέτησης μην αφήνοντας περιθώρια για έναν περιεκτικό και σαφή νομικό ορισμό. Ελλείποντος, άλλωστε, του στοιχείου «certa» ως ενός εκ των ων ουκ άνευ στο

1. Δημόπουλος, *Εισηγήσεις Εγκληματολογίας*, 2008, 499-501.

2. Διεθνής Διαφάνεια, <https://www.transparency.org/en/cpi#>.

3. Christensen, Mirror, mirror, on the wall, who's the most corrupt of all?, 2007, 2.

Διαθέσιμο σε: https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/0701_Mirror_Mirror_corruption.pdf.

ποινικό δικαίκο «στερέωμα» *nullum crimen nullum poena sine lege* του ελληνικού Ποινικού Κώδικα, η διαφθορά συνιστά αόριστη έννοια, αφηρημένη. Εξ αυτού, κατά τον Μπιτζιλέκη, η διαφθορά προσδιορίζεται ως κάθε «*αθέμιτη συναλλαγή, ανταλλακτική σχέση, που λειτουργεί με όρους αδιαφάνειας στο συναλλακτικό παρασκήνιο κι εξυπηρετεί ιδιοτελείς σκοπούς και συμφέροντα. Η δε σχέση αυτή δεν είναι ανάγκη να προϋποθέτει επίτευξη συμφωνίας των μερών, αλλά δημιουργείται ως επικοινωνιακή σχέση*⁴».

Τουναντίον, ο ορισμός που δίνεται από τη Διεθνή Διαφάνεια για τη διαφθορά ως «*κατάχρηση της εξουσίας που έχει ανατεθεί για ιδιωτικό όφελος*» επικεντρώνεται σε μεγάλο βαθμό στις δραστηριότητες εκείνων που κατέχουν την εξουσία στη δημόσια σφαίρα (πολιτικοί και δημόσιοι υπάλληλοι) και ελάχιστα σε άλλες ελίτ της εξουσίας, συμπεριλαμβανομένων των διευθυντών εταιρειών και των ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών⁵.

Ο ανωτέρω ορισμός συναρτάται με το γεγονός ότι υπάρχει η τάση η διαφθορά να αντιμετωπίζεται ως έννοια συνώνυμη με την δωροδοκία στον δημόσιο τομέα. Αυτό οφείλεται εν μέρει στη μεθοδολογία του Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς, η οποία (μεθοδολογία) βασίζεται στις αντιλήψεις των επιχειρήσεων και σε περιορισμένες «δεξαμενές σκέψης» (think tanks). Όπως είναι αναμενόμενο το κέντρο βάρους από την Διεθνή Διαφάνεια μετατοπίζεται σε πτυχές διαφθοράς που επιφέρουν κόστος στις επιχειρήσεις με τη δωροδοκία και δωροληψία-μέσω-επιστροφών να ανάγονται σε κύρια θέματα ανησυχίας κι ενδιαφέροντος⁶.

Παρά τους εννοιολογικούς προσδιορισμούς που έχουν απασχολήσει την επιστήμη και τους διεθνείς οργανισμούς (Παγκόσμια Τράπεζα, Συμβούλιο της Ευρώπης κ.ο.κ.) η παγκοσμιοποίηση είναι αυτή που έχει προσδώσει νέες διαστάσεις στη διαφθορά ως άλλη σύγχρονη μάστιγα απειλητική για την παγκόσμια οικονομία και διεθνή αγορά. Στο πλαίσιο δραστηκής περιστολής αυτού του παγκοσμιοποιημένου φαινομένου που συνιστά «συναλλακτικό φραγμό» δραστηριοποιούνται μηχανισμοί παγκοσμιοποίησης στο πλαίσιο της διακυβέρνησης⁷.

4. Μπιτζιλέκης, *Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα*, 595-597.

5. Christensen, 3.

6. Christensen, 3.

7. Δημόπουλος, 1242-1249.

Η σύνδεση της διαφθοράς με την οικονομική εγκληματικότητα δεν πρέπει να μας ξαφνιάζει. Στις πλέον πολύκροτες υποθέσεις διαφθοράς παρατηρείται ότι οι εμπλεκόμενοι αποκόμισαν μεγάλα χρηματικά οφέλη, συνήθως εις βάρος του δημοσίου ταμείου. Ακόμη, ο φαινότυπος του οικονομικού εγκληματία μοιάζει να ανταποκρίνεται στην εικόνα τόσο του «διεφθαρμένου» όσο και του «διαφθορέα». Αν ανατρέξει κανείς στην ορολογία του Edwin Sutherland, αμφότεροι είναι συνήθως «εγκληματίες λευκού περιλαιμίου», οι οποίοι καταφεύγουν σε αθέμιτες συναλλαγές στο πλαίσιο των επαγγελματικών δραστηριοτήτων τους και με σκοπό το κέρδος⁸.

Η διαφθορά, λοιπόν, ως φαινόμενο «συνεργασίας» εμπλέκεται με το οικονομικό έγκλημα, το οποίο με τη σειρά του εμπλέκει μια παράνομη επιχειρηματική δραστηριότητα. Αυτή δε η παράνομη εργολαβικότητα, όπως χαρακτηριστικά την αποκαλεί ο καθηγητής Δημόπουλος, υποδιαιρείται στις κατηγορίες του εγκλήματος του λευκού περιλαιμίου και του οργανωμένου εγκλήματος. Τα εγκλήματα λευκού περιλαιμίου συνίστανται σε παράνομες δραστηριότητες με στόχο το κέρδος διά της νομίμου επιχειρηματικής συναλλακτικής οδού σε αντίθεση με το οργανωμένο έγκλημα του οποίου το κέρδος προσκτάται διά της παρανόμου εμπορικής επιχείρησης⁹.

Τα δυο είδη εγκλημάτων είναι σε επαλληλία μεταξύ τους κι εμφανίζουν κοινές εκμεταλλευτικές εμπορικές πρακτικές με το οργανωμένο έγκλημα να θέτει στη διάθεσή του αγοραίες τεχνικές και εμπορευματική προτίμηση (ναρκωτικά, τοκογλυφία κ.ά.) ενώ το έγκλημα λευκού περιλαιμίου χρησιμοποιεί παράνομες εμπορικές πρακτικές όπως η απάτη και η δωροδοκία για την εμπορία νόμιμων εμπορικών προϊόντων¹⁰.

Δεν είναι, λοιπόν, παράλογο να συμπεράνει κάποιος ότι ο οικονομικός εγκληματίας συχνά εμπλέκεται σε υποθέσεις διαφθοράς και, συνεπώς, η διαφθορά είναι ένα είδος οικονομικού εγκλήματος¹¹ όπως προκύπτει κι από την παραπάνω σύντομη ανάλυση.

Συνέπεια αυτού είναι ο εντοπισμός, η διερεύνηση, η δίωξη και, με άλλο τρόπο, η καταπολέμηση και η πρόληψη του εγκλήματος λευκού περιλαιμίου να αποτελούν

8. Καλλίρης, *Ο διαβρωτικός ρόλος της διαφθοράς σε περιόδους θεσμικής κρίσης*, Τιμητικός Τόμος Καθηγητή Νέστορα Κουράκη «Έγκλημα και Ποινική Καταστολή σε εποχή κρίσης», 2015, 797-827.

9. Δημόπουλος, 835.

10. Δημόπουλος, 836.

11. Καλλίρης.

πρόκληση στις περισσότερες χώρες σε όλο τον κόσμο. Το Ομοσπονδιακό Γραφείο Ερευνών (F.B.I.) χαρακτηρίζει το έγκλημα λευκού περιλαιμίου ως το πιο πλήρες φάσμα απάτης στο οποίο εμπλέκονται επαγγελματίες από την κυβέρνηση. Η απάτη είναι ένα γενικό είδος εγκλήματος που συνεπάγεται τη χρήση εξαπάτησης για παράνομο χρηματικό όφελος. Το έγκλημα λευκού περιλαιμίου περιλαμβάνει παραβιάσεις του νόμου που διαπράττονται αμοιόεως, από άτομα και οργανώσεις. Ως παραβάτες αυτού του οικονομικού εγκλήματος αναγνωρίζονται γενικά οι κατέχοντες θέσεις υψηλού εγνωσμένου κύρους και θέσεων εμπιστοσύνης. Η δημόσια διαφθορά είναι μια μορφή εγκλήματος λευκού περιλαιμίου που περιλαμβάνει την παραβίαση της εμπιστοσύνης ή την κατάχρηση της θέσης από ομοσπονδιακούς, κρατικούς ή εγχώριους αξιωματούχους της κυβέρνησης¹².

Γενικότερα, το έγκλημα του λευκού περιλαιμίου περιλαμβάνει ένα πλήθος από μη βίαια εγκλήματα τα οποία διαπράττονται συνήθως σε εμπορικές δραστηριότητες για οικονομικό όφελος. Μία τέτοια περιεκτική λίστα ενδεδειγμένων εγκλημάτων αυτού του είδους συνιστούν:

παραβιάσεις νομοθεσίας ανταγωνισμού, δόλια χρεωκοπία, δωροδοκία, απάτη μέσω διαδικτύου ή μέσω υπολογιστή, παραχάραξη, απάτη με πιστωτική κάρτα, οικονομική κατασκοπία και κλοπή εμπορικών μυστικών, παραβιάσεις περιβαλλοντικής νομοθεσίας, κυβερνητική απάτη, ασφαλιστική απάτη, απάτη μέσω τηλεφώνου και τηλεαγοράς μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, απάτη στον τομέα υγειονομικής περίθαλψης, απάτη κινητών αξιών, κλοπή πνευματικής ιδιοκτησίας και πειρατεία, απάτη χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, μίζες, φοροδιαφυγή, ξέπλυμα μαύρου χρήματος και δημόσια διαφθορά¹³.

Τέτοια εγκλήματα λευκού περιλαιμίου είναι ιδιαίτερα δύσκολο να διωχθούν, επειδή οι δράστες χρησιμοποιούν εξελιγμένα μέσα για να κρύψουν τις δραστηριότητές τους μέσω μιας σειράς πολύπλοκων συναλλαγών.

Ενόψει αυτού έχουν εντατικοποιηθεί οι προσπάθειες πάταξης και εν γένει καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς. Μηχανισμοί και λύσεις έχουν ενταθεί στο πλαίσιο αντιμετώπισης της διαφθοράς συμπεριλαμβάνοντας αυξημένες

12. Gottschalk, *Detection of White-Collar Corruption in Public Procurement in Norway: The Role of Whistleblowers*, International Journal of Procurement Management, 9(4), 2016.

13. White Collar Crime. Διαθέσιμο σε: https://www.law.cornell.edu/wex/white-collar_crime.

ποινικές διώξεις για δωροδοκία και εκβίαση, μισθολογική μεταρρύθμιση δημόσιας διοίκησης και κυβέρνησης, αυξημένη διαφάνεια και υποβολή αναφορών/καταγγελιών και βελτιωμένη διακυβέρνηση¹⁴.

Ένα από τα εργαλεία που προτείνονται συχνά για την καταπολέμηση της διαφθοράς και το οποίο θα αποτελέσει και το κύριο ζήτημα του παρόντος πονήματος, είναι το whistleblowing. Σίγουρα όχι το μοναδικό εργαλείο πάταξης της διαφθοράς, αλλά αδιαμφισβήτητα ένα σημαντικό εργαλείο που δύναται να βελτιώσει τη διακυβέρνηση και να δημιουργήσει ηθικά και νομικά υγιείς οργανώσεις και κυβερνήσεις.

Μεθοδολογικά επιχειρείται στην παρούσα εργασία να αναδειχθεί η μοναδικότητα του φαινοτύπου που θα προσεγγιστεί ανευρίσκοντας τα επιμέρους συστατικά στοιχεία που συγκροτούν τον θεσμό με αγγλοσαξωνική κυρίως νομολογία, όπου κρίνεται απαραίτητο, για αποσαφήνιση των συστατικών στοιχείων του. Η κεντρική ιδέα του πονήματος είναι να αναδειχθεί η διαφορετικότητα του whistleblower από τον κοινώς λεγόμενο μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος κάτι το οποίο διαφαίνεται εντονότερα και στα μέσα προστασίας. Εκεί, στο αντίστοιχο κεφάλαιο της έννομης προστασίας θα αναδειχθούν ως καλές πρακτικές ευρωπαϊκές χώρες που θέσπισαν νόμους ή προγράμματα για whistleblowers με τη συμμετοχή των κοινωνιών των πολιτών (ΚτΠ) όπως και το πολυδύναμο έργο που επιτελεί η Διεθνής Διαφάνεια στην χάραξη πολιτικής για θέσπιση νόμων προστασίας των whistleblowers. Μέσα από την ανάλυση του ιδιαίτερου αυτού θεσμού θα αναδυθεί στο τέλος και η λειτουργία του, η σύγχρονη σημασία του στην εκπλήρωση της πανευρωπαϊκής τάσης για ανοιχτότητα και διαφάνεια της δημόσιας δράσης όπως επίσης και της ανάγκης για λογοδοσία.

Αυτή η δόμηση και ιεράρχηση του παρόντος πονήματος συμβάλλει στην ανάδειξη ενός ιδιαίτερου και μοναδικού φαινοτύπου που δεν ταυτίζεται απόλυτα με τον κοινό μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος και προτείνεται στο τέλος από την γράφουσα μερικότερη διάκριση του θεσμού, ώστε να εφαρμόζει στις πτυχές με τις οποίες εμφανίζεται.

Από το παρόν πόνημα αποκλείονται για λόγους έκτασης και ανάγκης αυτοτέλειας σε ξεχωριστή μελέτη θεματικές που περιστρέφονται γύρω από το δικαίωμα της

14. Schultz, Harutyunyan, *Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia*. Διαθέσιμο σε: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351667415000141>.

ελευθερίας έκφρασης του λόγου όσον αφορά την πρακτική του whistleblowing , ενός δικαιώματος επί του οποίου βασίστηκε και η νομολογία του ΕΔΔΑ σε σημαντικές αποφάσεις, όμως η σύγχρονη Οδηγία ως *lex generalis* έρχεται πανευρωπαϊκώς να εναρμονίσει τις νομοθεσίες των κρατών μελών μέσα από ελάχιστους κανόνες και δη κοινούς κανόνες προστασίας. Εμφορείται και εμπνέεται και ακολουθεί την νομολογία του ΕΔΔΑ περί δικαιώματος ελευθερίας έκφρασης, αλλά ο σκοπός της Οδηγίας όπως διακηρύσσεται και στο άρθρο 1 αυτής, είναι η επιβολή του ενωσιακού δικαίου και όχι η ελευθερία έκφρασης του λόγου.

Κεφάλαιο Πρώτο

Ιχνηλατώντας την έννοια και το περιεχόμενο

1.1 Ιστορική αναδρομή και μέχρι τώρα απόπειρες ορισμού του whistleblowing

Ο θεσμός του whistleblower έλκει την καταγωγή του από το σύστημα του κοινοδικαίου. Αποδίδει την αγγλοσαξονική πρακτική¹⁵ που εφάρμοζαν οι Άγγλοι αστυνομικοί, οι οποίοι όταν εντόπιζαν ή παρατηρούσαν τη διάπραξη κάποιου εγκλήματος ή παρανομίας συνήθιζαν να σφυρίζουν με σκοπό την κινητοποίηση των οργάνων της τάξης και του κοινωνικού συνόλου.

Ειδικότερα, ο θεσμός εκκινεί από τη διαδικασία qui tam¹⁶. Η διαδικασία qui tam, βρίσκει τις ρίζες της στην Αγγλία και στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής και επί της ουσίας πρόκειται για μία νομική διαδικασία κατά την οποία ο πολίτης έχει την αξίωση να ενάγει κάποιον ή να διώξει κάποιον εν ονόματι της κυβέρνησης και να «καρπωθεί» τα προϊόντα ενδεχόμενης επιτυχούς έκβασης δίκης ή διευθέτησης της διαφοράς.

Η διαδικασία αυτή ως λογική και αναγκαία συνέπεια του χρόνου και των οικονομικών – κοινωνικών αλλαγών μετεξελίχθηκε φτάνοντας στη σημερινή μορφή του «whistleblower».

Για την προέλευση του αγγλικού όρου «whistleblower», που αποδίδεται στα Ελληνικά ως «εκείνος που φυσάει τη σφυρίχτρα» (to blow the whistle), δεν υπάρχει ομοφωνία, καθώς έχει υποστηριχθεί, όλως ενδεικτικώς, ότι αναφέρεται στο σφύριγμα του αστυνομικού για συναγερμό, στο σφύριγμα του διαιτητή στο ποδόσφαιρο ή ακόμη και στο σφύριγμα του ελεγκτή αμαξοστοιχίας στους σιδηροδρομικούς σταθμούς. Υποστηρίζεται επίσης, ότι στον 20ό αιώνα η χρήση του όρου

15. Στυλιανίδου, *Προστασία των εργαζομένων μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στο δημόσιο τομέα, οι Whistleblowers σε Διεθνείς Οργανισμούς και σε Κράτη της Ευρώπης*, 2017, υποσημ. 2., 16.

16. Artemiev, *Qui Tam legal concept and practice: evolution of the legislation in the United Kingdom and the United States of America*. Διαθέσιμο σε: <https://pdfs.semanticscholar.org/9f96/07a2fd67d9d5fccddd28495c1c60e0b55f66.pdf>, 18.

whistleblower άρχισε να κάνει την εμφάνισή της κατά τις δεκαετίες 1960 και 1970 στις Η.Π.Α.¹⁷

Οποιοσδήποτε ερευνητής θα βρεθεί αμέσως αντιμέτωπος με πληθώρα διαφορετικών, άλλοτε στενότερων και άλλοτε πιο διευρυμένων, ορισμών που κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί. Σύμφωνα πάντως με έναν από τους πιο διαδεδομένους στη βιβλιογραφία ορισμούς, το «whistleblowing» συνίσταται στην αποκάλυψη εκ μέρους ορισμένων (πρώην ή νυν) μελών μιας οργανωμένης δομής παράνομων, ανήθικων ή παράτυπων (illegitimate) πρακτικών οι οποίες βρίσκονται υπό τον έλεγχο των εργοδοτών τους, προς πρόσωπα ή οργανώσεις που δύνανται να κινήσουν σε βάρος των εργοδοτών κάποια νομική διαδικασία¹⁸.

Για την εννοιολογική προσέγγιση του whistleblowing θα πρέπει να ανατρέξουμε στους ορισμούς που έχουν δοθεί κατά καιρούς αλλά και επί τη βάση της Οδηγίας 2019/1937, προκειμένου να γίνει αντιληπτός οι διαστάσεις του φαινομένου με μία πιο διευρυμένη ματιά.

Ανάμεσα, λοιπόν, στους ορισμούς¹⁹ ακολουθούν και οι εξής:

«Η ηθελημένη μη υποχρεωτική πράξη αποκάλυψης που καταγράφεται στα δημόσια αρχεία και διενεργείται από πρόσωπο το οποίο είχε ή έχει προνομιακή πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με σημαντικής βαρύτητας παρανομίες ή άλλες καταχρηστικές πρακτικές πραγματικές, πιθανές ή αναμενόμενες εντός οργανισμού, οι οποίες γνωστοποιούνται σε κάποιο εξωτερικό φορέα, προκειμένου εκείνος να δράσει κατασταλτικά».

«Οι επιλογές που είναι διαθέσιμες σε έναν εργαζόμενο, προκειμένου να εγείρει ανησυχία σχετικά με καταχρηστικές πρακτικές στο χώρο εργασίας του».

«Η ενίσχυση της λογοδοσίας, μέσω της αποκάλυψης από κάποιο πρόσωπο πληροφορικών σχετικά με καταχρηστική πρακτική, ενώ παράλληλα το εν λόγω πρόσωπο προστατεύεται έναντι αντιποίνων κάθε μορφής».

17. Τσιλίκης, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες και μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος: Η προβληματική των «whistleblower» στον διεθνή χώρο, Theartofcrime.gr, 2018.

18. Vandekerckhove, Whistleblowing and Organizational Social Responsibility. A Global Assessment, 2006, σελ. 21 επ

19. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάδος, Εναλλακτική στη Σιωπή, Αποτελεσματικότερη προστασία και υποστήριξη των whistleblowers στην Ελλάδα, 2013, 3.

Κατά την Παναγοπούλου – Κουντατζή²⁰, ως whistleblower χαρακτηρίζεται ο καταγγέλλων δυσλειτουργίες και περιστατικά διαφθοράς, ο πληροφοριοδότης, ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος. Συνεπώς, το whistleblowing συνιστά αποκάλυψη πληροφοριών που σχετίζονται με πράξεις διαφθοράς, παρανομίας, απάτης κι επισφάλειας που διαπράττονται σε οργανισμούς δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα θέτοντας σε κίνδυνο το δημόσιο συμφέρον σε άτομα που δύνανται να δράσουν αποτελεσματικά.

Αξιοσημείωτο προς τον ανωτέρω όρο του «καταγγέλλοντος δυσλειτουργίες» είναι και ο όρος που χρησιμοποιεί η Στυλιανίδου²¹ ως προς το whistleblowing προτιμώντας την αντίστοιχη προς το υποκείμενο καταγγελίας χρήση του όρου «καταγγελία δυσλειτουργιών».

Πρόκειται, λοιπόν, από τους δοθέντες ορισμούς για ένα σύστημα καταγγελίας δυσλειτουργιών από πρόσωπα τα οποία πιστεύουν ότι το δημόσιο συμφέρον υπερισχύει του συμφέροντος του οργανισμού, φορέα απασχόλησης και προβαίνουν στην παροχή πληροφορίας ότι ο οργανισμός απασχόλησης εμπλέκεται σε υποθέσεις διαφθοράς, παρανομίας, απάτης, επιβλαβούς συμπεριφοράς²².

Ενόψει της παγκοσμιοποιημένης διαφθοράς και της πολυπλοκότητας με την οποία δρα και ελίσσεται διαπερνώντας κάθε πτυχή της δημόσιας ζωής γίνεται πλέον σαφέστερο και εναργέστερο γιατί οι εργαζόμενοι διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο στην αποκάλυψη των φαινομένων διαφθοράς και ονοματίζονται whistleblowers.

Όταν κολοσσιαίες επιχειρήσεις²³ όπως η Enron, η Adelphia ή η WorldCom αποκαλύπτονται από τους whistleblowers, αθώοι άνθρωποι ζημιώνονται. Οι εργαζόμενοι, οι μικροί προμηθευτές, οι τοπικές κοινότητες που εξαρτώνται από αυτές τις επιχειρήσεις πλήττονται αν όχι εξίσου τότε σε μεγαλύτερο βαθμό από τις διαφοροποιημένες επενδυτικές βάσεις των εταιριών που γνωστοποιούνται. Οι αποκαλύψεις τους δύνανται να προκαλέσουν αμηχανία σε ρυθμιστικές και διωκτικές αρχές που παρακολουθούν στενά έκνομες δραστηριότητες εταιριών.

20. Παναγοπούλου - Κουντατζή, *Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblowing)* Μια ηθικο-συνταγματική θεώρηση, 2016, 3.

21. Στυλιανίδου, 16.

22. Ό.π. 16.

23. Macey, *Getting the Word Out about Fraud: A Theoretical Analysis of Whistleblowing and Insider Trading*, 2007, 1902. Διαθέσιμο σε: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1431&context=mlr> .

Είναι οι εργαζόμενοι, λοιπόν, τα πρώτα πρόσωπα που είναι σε θέση να αντιληφθούν την απειλή της κακοδιοίκησης, κακοδιαχείρισης και διαφθοράς σε δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα ακριβώς λόγω της στενότητας της συνεργασίας στην οποία τελούν προς την εργοδοσία.

Εξαιτίας αυτής της σχέσης είναι εν ταυτώ και τα πρώτα πρόσωπα που διακινδυνεύουν να χάσουν τα πάντα με την δημόσια αποκάλυψη ευαίσθητων πληροφοριών και να βρεθούν σε δυσώδυνη θέση με άκρως αρνητικά και επιζήμια αποτελέσματα που μπορεί να οδηγήσουν και στον θάνατο²⁴.

Πιο συγκεκριμένα για την πλήρη κατανόηση του όρου whistleblower είναι αναγκαίο να προσδιοριστούν τα υποκείμενα, τα πρώτα πρόσωπα που βρίσκονται στην δυσάρεστη προνομιακή θέση να έχουν γνώση μιας δυσλειτουργίας στον χώρο εργασίας και σταδιακά να καταστρωθεί η υπόσταση του whistleblowing.

1.2 Υποκείμενο whistleblowing – Προσωπικό πεδίο Εφαρμογής

Ως whistleblower ορίζεται κάθε πρόσωπο το οποίο φέρει την ιδιότητα του εργαζόμενου²⁵ πολίτη εν ευρεία έννοια. Η Οδηγία φέρνει μία ολιστική, διευρυμένη αντίληψη της έννοιας «εργαζόμενος²⁶» ανεξαρτήτως αν ανήκει σε δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα. Ο κύκλος προσώπων που καταλαμβάνει η Οδηγία αφορά: (α) μισθωτούς, (β) μη μισθωτούς, ελεύθερους επαγγελματίες, (γ) μετόχους, πρόσωπα διοικητικού, εποπτικού ή διαχειριστικού οργάνου μιας επιχείρησης, συμπεριλαμβανομένου μη εκτελεστικών μελών, (δ) εθελοντές, (ε) αμειβόμενους και μη αμειβόμενους ασκούμενους, (στ) πρόσωπα που εργάζονται υπό την εποπτεία και τις οδηγίες αναδόχων, υπεργολάβων και προμηθευτών, (ζ) σε πρόσωπα των οποίων η εργασιακή σχέση έχει λήξει, (η) πρόσωπα των οποίων η εργασιακή ή συμβατική σχέση δεν έχει αρχίσει, ήτοι βρίσκεται ο υποψήφιος σε διαδικασία πρόσληψης ή σε διαπραγμάτευση όρων σύμβασης, (θ) πρόσωπα που διαμεσολαβούν στην αποκάλυψη της παραβίασης, τρίτα πρόσωπα που συνδέονται με τον καταγγέλλοντα, όπως συγγενείς, συνάδελφοι

24. Στυλιανίδου, 15.

25. Παναγοπούλου-Κουντατζή, 6 · Διεθνής Διαφάνεια, *Building on the Eu Directive for Whistleblower Protection*, 2019, Στυλιανίδου, 15-17.

26. Καφτεράνης, *The Whistleblower's Protection Directive: Reinforcing Transparency and Accountability at the Eu level*, Crossroads Europe, 2019. Διαθέσιμο σε: <https://crossroads.ideasoneurope.eu/2019/10/13/the-whistleblowers-protection-directive-reinforcing-transparency-and-accountability-at-the-eu-level/>.

και (ι) νομικές οντότητες υπό την ιδιοκτησία του καταγγέλλοντος και για τις οποίες ο καταγγέλλων εργάζεται ή έχει άλλη σύνδεση με εργασιακή σχέση με αυτές.

Πρόκειται, λοιπόν, για ένα διευρυμένο πλαίσιο προσώπων που υπόκεινται στην έννοια του whistleblowing, που όπως θα εξηγηθεί στη συνέχεια, η διεύρυνση αυτή διασφαλίζει αυξημένη κάλυψη προστασίας από αντίποινα που υφίστανται τα πρόσωπα αυτά.

1.3 Αντικείμενο whistleblowing – Καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής

Λογική ακολουθία του ορισμού του υποκειμένου του whistleblowing είναι η «δυσλειτουργία», ένας όρος ο οποίος παρότι απαντάται στην ελληνική μέχρι σήμερα βιβλιογραφία δεν είναι κατά την γράφουσα δόκιμος όρος λόγω της πολυσήμαντης έννοιας. Είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον ότι η Οδηγία προτιμά τον όρο «παραβίαση», όρος ο οποίος προσδίδει περισσότερη σαφήνεια και ακρίβεια στον προσδιορισμό του αντικειμένου του whistleblowing.

Αντικείμενο και κατ' επέκταση καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του whistleblowing είναι οι παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου που αφορούν: (α) δημόσιες συμβάσεις, (β) χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, προϊόντα και αγορές και πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, (γ) ασφάλεια των προϊόντων και συμμόρφωση, (δ) ασφάλεια των μεταφορών, (ε) προστασία του περιβάλλοντος, (στ) προστασία από την ακτινοβολία και την πυρηνική ασφάλεια, (ζ) ασφάλεια των τροφίμων και ζωοτροφών, υγεία και καλή μεταχείριση των ζώων, (η) δημόσια υγεία, (θ) προστασία των καταναλωτών, (ι) προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών, (ια) οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης βάσει του άρθρου 325 ΣΛΕΕ και (ιβ) εσωτερική αγορά βάσει του άρθρου 26§2 ΣΛΕΕ.

Έτι περαιτέρω η Οδηγία συμπεριλαμβάνει ρητά και τις καταχρηστικές πρακτικές στις παραβιάσεις, όπως αυτές ορίζονται από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης, οι οποίες μπορεί να μην είναι τυπικά παράνομες, αλλά να είναι εις βάρος του σκοπού

ή του σκοπού του νόμου²⁷. Σε κάθε περίπτωση προβλέπεται επέκταση και σε άλλες παραβιάσεις πλην των αναφερθεισών.

Ενόψει του ανωτέρω προσδιορισμού του όρου «παραβίαση» διαστρώνεται εναργέστερα ο αγγλοσαξονικός θεσμός του whistleblowing στον ευρωπαϊκό και ελλαδικό, κατ' επέκταση, χώρο, αφού έννοιες όπως «δυσλειτουργία²⁸, παρανομία, παρατυπία, κακοδιοίκηση, κακοδιαχείριση, επισφάλεια» δεν αποδίδουν πιστά εννοιολογικώς το περιεχόμενο προκαλώντας ορολογική σύγχυση.

Εν συνεχεία θα εξεταστεί λίαν συντόμως το δημόσιο συμφέρον ως επιμέρους στοιχείο που συναπαρτίζει τον ορισμό και το οποίο θα διαφωτιστεί μες από νομολογιακές προσεγγίσεις το πώς αυτό γίνεται αντιληπτό.

1.4 Δημόσιο συμφέρον ως συστατικό στοιχείο του whistleblower

Η έννοια του δημόσιου συμφέροντος αποτελεί αόριστη νομική έννοια με ευρεία οριοθέτηση. Πρόκειται για το συμφέρον των μελών της κοινωνίας νοούμενο ως γενικό δημόσιο συμφέρον και προσδιορίζεται με γενικά ή αφηρημένα κριτήρια και συμπίπτει με την ικανοποίηση βασικών αναγκών κι εννόμων αγαθών. Το δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί να διατυπωθεί γενικώς κι ενιαίως, αλλά προσδιορίζεται από τον νομοθέτη με όριο τις συνταγματικές διατάξεις και την ευρωπαϊκή νομοθεσία²⁹.

Οι αποφάσεις που ακολουθούν εξετάζουν το δημόσιο συμφέρον υπό την μορφή ενός διπλού τεστ κριτηρίων για να διακριβωθεί ad hoc κάθε φορά αν το πρόσωπο που προβαίνει σε αναφορά για παραβιάσεις δικαίου πράγματι ενεργεί εν ονόματι του δημοσίου συμφέροντος ή όχι και αυτό πάντα σε αλληλεπίδραση και αλληλεξάρτηση με την υποκειμενική πεποίθησή του και όχι διακριτά. Τόσο τα συστατικά στοιχεία του δημοσίου συμφέροντος όσο και της εύλογης πεποίθησης που εξετάζονται θα έλεγε κανείς ότι είναι τα τμήματα της υποκειμενικής υπόστασης του whistleblower. Ο λόγος που επιλέγονται οι αγγλοσαξωνικές νομολογιακές υποθέσεις να εξεταστούν για την σύνθεση του προσώπου του whistleblower έγκειται στο ότι πρόκειται για έναν κατεξοχήν αγγλοαμερικανικό θεσμό και η Οδηγία «εμπνέεται» από τις παραδόσεις αυτών των χωρών για την προστασία που έρχεται να θέσει.

27. Σκέψη 42 Οδηγίας.

28. Παναγοπούλου - Κουτνατζή, 23· Στυλιανίδου, 16.

29. Παναγοπούλου - Κουτνατζή, 7-8.

1.4.1 Υπόθεση Chesterton Global ltd v. Nurmohamed

Είναι ενδιαφέρουσα η προσέγγιση που κάνει για πρώτη φορά το Εφετείο της Αγγλίας και Ουαλίας στην υπόθεση Chesterton Global Ltd v. Nurmohamed³⁰ εισάγοντας το διπλό τεστ κριτηρίων: ήτοι (α) αν ο καταγγέλλων αληθώς πίστευε όταν προέβαινε στην δημοσιοποίηση – αποκάλυψη της παραβίασης ότι ήταν προς όφελος δημοσίου συμφέροντος, και (β) εάν η πεποίθησή του ήταν εύλογη, βάσιμη. Περαιτέρω, στην ίδια απόφαση αναφέρεται ότι για την εξέταση του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη παράμετροι, όπως: (i) ο αριθμός των ανθρώπων που επηρεάστηκαν, (ii) η φύση και η σοβαρότητα των ζητημάτων που εμπεριέχονταν στην δημοσιοποίηση, (iii) η φύση της ισχυριζόμενης παραβίασης και το αν ήταν σκόπιμη, και (iiii) η ταυτότητα του ισχυριζόμενου «παραβάτη» - όσο πιο μεγάλος ή επιφανής ο «παραβάτης» (ανάλογα το μέγεθος της εταιρίας, του εκάστοτε φορέα) τόσο πιο πρόδηλα η δημοσιοποίηση της πληροφορίας θα ενδιαφέρει το δημόσιο συμφέρον.

1.4.2 Υπόθεση Ibrahim v. HCA International ltd

Μία εξίσου ενδιαφέρουσα και μάλιστα πρόσφατη υπόθεση στην Ibrahim κατά HCA International Ltd αφορά αιτούντα, ο οποίος προκειμένου να αποκαταστήσει τη φήμη και το όνομά του που είχε αμαυρωθεί από φήμες στον εργασιακό του χώρο για παραβίαση ιατρικού απορρήτου ασθενών του, υπέβαλε αναφορά στα δικαστήρια εργασιακών διαφορών. Εξαιτίας της αναφοράς απολύθηκε. Εν τέλει η αίτηση παροχής εννόμου προστασίας ως whistleblower απορρίφθηκε από τα δικαστήρια εργασιακών διαφορών και ο αιτών εφεσίβαλλε την απόφαση στο Εφετείο της Αγγλίας με το επιχείρημα ότι το δικαστήριο δεν εφήρμοσε ορθώς το διπλό τεστ κριτηρίων δημοσίου συμφέροντος. Το Εφετείο ακολουθώντας την απόφαση – σταθμό Chesterton Global Ltd και Nurmohamed έκρινε στο σκεπτικό του ότι δεν δόθηκε η κατάλληλη δυνατότητα στον αιτούντα στο δικαστήριο εργασιακών διαφορών να παράσχει απευθείας αποδείξεις για το αν είχε υποκειμενική πεποίθηση ότι ενεργούσε προς όφελος δημοσίου συμφέροντος όταν προέβη στην δημοσιοποίηση. Το Εφετείο έκρινε ότι οι αποδείξεις του αιτούντος απεδείκνυν το κίνητρό του που ήταν η αποκατάσταση του ονόματός του, όμως, δεν απεδείκνυν αν είχε αληθή, γνήσια

30. [2017] EWCA Civ 979, [2018] ICR 731, [2017] IRLR 837, [2018] 1 All ER 947, σκ. 27 και 34.

πεποίθηση ότι με την αποκάλυψη ενεργούσε προς όφελος δημοσίου συμφέροντος, και εξ' αυτού έκρινε ότι αυτό το κεφάλαιο δεν είχε αποδειχθεί και διαβίβασε την δικογραφία πίσω στο δικαστήριο εργασιακών διαφορών³¹.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το τεστ δυο κριτηρίων εμπεριέχει ένα σχετικά χαμηλό όριο το οποίο οι περισσότεροι αιτούντες μπορεί να πληρούν ενώ η πραγματική μάχη συνεχίζεται γύρω από το εάν ο εργοδότης έχει επιλέξει να δράσει με βλαπτικό ή καταστρεπτικό τρόπο εξαιτίας της προστατευμένης πληροφορίας που δημοσιοποιήθηκε.

Το σημαντικό στοιχείο στην υπόθεση αυτή είναι ο αιτών, καίτοι έδρασε με εύλογη πεποίθηση, αυτή δεν τελούσε σε συνάφεια και αλληλεξάρτηση με το δημόσιο συμφέρον, αλλά για ίδιον συμφέρον, αυτό της αποκατάστασης της αμαυρωμένης φήμης του και μόνον.

Το επόμενο εξεταζόμενο στοιχείο για το οποίο έγινε ήδη υπαινικτικά μία αναφορά είναι η εύλογη πεποίθηση.

1.5 Εύλογη πεποίθηση

Η έκφραση «εύλογη πεποίθηση» χρησιμοποιείται διάσπαρτη σε διατάξεις – κλειδιά στην Οδηγία σχετικά με τις προϋποθέσεις προστασίας των whistleblowers. Η μεταφραστική υπηρεσία της Ένωσης χρησιμοποιεί τον όρο «βάσιμοι λόγοι», όρος ταυτόσημος με την εύλογη πεποίθηση στην προσπάθεια της υπηρεσίας να αποδώσει πιστά τον όρο «reasonable grounds to believe». Η ουσία είναι ότι σπάνια οι whistleblowers είναι σε θέση να γνωρίζουν τα πάντα, έτσι θα ήταν άστοχο να απαιτεί η νομοθεσία «ακριβή πεποίθηση³²». Αντ' αυτού προκρίνεται το (υποθετικό) τεστ του αν κάποιος με ισοδύναμη γνώση, εκπαίδευση κι εμπειρία θα συμφωνούσε με μία τέτοια πεποίθηση.

Πιο συγκεκριμένα, οι βάσιμοι λόγοι, άλλως η εύλογη πεποίθηση ως αποδοτικότερη έννοια κατά την γράφουσα, στην Οδηγία προσδιορίζουν δύο προϋποθέσεις όπως αυτές διατυπώνονται στο άρθρο 6§1 αυτής: αφενός (α) οι πληροφορίες να είναι

31. Ibrahim v HCA International Ltd [2019] EWCA Civ 2007.

32. Βλ. Κείμενο Θέσεων Διεθνούς Διαφάνειας, BUILDING ON THE EU DIRECTIVE FOR WHISTLEBLOWER PROTECTION ANALYSIS AND RECOMMENDATIONS, 2019, 3. Διαθέσιμο σε: https://images.transparencycdn.org/images/2019_EU_whistleblowing_EN.pdf.

αληθείς στο χρόνο αναφοράς και αφετέρου (β) οι πληροφορίες να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της νομοθεσίας.

Ακολούθως, τμήμα της στοιχειοθέτησης του ορισμού και ανάγκης διασαφήνισης είναι ο όρος «πληροφορία».

1.6 Πληροφορία σχετικά με παραβιάσεις

Ο όρος «πληροφορία σχετικά με παραβίαση» επεξηγείται από το άρθρο 5 της Οδηγίας ως πληροφορία συμπεριλαμβανομένης της εύλογης υπόνοιας σχετικά με πραγματικές ή δυνητικές παραβιάσεις, οι οποίες έχουν διαπραχθεί ή είναι πολύ πιθανό να διαπραχθούν στον οργανισμό που εργάζεται ή έχει εργαστεί ο καταγγέλλων/αναφέρων ή σε άλλους οργανισμούς με τους οποίους είχε επαφή μέσω της εργασίας του και αναφορικά με απόπειρες παραβίασης απόκρυψης παραβιάσεων³³.

Στο σημείο αυτό πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η πληροφορία σχετικά με παραβιάσεις κρίνεται και είναι κατ' ουσίαν προστατευόμενη πληροφορία. Προστατεύεται πλέον η πληροφορία βάσει του σκοπού και του πνεύματος της Οδηγίας και προς αυτόν τον σκοπό τελούν και οι διάυλοι αναφοράς που θα επεξηγηθούν και κατωτέρω. Ακριβώς ενόψει των κριτηρίων που πρέπει να πληροί μία πληροφορία κι αυτά δεν είναι άλλα από το να εμπεριέχει στοιχεία εδραζόμενα σε (α) εύλογη πεποίθηση για μία (β) παραβίαση νόμου. Μόνο τότε η πληροφορία χαρακτηρίζεται ως προστατευόμενη αποκάλυψη.

1.6.1 Προστατευόμενη αποκάλυψη ή απλή καταγγελία (παράπονο);

Το φαινόμενο των προστατευόμενων ή μη αποκαλύψεων γίνεται εναργέστερο στις πολύ ενδιαφέρουσες παρακάτω νομολογιακές περιπτώσεις στις οποίες ζητήματα γύρω από εργασιακά «παράπονα» σχετικά με συνθήκες εργασίες φαίνεται να μην εμπίπτουν υπό την «ομπρέλα» της προστατευόμενης πληροφορίας και επομένως να μην απολαύουν την προστασία που θέτει η Οδηγία.

33. Άρθρο 5, παρ. 2, Οδηγίας.

Μάλιστα, όπως σημειώνει η Abazi το γεγονός ότι ζητήματα γύρω από εργασιακές συνθήκες αλλά και περί υγείας αποκλείονται από την Οδηγία και δεν τυγχάνουν προστασία, φαίνεται να δικαιολογείται από τη νομική βάση της Οδηγίας.³⁴

Ως νομική βάση της Οδηγίας χρησιμοποιήθηκε η διάταξη 114 ΣΛΕΕ σχετικά με τα συμφέροντα της εσωτερικής αγοράς. Το εργατικό δίκαιο παραμένει ευρέως σε μία μεγάλη του έκταση εθνική αρμοδιότητα των Κρατών Μελών ενώ οι δε εργασιακές συνθήκες αποτελούν ξεχωριστό τμήμα του Ενωσιακού δικαίου και δη του άρθρου 153 ΣΛΕΕ. Παρότι η Οδηγία συνενώνει 11 διατάξεις Συνθηκών ως νομική βάση της νομοθεσίας της, το άρθρο 153 ΣΛΕΕ δεν είναι ανάμεσα σε αυτά. Μολαταύτα η ίδια η Οδηγία δεσμεύει την Επιτροπή να εξετάσει εάν το πεδίο της Οδηγίας θα πρέπει να επεκταθεί, ούτως ώστε να συμπεριλαμβάνει και τις εργασιακές συνθήκες.³⁵

Δύο πρόσφατες αποφάσεις³⁶ περί προστατευόμενων αποκαλύψεων, μία ιρλανδική και μία αγγλική, είναι αξιοσημείωτες και εξετάζουν τέτοιο συναφές ζήτημα εργασιακών συνθηκών.

Η πρώτη από αυτές τις περιπτώσεις, μια απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου της Ιρλανδίας στην υπόθεση Tibor Baranya κατά Rosderra Irish Meats Group Limited, εξέτασε αν μια δήλωση που έθεσε ένας υπάλληλος είναι καταγγελία ή προστατευόμενη αποκάλυψη ή ενδεχομένως και τα δύο³⁷.

Σύμφωνα με τον Νόμο Protected Disclosures Act 2014 (PDA), μια προστατευόμενη αποκάλυψη είναι μια αποκάλυψη που γίνεται από έναν εργαζόμενο, με τον τρόπο που καθορίζεται στην PDA, πληροφοριών οι οποίες, με την εύλογη πεποίθηση του εργαζομένου, τείνουν να παρουσιάζουν μία ή περισσότερες σχετικές αδικίες και περιήλθαν στην προσοχή του εργαζομένου σε σχέση με την απασχόλησή του. Ένας κατάλογος των οκτώ «σχετικών αδικημάτων» παρατίθεται στο άρθρο 5§3 στοιχείο α)

34. Vigjilenc Abazi, The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?, Industrial Law Journal, Volume 49, Issue 4, December 2020, 640–656. <https://academic.oup.com/ilj/article/49/4/640/594161>.

35. Βλ. Abazi, 640-656.

36. Βλ. Protected Disclosures Update: <https://www.arthurcox.com/knowledge/protected-disclosures-update-recent-case-law-and-the-new-eu-whistleblowers-directive/> και Irish legal news: <https://www.irishlegal.com/article/high-court-worker-loses-appeal-against-finding-that-communication-was-a-grievance-and-not-a-protected-disclosure>.

37. High Court of Ireland, Baranya v. Rosderra Irish Meats Group Limited, IEHC 56, 2020. Διαθέσιμο σε: <https://www.workplacerelations.ie/en/cases/2019/april/udd1917.html>.

έως η) της PDA και (δ) είναι ότι «η υγεία ή η ασφάλεια οποιουδήποτε ατόμου έχει, είναι ή είναι πιθανό να τεθεί σε κίνδυνο».

1.6.2 Tibor Baranya κατά Rosderra Irish Meats Group Limited

Στην περίπτωση αυτή, ο εφεσιβάλλων υπάλληλος ισχυρίστηκε ότι απολύθηκε άδικα μετά την πραγματοποίηση προστατευόμενης αποκάλυψης. Η αποκάλυψη ήταν ένα σχόλιο από τον κ. Baranya προς τον υπεύθυνο Υγείας και Ασφάλειας του εργοδότη ότι ήθελε να αλλάξει πόστο καθώς υπέφερε. Ωστόσο, δεν δήλωσε ρητά ότι υπέφερε συνεπεία του μέχρι τούδε εργασιακού του ρόλου. Ο εργοδότης αντιπαρέθεσε ότι επειδή η επικοινωνιακή απεύθυνση αφορούσε αποκλειστικά τον εργαζόμενο που προέβη στη δήλωση, αυτή δεν ήταν προστατευμένη αποκάλυψη, αλλά παράπονο, καταγγελία.

Το Δικαστήριο Εργατικών Διαφορών συμφώνησε με τον εργοδότη διαπιστώνοντας ότι υπήρχε ένα «αποτελεσματικό φάσμα» μεταξύ μιας καταγγελίας και μιας προστατευόμενης αποκάλυψης και ότι ήταν δυνατό να υπάρξει κάποια αλληλεπικάλυψη μεταξύ των δύο. Σημείωσε ότι το τεστ για το αν μια δήλωση είναι προστατευόμενη αποκάλυψη είναι εάν αποκαλύπτονται σχετικές πληροφορίες τις οποίες ο εργαζόμενος πιστεύει εύλογα ότι δείχνει σχετική παράβαση από τον εργοδότη.

Στην περίπτωση αυτή, το δικαστήριο διαπίστωσε ότι, καθώς το σχόλιο που έγινε στον υπεύθυνο Υγείας και Ασφάλειας δεν αποκάλυψε κάποια συγκεκριμένη παράβαση από τον εργοδότη, δεν ήταν προστατευόμενη αποκάλυψη.

Το Ανώτατο Δικαστήριο, κατ' αναίρεση, διαπίστωσε ότι το δικαστήριο Εργατικών Διαφορών είχε εξετάσει σωστά, προσηκόντως, την δήλωση που έκανε ο εργαζόμενος, αλλά το είχε βρει πιο «επιφυλακτικό» από ό,τι είχε ισχυριστεί ότι ήταν. Η δήλωση δεν αποκάλυψε καμία πράξη ή παράλειψη του εργοδότη που θα μπορούσε να θεωρηθεί οποιοδήποτε είδος αδιοπραξίας. Επίσης, δεν ήταν δυνατό να αναγνωσθεί στην δήλωση οποιαδήποτε εύλογη πεποίθηση για αδίκημα εκ μέρους του εργοδότη.

Το Ανώτατο Δικαστήριο διέγινωσεν ακόμη, απορρίπτοντας εν τέλει την αναίρεση του ανειρεσειόντος, ότι το παράπονο (καταγγελία) δεν μπορεί να είναι προστατευόμενη πληροφορία όπως ορθά επεσήμανε και το Δικαστήριο Εργατικών Διαφορών.

Ένα παράπονο είναι ένα θέμα που αφορά ειδικά τον εργαζόμενο, δηλαδή τη θέση εργασίας του εργαζομένου γύρω από τα καθήκοντά του, τους όρους και τις συνθήκες εργασίας. Ακόμη, αυτό θα πρέπει να υποβάλλεται σε επεξεργασία στο πλαίσιο της διαδικασίας παραπόνων του οργανισμού. Μια προστατευμένη αποκάλυψη είναι όπου ένας εργαζόμενος έχει πληροφορίες σχετικά με ένα σχετικό αδίκημα.

1.6.3 Jesudason Jesudason κατά Alder Hey Children's NHS Foundation Trust

Η δεύτερη πρόσφατη περίπτωση είναι μια απόφαση του Εφετείου της Αγγλίας και της Ουαλίας (CoA) στην υπόθεση Jesudason Jesudason κατά Alder Hey Children's NHS Foundation Trust, όπου το Εφετείο εξέτασε το ζήτημα χαρακτηρισμού της έννοιας «ζημία» και, αν στοιχειοθετείται ζημία/βλάβη λόγω του ότι έκανε μια προστατευόμενη αποκάλυψη³⁸.

Ο εργαζόμενος είχε προσληφθεί ως παιδιατρικός χειρουργός για τον εναγόμενο (NHS Foundation Trust). Έκανε μια σειρά από σοβαρές καταγγελίες για θεμελιώδεις αποτυχίες στον τρόπο με τον οποίο το παιδιατρικό τμήμα διευθύνεται από το ίδρυμα. Οι ισχυρισμοί αυτοί απευθύνθηκαν στο ίδρυμα, σε βουλευτές, ρυθμιστικούς φορείς και τρίτους, συμπεριλαμβανομένων των μελών των μέσων ενημέρωσης.

Διεξήχθη από το ίδρυμα στη συνέχεια μια ανεξάρτητη έκθεση, η οποία τελικά διαπίστωσε ότι ορισμένοι αλλά όχι όλοι οι ισχυρισμοί του υπαλλήλου ευσταθούσαν επί της ουσίας. Προσδιόρισε μια σειρά αποτυχιών εκ μέρους του ιδρύματος και συγκεκριμένα αποτυχίες στον τρόπο διαχείρισης της διαδικασία καταγγελίας αναφορών (whistleblowing procedure).

Εν συνεχεία το ίδρυμα προέβη σε δήλωση προς εσωτερικά και εξωτερικά μέλη ανακοινώνοντας ότι, μετά από διεξοδική έρευνα, όλοι οι ισχυρισμοί του υπαλλήλου είχαν βρεθεί παντελώς *αβάσιμοι* και ότι οι ενέργειές του είχαν *αποδυναμώσει την πραγματική καταγγελία (whistleblowing)*.

Ο εργαζόμενος υπέβαλε καταγγελία σε Δικαστήριο Εργατικών Διαφορών του Ηνωμένου Βασιλείου για λόγους φυλετικής διάκρισης και ζημίας λόγω της ανακοίνωσης στην οποία προέβη το ίδρυμα.

38. Court of Appeal, Jesudason v. Alder Hey [2020] EWCA Civ 73. Διαθέσιμο σε: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2020/73.pdf>.

Το δικαστήριο διαπίστωσε ότι το ίδρυμα απλώς υπερασπιζόταν τη θέση του αντικρούοντας τους ισχυρισμούς του υπαλλήλου και ότι οι ανακοινώσεις/αλληλογραφίες δεν μπορούσαν εύλογα να θεωρηθούν ότι προκαλούν ζημία. Η απόφαση αυτή επικυρώθηκε από το Εφετείο Εργατικών Διαφορών του Ηνωμένου Βασιλείου.

Το Εφετείο όμως, Αγγλίας και Ουαλίας ανέτρεψε το πόρισμα ότι δεν υπήρξε ζημία. Διαπίστωσε ότι, αν και ο σκοπός του ιδρύματος στη σύνταξη των ανακοινώσεων/δηλώσεων ήταν να αντικρούσει τους ισχυρισμούς του υπαλλήλου, δεν είχε καταστήσει σαφές ότι ορισμένες από τις καταγγελίες του κ. Jesudason ήταν δικαιολογημένες. Χωρίς αυτή τη διευκρίνιση, θα μπορούσε να συναχθεί ότι ενήργησε κακόπιστα προβαίνοντας σε εντελώς αβάσιμους ισχυρισμούς.

Απέρριψε επίσης το επιχείρημα του ιδρύματος ότι «ο σκοπός των ανακοινώσεων/δηλώσεων ήταν να «ξεκαθαρίσει» τα πραγματικά περιστατικά, επομένως δεν μπορούσε να θεωρηθεί ως ζημία». Το Εφετείο Αγγλίας και Ουαλίας σημείωσε ότι οι επιζήμιες παρατηρήσεις σχετικά με τον εργαζόμενο δεν έπαψαν να αποτελούν ζημία απλώς και μόνο λόγω του κινήτρου του ιδρύματος.

Σημείωσε, ωστόσο, ότι το κίνητρο του εργοδότη καθίσταται σημαντικός παράγοντας εάν υπάρχει καταγγελία/παράπονο για ζημία, καθώς έπρεπε να εξεταστεί εάν η ενέργεια που έλαβε ο εργοδότης ήταν αποτέλεσμα της προστατευόμενης αποκάλυψης από τον υπάλληλο ή όχι. Στην περίπτωση αυτή, το ίδρυμα είχε στείλει τις επιστολές για να ελαχιστοποιήσει τις δυνητικά επιζήμιες και εν μέρει παραπλανητικές αξιώσεις που είχε γνωστοποιήσει ευρέως δημοσίως ο εργαζόμενος. Ως εκ τούτου, δεν υπέστη ζημία λόγω προστατευμένης αποκάλυψης ο κ. Jesudason και η έφεσή του απορρίφθηκε.

1.6.4 Σχολιασμός ανωτέρω νομολογίας

Οι υποθέσεις καταδεικνύουν ότι, εξετάζοντας κατά πόσον μια αποκάλυψη αποτελεί «προστατευόμενη αποκάλυψη» και κατά πόσον η αντίδραση του εργοδότη συνιστά «ζημία», είναι απαραίτητη η λεπτομερής και προσεκτική εξέταση της ίδιας της αποκάλυψης και των γύρω συνθηκών.

Είναι φυσικά η περίπτωση που πολλοί εργοδότες στις δικές τους διαδικασίες έχουν υιοθετήσει έναν ευρύτερο ορισμό ή ευρεία περιγραφή των υπό διευρεύνηση αποκαλύψεων και ότι η εξέταση του κατά πόσον μια αποκάλυψη προστατεύεται ή όχι από την PDA δεν θα προκύψει, εκτός εάν ο υπάλληλος που αποκαλύπτει το προσβάλλει ως ζήτημα στο πλαίσιο μιας απόλυσης ή ποινικοποίησης ή βλάβης. Οι εργοδότες που λαμβάνουν αποκαλύψεις θα πρέπει να εφαρμόζουν τις δικές τους διαδικασίες, διασφαλίζοντας ότι οι διαδικασίες αυτές συμμορφώνονται με το νόμο και να λαμβάνουν νομικές συμβουλές ανάλογα με τις ανάγκες³⁹.

Η δεύτερη προκείμενη υπόθεση ήταν μία ιδιαίτερα ευαίσθητη περίπτωση. Δεν παρέχει στους εργοδότες εν λευκώ το δικαίωμα να κάνουν επιζήμια σχόλια σχετικά με τους καταγγέλλοντες ή να αναλάβουν δράση κατά των καταγγελλόντων για τη δημοσιοποίηση ισχυρισμών περί καταγγελιών. Ωστόσο, αυτή η περίπτωση δείχνει ότι οι εργοδότες δεν θα είναι απαραίτητως και υπόλογοι με την κείμενη νομοθεσία για την ανάληψη μέτρων, που μπορεί να συνιστούν «ζημία» υπό το φως της κείμενης νομοθεσίας για τους whistleblowers. Όπως και δε θα είναι απαραίτητα υπόλογοι για δηλώσεις στις οποίες προβαίνουν επί των πραγματικών γεγονότων διαψεύδοντας τους ισχυρισμούς των whistleblowers- καταγγελλόντων που έχουν γίνει σε τρίτους ακόμη κι αν η διάψευση αυτή ζημιώσει την φήμη του whistleblower.

1.7 Τρόποι υποβολής αναφοράς

Ένα άλλο κρίσιμο εννοιολογικό στοιχείο που χρήζει διευκρίνιση προκειμένου να αποσοβηθούν κίνδυνοι σύγχυσης του προσώπου του whistleblower από άλλες μορφές προσώπων και το οποίο στοιχείο που θα εξεταστεί, βοηθά, κατά την γνώμη της γράφουσας, να καταστρωθεί η «νομοτυπική υπόσταση» του ορισμού του whistleblower αποτελούν οι τρόποι αναφοράς της παραβίασης ως τμήμα της υπόστασης ορισμού.

Η Οδηγία ρητώς αναφέρει ότι για να δικαιούται προστασία ο whistleblower πρέπει να υποβάλλει την αναφορά μέσω τριών τρόπων: (α) εσωτερικά, ήτοι μέσω εσωτερικού διαύλου αναφοράς εντός του εργασιακού περιβάλλοντος, (β) εξωτερικά,

39. Βλ. Arthur Cox, διαθέσιμο σε: <https://www.arthurcox.com/knowledge/protected-disclosures-update-recent-case-law-and-the-new-eu-whistleblowers-directive/>

ήτοι μέσω εξωτερικού διαύλου αναφοράς, ανεξάρτητου κι αυτόνομου, που συνδέεται με Αρμόδια Αρχή η οποία είναι υπεύθυνη για την παραλαβή – ενημέρωση – παρακολούθηση της αναφοράς, (γ) μέσω δημόσιας αποκάλυψης εφόσον οι δύο αμέσως προηγούμενοι τρόποι απέβησαν αναποτελεσματικοί (δεν αναλήφθηκαν οι ενδεδειγμένες ενέργειες) ή έχει βάσιμους λόγους/ εύλογη πεποίθηση είτε για άμεσο, έκδηλο κίνδυνο δημοσίου συμφέροντος είτε για κίνδυνο αντιποίνων ή μικρές προοπτικές αντιμετώπισης της παραβίασης⁴⁰.

Η ανωτέρω επισήμανση θεωρείται ιδιαίτερα κρίσιμη έννοια για την στοιχειοθέτηση της εννοιολογικής υπόστασης του whistleblower, προκειμένου να αποφευχθεί η σύγχυση με άλλες μορφές αναφοράς, οι οποίες όμως, δεν πληρούν τις παραπάνω προϋποθέσεις για να ενταχθούν στο status του whistleblower.

Στο επόμενο κεφάλαιο θα σκιαγραφηθούν τα πρόσωπα που παρουσιάζουν συγγένειες όπως ο διαρροέας – leaker, ο μάρτυρας στέμματος, ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος μεταξύ των προσώπων που θα εξεταστούν.

40. Άρθρο 6 Οδηγίας.

Κεφάλαιο Δεύτερο

Διακρίσεις *whistleblower* από συναφή πρόσωπα

2.1. Leaker – Διαρροέας

Ως διαρροέας εκ του όρου «leaker» αγγλιστί νοείται το πρόσωπο εκείνο το οποίο δίνει («διαρρέει») αδημοσίευτες ή εμπιστευτικού περιεχομένου πληροφορίες της οργάνωσης στην οποία εργάζεται σε έναν «outsider» - χωρίς απαραίτητα να αποκαλύπτει κάποια παραβίαση⁴¹.

Ενδεικτικό παράδειγμα διαρροής αποτέλεσε η πολύκροτη υπόθεση δημοσιοποίησης απόρρητων πληροφοριών για συστήματα μαζικής παρακολούθησης του πρώην πράκτορα NSA και CIA, Edward Snowden. Η πράξη αποκάλυψης έχει χαρακτηριστεί ως «αποκάλυψη ανυπακοής⁴²» υποκινούμενη από πατριωτισμό ή πιστότητα στις θεσμικές συνταγματικές αρχές. Η δικαιολόγηση ή μη τέτοιας αποκάλυψης εγείρει αντίλογο. Ας σημειωθεί μονάχα χάριν πληρότητας του παρόντος ότι κάθε «αποκάλυψη ανυπακοής» θα εδύνατο να δικαιολογηθεί κατά μία άποψη αναγόμενη στη θεωρία του Λωκ από το γεγονός ότι η νομιμότητα των προνομίων της εκτελεστικής εξουσίας υπόκειται σε αμφισβήτηση και δη στη λαϊκή κρίση κι αυτό τω όντι είναι προϋπόθεση για (υγιή) δημοκρατία κι όχι για καθεστώτα τυραννίδας ή υποταγής⁴³.

Σε αντιδιαστολή με τον *whistleblower*⁴⁴ ο οποίος (α) ακολουθεί τις καθορισμένες διαδικασίες για αναφορά – καταγγελία, και (β) οι αποκάλυψεις του συνδέονται με παραβίαση δικαίου όπως ακριβώς ορίζεται από τους νόμους οι «διαρροείς» κείνται εκτός του θεσμικού πλαισίου προβαίνοντας σε αποκάλυψεις μη συγκεκριμένου περιεχομένου – χωρίς απαραίτητα να δημοσιοποιούν οιαδήποτε παραβίαση. Πρόκειται δηλαδή για πληροφορίες μέσω του Τύπου, κυρίως, αγνώστου ή μη

41. Kampourakis, *Protecting National Security Whistleblowers in the U.S. and in the ECtHR: The Limits of Balancing and the Social Value of Public Disclosures*, Yale Journal of International Law, Issue 1, Vol. 46, 2020, 3-4.

42. Allen, *Constitutional fidelity and extra-legal discretion: justifying executive prerogative and disobedient disclosure*, Law and Philosophy, Vol. 35, No. 6, 2016, 595-614 (597 εδώ).

43. Ό.π. 595-614.

44. Ό.π. 597.

εξουσιοδοτημένης πληροφορίας και οι οποίες δεν έχουν καταστεί αντικείμενο επεξεργασίας από επίσημους διαύλους⁴⁵.

Ωστόσο, η ιστορία έχει δείξει εξ αφορμής περιστατικών αποκάλυψης παραβιάσεων στην Αμερική, όπως οι Manning, Snowden, Ellsberg και άλλοι ότι οι εσωτερικοί μηχανισμοί (διάυλοι) αναφοράς είναι πολύ περιορισμένοι ή ανεπαρκείς με αποτέλεσμα επιφανείς «διαρροές» αποκάλυψης παραβιάσεων από τα αναφερθέντα πρόσωπα να μην ακολουθούν την «πεπατημένη οδό» των καθορισμένων εσωτερικών αυτών διαύλων. Αυτή η «πρακτική» έχει ως βαριά συνέπεια η εν ευρεία ηθικο-πολιτική διάσταση του whistleblowing να αποσυνδέεται με το νομικό status και οι whistleblowers να διώκονται ως «διαρροείς»⁴⁶.

Αυτή η «αλληλεπικάλυψη» των δύο εννοιών μπορεί να υπερκεραστεί και να διαφωτιστεί με την εξής προτεινόμενη κατά τον Καμπουράκη ορολογική διαφοροποίηση:

- *Stricto sensu whistleblowers*, οι οποίοι ακολουθούν τις νόμιμες διαδικασίες και τους θεσμικούς διαύλους για να αναφέρουν την παραβίαση (εσωτερικά ή εξωτερικά)
- *Lato sensu whistleblowers*: οι οποίοι αποκαλύπτουν παραβιάσεις όχι μέσω των προκαθορισμένων διαύλων, αλλά στον Τύπο παραδείγματος χάριν
- *Leakers* - «διαρροείς»: οι οποίοι αποκαλύπτουν διαβαθμισμένες πληροφορίες μη εμπεριέχουσες δικαική παραβίαση⁴⁷

Έχει εξαιρετικό ενδιαφέρον, ειδικά στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, το ζήτημα των «διαρροών λογοδοσίας», οι οποίες εμφανίζονται να εκθέτουν δημόσια την συστημική κατάχρηση ή την συστηματική ανάγκη για λογοδοσία και έχουν πολλαπλασιαστεί σε σχέση με μια δεκαετία πριν. Ο λόγος της αύξησης αυτής έγκειται στην κρίση νομιμότητας του συστήματος εθνικής ασφάλειας. Η κρίση αυτή δύναται να αντιμετωπιστεί υπό το πρίσμα της αυξημένης διαφάνειας και λογοδοσίας την οποία οι εσωτερικές διαδικασίες αδυνατούν να καταρτίσουν. Είναι ενδεικτικό ότι επί προεδρίας Ομπάμα διώχθηκαν ποινικώς πάρα πολλοί «διαρροείς» διαβαθμισμένων

45. Constantin and Stoicescu, *Facing Irregularities in Sport: Whistleblowing and Watchdog Journalism. The Romanian Case*, vol.84, issue 1, Sciendo, 2019, 13.

46. Καμπουράκης, 3-4.

47. Ο.π., 3-4.

πληροφοριών από ότι επί άλλων προεδριών δημιουργώντας έτσι «πάγωμα» σε δυνητικούς whistleblowers, δημοσιογράφους και ευρύ κοινό⁴⁸.

Σημειωτέον ότι στο παρελθόν η διαρροή διαβαθμισμένων πληροφοριών αντιμετώπιζε μόνο αστικές κυρώσεις. Οι λόγοι για την αύξηση στις ποινικές διώξεις αυτών των προσώπων σχετίζονται, αφενός με τις αλλαγές στην τεχνολογία και στα δημοσιογραφικά μέσα – ψηφιακή πρόσβαση σε διαβαθμισμένες πληροφορίες κι ευκολία στη διάδοση, αλλά και στην εμφάνιση μη παραδοσιακών δημοσιογραφικών μέσων, όπως η Wikileaks, κι αφετέρου στην ευαισθησία των σύγχρονων μυστικών της κυβέρνησης ειδικά σε ό,τι αφορά τον πόλεμο κατά της τρομοκρατίας. Σε κάθε περίπτωση εάν οι «διαρροές λογοδοσίας» συνδέονται με το έλλειμμα νομιμότητας, τότε η σημασία των επιθετικών ποινικών διώξεων ξεπερνά ερωτήσεις φύσεως ατομικών δικαιωμάτων και περνά σε ερωτήματα δημοκρατικής διακυβέρνησης⁴⁹.

2.2. Προστατευόμενος μάρτυρας

Στο ελληνικό Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο ο θεσμός των προστατευόμενων μαρτύρων⁵⁰ ρυθμίζεται στις διατάξεις του άρθρου 9 §§ 1, 2, 3, 4 και 5 του ν. 2928/2001 για το οργανωμένο έγκλημα, με τις οποίες η Ελλάδα εκπλήρωσε υποχρεώσεις που είχε αναλάβει με κυρωτικούς διεθνών συμβάσεων νόμους ως απόρροια της διεθνούς ανάγκης και κινητοποίησης για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος. Η εν λόγω διάταξη προστασίας μαρτύρων του ν.2928/2001 εντάχθηκε πλέον στο σύγχρονο 218 ΠΚ.

Συγκεκριμένα ως προστατευόμενοι μάρτυρες ορίζονται τα πρόσωπα εκείνα, που έλαβαν καθ' οιονδήποτε τρόπο γνώση για τη διάπραξη ενός σοβαρού εγκλήματος και για τα οποία πιθανολογείται βάσιμα ότι υπάρχει κίνδυνος εκφοβισμού ή αντεκδίκησης ή αχρήστευσής τους από την πλευρά του δράστη του εγκλήματος⁵¹.

Συγκεκριμένα η διάταξη περί προστασίας των μαρτύρων, όπως αυτή ισχύει σήμερα, εφαρμόζεται επί εγκληματικών οργανώσεων και τρομοκρατίας, καθώς και για τα εγκλήματα της εμπορίας δούλων, της εμπορίας ανθρώπων, του σεξουαλικού

48. Kampourakis, *Dialectics of Transparency and Secrecy in the Information Age: The Role of Whistleblowing Legislation in the Regulatory Governance of Markets and in National Security*, 162-163.

49. Kampourakis, 162-163.

50. Κωνσταντινίδης Α., *Προστατευόμενοι μάρτυρες και μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος*, ΠονΧρ ΞΘ 2019.

51. Ο.π. σε Κωνσταντινίδη.

τουρισμού, της σωματεμπορίας, της διευκόλυνσης εισόδου ή εξόδου υπηκόου τρίτης χώρας, της διευκόλυνσης διαμονής υπηκόου τρίτης, του άρθρου 88 του ν. 3386/2005 (υποχρεώσεις μεταφορέων), στα εγκλήματα βίας με αφορμή αθλητικές εκδηλώσεις και των σχετικών διατάξεων περί ντόπινγκ. Επιπλέον, εφαρμόζεται και στο άρθρο 27 του νόμου περί ναρκωτικών. Τέλος η διάταξη εφαρμόζεται και στα αδικήματα δωροδοκίας, δωροληψίας πολιτικών αξιωματούχων, δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων.

Η κρίσιμη διάταξη 9 του ν. 2928/2001 περί προστασίας μαρτύρων διακρίνει τις εξής βασικές κατηγορίες μαρτύρων:

- (α) οι μάρτυρες εκείνοι που απέκτησαν τυχαίως, άμεσα ή έμμεσα και συμπτωματικώς γνώση για το υπό εξιχνίαση έγκλημα, ήτοι οι ουσιώδεις μάρτυρες
- (β) οι μάρτυρες εκείνοι που προέρχονται μέσα από τα «σπλάχνα» της εγκληματικής ομάδας κι απέκτησαν εκ των έσω γνώση.

Η δεύτερη αυτή κατηγορία διακρίνεται στις κάτωθι περαιτέρω υποκατηγορίες:

- i) σε μάρτυρες που αποσκίρτησαν οικειοθελώς ή μη από την οργάνωση και προσφέρουν πληροφορίες για το υπό εξιχνίαση έγκλημα
- ii) σε μάρτυρες, οι οποίοι προέρχονται άμεσα από την πηγή του εγκλήματος αλλά με τεχνητό τρόπο, δηλαδή στρατολογημένα πρόσωπα για σκοπό εξιχνίασης του εγκλήματος, οι επονομαζόμενοι ως τα «έμπιστα πρόσωπα»
- iii) οι «κεκαλυμμένα δρώντες αστυνομικοί»⁵²

Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ προστατευόμενου μάρτυρα και μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblower) είναι ότι τελεολογικά υπηρετούν διαφορετικό σκοπό. Ο προστατευόμενος μάρτυρας θέτει κατά κύριο λόγο τις προϋποθέσεις για το έγκυρο της μαρτυρικής κατάθεσης που λαμβάνεται χωρίς να αποκαλυφθεί η ταυτότητα ενώ ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος προβλέπει τη λήψη μέτρων προστασίας ανεξάρτητα από την πορεία της ποινικής δίκης⁵³.

52. Βαθιώτης, Κ., *Η προστασία μαρτύρων κατά το άρθρο 9 του Ν. 2928/2001*, ΠοινΧρ ΝΑ,2001 και σε Κωνσταντινίδης ό.π.

53. Καντιδένης, *Προστατευόμενοι μάρτυρες και Διεθνές Ποινικό Δίκαιο*, εισήγηση σε ΔΣΑ από Ινστιτούτο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Ποινικού Δικαίου, 2018.

2.3. Μάρτυρας του στέμματος

Παρεμφερή θεσμό με αυτόν του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος αποτελεί ο επίσης αγγλοαμερικανικής προέλευσης λεγόμενος «μάρτυρας του «στέμματος» (Kronzeuge, Witness of the Crown)⁵⁴.

Ως μάρτυρας του «στέμματος» χαρακτηρίζεται το πρόσωπο εκείνο, που έχει συμπράξει στην τέλεση εγκλήματος, αλλά καταθέτει σε βάρος των συνενόχων του με αντάλλαγμα την ατιμωρησία ή την ηπιότερη μεταχείριση, άλλως ευνοϊκή μεταχείριση⁵⁵. Λόγω της αγγλοαμερικανικής προέλευσης του συγκεκριμένου είδους μάρτυρα ο θεσμός εναρμονίζεται και προσιδιάζει περισσότερο με τη διαπραγματευτική δομή της αγγλοαμερικανικής δίκης, που επιτρέπει τη συναλλαγή μεταξύ των αντιπάλων μερών και την αρχή της σκοπιμότητας, που διέπει τη δίωξη των εγκλημάτων⁵⁶.

Η αγγλοαμερικανική προέλευση του θεσμού καταδεικνύεται και από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που διέπουν το σύστημα απονομής της ποινικής δικαιοσύνης στις χώρες αυτές. Η κατ' αντιδικία διεξαγωγή της δίκης και η επικράτηση της τυπικής αλήθειας, η αρχή της σκοπιμότητας κατά την κίνηση της ποινικής δίωξης, καθώς και το «παζάρεμα» ενοχής (plea bargaining) αποτελούν μερικές μόνο από τις ουσιώδεις εκφάνσεις της αγγλοαμερικανικής ποινικής δίκης, με τις οποίες ο θεσμός του μάρτυρα του «στέμματος» ευθυγραμμίζεται πλήρως⁵⁷.

Ιστορικά δε στη βρετανική μοναρχική παράδοση η ποινική δίωξη ασκούσαν στο όνομα του βασιλιά, οπότε καθιερώθηκε ο όρος crown witness, αφού έτσι μέσω του μάρτυρα υποστηριζόταν η κατηγορία. Ο μάρτυρας του στέμματος επιβραβεύεται για τη συνεργασία του με τις αρχές, εξασφαλίζοντας ευνοϊκή αντιμετώπιση εν σχέσει με το υπό διερεύνηση εναντίον του έγκλημα. Τα οφέλη που αποκομίζει χαρακτηρίζονται ως το προνόμιο του μάρτυρα του «στέμματος»⁵⁸.

Η εξασφάλιση των εν λόγω προνομίων αποτελεί κατ' ουσίαν το ενεργό αίτιο παραίτησης του μάρτυρα του «στέμματος» από σειρά εξασφαλιστικών της έννομης

54. Κωνσταντινίδης, *Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2015, 228-229.

55. Κωνσταντινίδης, ό.π. 228-229.

56. Κωνσταντινίδης, ό.π. 228-229.

57. Κουκλουμπέρης, *Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος*, 2017, 33. Διαθέσιμο σε: <https://pergamos.lib.uoa.gr/uoa/dl/frontend/file/lib/default/data/2674260/theFile/2674267>.

58. Κουκλουμπέρης, 33.

κατάστασής του δικαιωμάτων (π.χ. δικαίωμα σιωπής και μη αυτοενοχοποίησης). Έτσι, ο μάρτυρας μπορεί ακώλυτα και άφοβα να προβεί σε δηλώσεις, ακόμα και ενοχοποιητικές για τον ίδιο, αφού πρώτα θα έχει κατοχυρώσει μία ευμενή συμφωνία. Μεταξύ δηλαδή της κατηγορούσας αρχής και του μάρτυρα επιφύλασσεται μία ιδιότυπη διαπραγματεύση, κατά την οποία κυριαρχεί η ανταλλακτική αμοιβαιότητα⁵⁹.

Η εν λόγω ρύθμιση στα καθ' ημάς ταυτίστηκε παραδοσιακά με την νομοθεσία για τα ναρκωτικά με την υπό προϋποθέσεις και άλλες εκφάνσεις παραχώρηση ουσιαστικής ατιμωρησίας στον δράστη αδικημάτων βαριάς και οργανωμένης εγκληματικότητας, εφόσον αυτός συνδράμει αποφασιστικά τις αρχές στην δίωξη του εγκλήματος⁶⁰.

Η περιγραφή του μάρτυρα του στέμματος, ως δόθηκε στην αρχή, ταιριάζει σε μία εκ των κατηγοριών των προστατευόμενων μαρτύρων και πρόκειται περί μίας εκ των κατηγοριών. Συγκεκριμένα, ο μάρτυρας του στέμματος δεν είναι άλλος από το πρόσωπο εκείνο που, προερχόμενο από τα «σπλάχνα» μιας εγκληματικής οργάνωσης ή συμμορίας κι έχοντας αποσκιρτήσει από αυτήν, προσφέρεται να παράσχει πληροφορίες για το διερευνώμενο έγκλημα με αντάλλαγμα την ευνοϊκή μεταχείρισή του.

Η σημαντικότερη και άξια αναφοράς διάταξη που θέσπισε στον ελληνικό ποινικό κώδικα ανάλογες ευεργετικές ρυθμίσεις είναι η διάταξη 187Γ ΠΚ τιτλοφορούμενη ως «Ευνοϊκά Μέτρα» κι αντικαθιστώντας πλέον το 187Β ΠΚ, το οποίο τιτλοφορούνταν ως «Μέτρα Επιείκειας».

Δύο είναι οι βασικές αλλαγές που έχουν υιοθετηθεί ως προς τα μέτρα αυτά. Η πρώτη είναι ότι διευρύνονται οι δυνατότητες του δικαστηρίου να διατάσσει αναστολή εκτέλεσης της ποινής εκείνου ο οποίος βοηθά στην εξάρθρωση εγκληματικής ή τρομοκρατικής οργάνωσης ή συμμορίας, έχοντας τελέσει και ο ίδιος κάποιο από τα επιδιωκόμενα από την οργάνωση εγκλήματα ή κάποιο τρομοκρατικό έγκλημα. Ενώ με βάση το ισχύον άρθρο 187Β ΠΚ, το δικαστήριο μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να χορηγήσει αναστολή, αφού λάβει υπόψη του την επικινδυνότητα της οργάνωσης ή της συμμορίας, την έκταση συμμετοχής του υπαιτίου σε αυτή και τον βαθμό της συμβολής του στην εξάρθρωσή της, με την προτεινόμενη διάταξη το δικαστήριο μπορεί σε κάθε περίπτωση να διατάξει αναστολή, εκτιμώντας ιδίως την

59. Κουκλουμπέρης, 33.

60. Ορφανός., *Ειδικά Ζητήματα Μαρτυρικής Απόδειξης*, 2011-2012, 68-69.

έκταση της συμμετοχής του υπαιτίου στην οργάνωση και τον βαθμό της συμβολής του στην εξάρθρωσή της⁶¹.

Η δεύτερη βασική αλλαγή είναι ότι δεν υιοθετείται ως ευνοϊκό μέτρο η χορήγηση ελαφρυντικού για προηγούμενη εγκληματική πράξη όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 187B παρ. 3, που προστέθηκε με τον νόμο 4274/2014. Το δικαστήριο που θα δικάσει τη συγκεκριμένη πράξη η οποία μπορεί να είναι και ένα βαρύ κακούργημα θα πρέπει να είναι ελεύθερο να επιβάλει την ποινή που αντιστοιχεί στο άδικο της πράξης και την ενοχή του δράστη γι' αυτή. Στο πλαίσιο αυτό, η συμβολή στην εξάρθρωση τρομοκρατικής οργάνωσης μπορεί να αξιολογηθεί ως ελαφρυντική περίπτωση, χωρίς να χρειάζεται να υπάρχει ειδική σχετική διάταξη⁶².

Άλλες ρυθμίσεις στην ελληνική έννομη τάξη για τον μάρτυρα στέμματος είναι το νέο 263^A ΠΚ με τίτλο «Ευνοϊκά Μέτρα». Το κρίσιμο ερμηνευτικό ζήτημα στη νέα διάταξη παραμένει άλυτο: ήτοι ο όρος «ουσιώδη συμβολή». Όπως είχε επισημανθεί και στην παλαιά διάταξη ο όρος ουσιώδους συμβολή σημαίνει ότι χωρίς την παροχή πληροφοριών ή κάποιας άλλης μορφής συνεργασία με τις διωκτικές ή και δικαστικές αρχές, η εξάρθρωση δε θα είχε πραγματοποιηθεί καθ' ό χρόνον έγινε ή η πραγμάτωσή της θα ήταν εξαιρετικά δύσκολη έως αμφίβολη⁶³.

2.4. Μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος

Η ελληνική νομοθεσία πριν την ψήφιση του Ν.4254/2014 δεν είχε ένα ολοκληρωμένο νομικό πλαίσιο περί whistleblowers. Εντούτοις υπήρχαν διάσπαρτες διατάξεις προστασίας τέτοιων προσώπων. Η διασπορά, όμως, των διατάξεων σε πολλά νομοθετήματα δεν εξυπηρετούσε τον επιδιωκόμενο σκοπό, καθώς έλειπε μια συμπαγής νομοθεσία η οποία να ενσαρκώνει την ισχυρή πολιτική βούληση για προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Ο Ν. 4254/2014 εισήγαγε, λοιπόν, τον θεσμό του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος.

Παρά τις σχετικές αναφορές ήδη σε κατηγορίες μαρτύρων, δε θα πρέπει να παραλειφθεί η αναφορά μας και στην υπό κρίση θεματική των μαρτύρων δημοσίου

61. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4619/2019 - Νέος Ποινικός Κώδικας.

62. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4619/2019 - Νέος Ποινικός Κώδικας.

63. Ορφανός, 74.

συμφέροντος. Προστατευόμενοι μάρτυρες, λοιπόν, θεωρούνται και οι λεγόμενοι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος όπως κατοχυρώνονται στο άρθρο 47 ΚΠΔ.

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση με την εισαγωγή της ανωτέρω διάταξης τιτλοφορούμενη ως «Αποχή από την ποινική δίωξη των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος» η χώρα ανταποκρίθηκε στις διεθνείς της υποχρεώσεις της και ιδίως στο άρθρο 33 της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς (2003), που κυρώθηκε με το Ν. 3666/2008 (Α' 105) και στο άρθρο 22 της Σύμβασης του Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης (1999), που κυρώθηκε με το Ν. 3560/2007 (Α' 103), καθώς και σε σχετικές συστάσεις που έχουν απευθύνει στη χώρα οι αρμόδιοι διεθνείς οργανισμοί και ιδίως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) στο πλαίσιο της Τρίτης Αξιολόγησης για την εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές⁶⁴.

Η σχετική υποχρέωση συμπληρώνεται από πλήθος μη νομικώς δεσμευτικών διατάξεων, τις οποίες η χώρα έχει δεσμευθεί να τηρεί: μεταξύ αυτών το κεφάλαιο 9 των Κατευθυντηρίων Αρχών της Παγκόσμιας Τράπεζας για τη συμμόρφωση σε θέματα ακεραιότητας (2010), το κεφάλαιο 6 των Κατευθυντηρίων Αρχών του ΟΟΣΑ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις (2008), τον Οδηγό Καλής Πρακτικής του ΟΟΣΑ για τους Εσωτερικούς Ελέγχους, τη Συμμόρφωση και την Ηθική (2010) και την απόφαση 1729 (2010) της Ολομέλειας της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ακόμη, η χώρα τηρεί πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών, όπως οι Κανόνες Συμπεριφοράς του Διεθνούς Εμπορικού Επιμελητηρίου (ICC) για την καταπολέμηση της εκβίασης και της δωροδοκίας (2005), οι Αρχές του Παγκόσμιου Οικονομικού Forum για την αντιμετώπιση της διαφοράς (2005) και οι Επιχειρηματικές Αρχές για την αντιμετώπιση της διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας (2003)⁶⁵.

Πρόκειται για παροχή προστασίας από αδικαιολόγητη μεταχείριση σε πρόσωπα, τα οποία, **χωρίς να εμπλέκονται τα ίδια στην τέλεση εγκλημάτων διαφθοράς,**

64. Βλ. Έκθεση «Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ: Τεχνική Υποστήριξη για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς». Διαθέσιμη σε: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-Greece-Whistleblower-Protection-Legislative-Proposal-GRE.pdf>.

65. Βλ. Καντιδένο.

συμβάλλουν ουσιωδώς στην αποκάλυψη των εν λόγω εγκλημάτων με πληροφορίες που παρέχουν στις αρμόδιες διωκτικές Αρχές⁶⁶.

Όπως επισημαίνει ο Καντιδένος με την διάταξη του άρθρου 47 ΚΠΔ παρέχονται σημαντικά κίνητρα στα πρόσωπα που γνωρίζουν ή συμπεραίνουν επί τη βάσει συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών ότι τελούνται εγκλήματα διαφθοράς, να συμβάλουν στην αποκάλυψή τους και στη δίωξη των υπαιτίων. Τα εν λόγω πρόσωπα μπορούν με πράξη του αρμόδιου εισαγγελέα ή του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς να λαμβάνουν την ιδιότητα του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» και να τυγχάνουν ειδική προστασία για όσο χρόνο φέρουν την ως άνω ιδιότητα⁶⁷.

Επίσης, θεσπίζεται υπέρ των εν θέματι προσώπων η δυνατότητα οριστικής αποχής από την άσκηση ποινικής δίωξης σε βάρος τους, σε περίπτωση που έχει κατατεθεί εναντίον τους (αμυντική) καταγγελία περί τελέσεως εκ μέρους τους ψευδορκίας, ψευδούς καταμήνυσης, συκοφαντικής δυσφημίσεως και παραβίασης προσωπικών δεδομένων⁶⁸.

Ωστόσο, για να μην περιορίζεται υπέρμετρα η δικαστική προστασία, την οποία ενδέχεται να επιζητήσει ο υπάλληλος που θεωρεί ότι οι πληροφορίες του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος προσβάλλουν την τιμή και την υπόληψή του: (α) θεσμοθετείται δυνατότητα αποχής από την ποινική δίωξη (και δυνατότητα ανάκλησης της εισαγγελικής πράξης με την οποία προσδόθηκε η ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος), (β) ορίζεται ως προϋπόθεση περί οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη, ότι η τελευταία δεν πρέπει να κρίνεται απαραίτητη για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και (γ) απαιτείται προς τούτο ομοφωνία μεταξύ του αρμοδίου για τη δίωξη των οικείων εγκλημάτων εισαγγελέως πλημμελειοδικών και του Εισαγγελέως Εγκλημάτων Διαφθοράς. Σε περίπτωση μη επιτεύξεως της εν λόγω συμφωνίας ασκείται ποινική δίωξη και εφαρμόζονται κατά περίπτωση τα άρθρα 59 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και 366 παρ. 2 του Ποινικού Κώδικα⁶⁹.

66. Βλ. Καντιδένο.

67. Βλ. Καντιδένο.

68. Βλ. Καντιδένο.

69. Βλ. Καντιδένο.

2.4.1. Παρατηρήσεις επί 47 ΚΠΔ «Αποχή από την ποινική δίωξη των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος»

Η συγκεκριμένη διάταξη περιορίζεται να αποδώσει την ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος σε όποιον συμβάλλει στην αποκάλυψη και δίωξη μόνο «σε υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α του Ποινικού Κώδικα και τις συναφείς με αυτές πράξεις», δηλαδή δωροληψία και δωροδοκία πολιτικών αξιωματούχων, δωροληψία και δωροδοκία υπαλλήλου, δωροληψία και δωροδοκία δικαστικών λειτουργών, εμπορίας επιρροής και μεσάζοντες, και στις συναφείς με αυτές πράξεις, και όχι εν γένει σε διάφορα εγκλήματα, ειδικά προσδιοριζόμενα, ή έστω κατόπιν πράξεως του αρμόδιου Εισαγγελέα, δηλαδή ενδεικτικά στα εγκλήματα της απιστίας στην υπηρεσία, ψευδούς βεβαίωσης, υπεξαίρεσης, απάτης, νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, κ.λπ.⁷⁰.

Ορθώς σημειώνεται, κατά τον Καντιδένο, ότι την ιδιότητα του εν λόγω μάρτυρα (σύμφωνα με την γραμματική ερμηνεία του νόμου) αποκτά προφανώς μόνο όποιος συμβάλλει στην αποκάλυψη και δίωξη των παραπάνω αδικημάτων, που προβλέπονται στο άρθρο 47 του Ποινικού Κώδικα, και των συναφών με αυτά άλλων αδικημάτων, που μπορεί να είναι μεγαλύτερης ακόμη ποινικής απαξίας, **μόνον εάν έχει ασκηθεί ποινική δίωξη και για τα τελευταία, και όχι αυτοτελώς**, τουλάχιστον όπως μέχρι σήμερα έχει ερμηνευθεί, σε ελάχιστες περιπτώσεις, από τους αρμόδιους Εισαγγελείς Διαφθοράς, κατά παράβαση, όμως, των διεθνών και ευρωπαϊκών δεσμεύσεων της Χώρας μας⁷¹.

Ερμηνευτικά, όμως, και εναρμονισμένα πάντοτε με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της Χώρας μας, την ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος πρέπει να την αποκτά κάθε μάρτυρας που με τις δικές του άδολες ενέργειες έχει συμβάλει στην αποκάλυψη και δίωξη εν γένει εγκλημάτων διαφθοράς, όπως π.χ. της ψευδούς βεβαιώσεως, της απιστίας, της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, κ.λπ., και συνεπώς όλες οι εισαγγελικές και δικαστικές αρχές (εισαγγελέας, ανακριτής) κατά περίπτωση οφείλουν να ενημερώνουν σχετικά τον Εισαγγελέα Διαφθοράς ή τον Εισαγγελέα όπου εκκρεμεί η σχετική δικογραφία, ώστε

70. Βλ. Καντιδένο.

71. Βλ. Καντιδένο.

ο τελευταίος, ως οφείλει, να παράσχει, με την έγκριση του Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου, την απαιτούμενη προστασία και με τον τρόπο αυτό να εμπεδώσει την πραγματική βούληση πάταξης της Διαφθοράς, επί της ουσίας, και όχι τυπολατρικά, μεμονωμένα, ή επιλεκτικά⁷².

Ζητήματα που αναφέρονται από την εν λόγω διάταξη είναι μεταξύ άλλων πως προσδιορίζεται εν προκειμένω το δημόσιο συμφέρον και ποιο είναι, τι θα συμβεί στην μαρτυρική κατάθεση του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος αν αποδειχθεί μετά το πέρας της παραγραφής ψευδής, καθώς και πώς μπορεί να προβλέψει ο εισαγγελέας Πλημμλειοδικών ή Διαφθοράς και κατ' επέκταση να ενημερωθεί κι ο Αντεισαγγελέας Αρείου Πάγου ότι ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος δεν εμπλέκεται καθ' οιονδήποτε τρόπο στις αξιόποινες πράξεις και δεν αποβλέπει σε ίδιον όφελος⁷³.

2.5. Ειδοποιός διαφορά μεταξύ των διάφορων εννοιών

Το κοινό γνώρισμα μάρτυρα στέμματος και μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος είναι ότι αμφότεροι συνεργάζονται με τις αρχές, οι δε καταθέσεις τους επιφέρουν αποδεικτικές διευκολύνσεις στο διωκτικό έργο αυτών. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι τάσσονται από τον νομοθέτη πανομοιότυπες, εν μέρει μόνο, απαιτήσεις για τον χαρακτηρισμό ορισμένου προσώπου ως μάρτυρα του «στέμματος» ή δημοσίου συμφέροντος όπως η αξίωση για «ουσιώδη συμβολή» στην αποκάλυψη των επίμαχων πράξεων διαφθοράς, ώστε να καταστεί εφικτή η ένταξη προσώπου στο ευνοϊκό ρυθμιστικό πεδίο αμφοτέρων των άρθρων.

Μολαταύτα πρόκειται για διαφορετικές και διακριτές κατηγορίες προσώπων. Η ειδοποιός διαφορά έγκειται στο ότι ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος δεν διώκεται για κάποιο υπό διερεύνηση έγκλημα ενώ ο μάρτυρας στέμματος έχει συμμετοχή, άλλως, εμπλοκή.

Ειδικότερα, ο μάρτυρας στέμματος προβαίνει σε αποκαλύψεις στις αρχές αφού έχουν ήδη εκκινήσει ή πρόκειται να εκκινήσουν ποινικές διαδικασίες εναντίον του ενώ ο

72. Βλ. Καντιδένο.

73. Βλ. Καντιδένο.

μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος δεν φέρει ούτε την ιδιότητα του κατηγορουμένου ούτε του εν γένει συμμετόχου στο έγκλημα που αναγγέλλει⁷⁴.

Η διαφορά επιρρωνύεται έτι περαιτέρω με ex lege επιχείρημα από τη γραμματική διατύπωση των άρθρων 263^A ΠΚ και 47 ΚΠΔ. Στο μεν πρώτο γίνεται αναφορά σε «υπαίτιο» των εκεί αναφερόμενων εγκλημάτων διαφθοράς, στο δε δεύτερο τάσσεται ως βασική προϋπόθεση για τον χαρακτηρισμό προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, η μη εμπλοκή «καθ' οιονδήποτε» τρόπο στα αναγγελλόμενα εγκλήματα⁷⁵.

Η προγενέστερη εμπλοκή στο έγκλημα καθίσταται ουσιαστικά το κρίσιμο διαχωριστικό στοιχείο που αντιδιαστέλλει τον μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος από τον μάρτυρα του «στέμματος», η δε κατάφασή της στερεί οριστικά τη δυνατότητα χαρακτηρισμού προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος. Συμμέτοχος στο έγκλημα και μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος είναι ιδιότητες, τόσο εννοιολογικά, αλλά ήδη και εκ του νόμου, ασύμβατες⁷⁶.

Υπάρχει όμως και μία επιπρόσθετη ποιοτική διαφορά. Ο μάρτυρας του «στέμματος», προβαίνοντας σε δηλώσεις ενώπιον των αρχών, απολαμβάνει διάφορες ωφέλειες για τη συνδρομή του, ήτοι εξαρτά άμεσο και επικείμενο συμφέρον, το οποίο συνίσταται στην επιεική- ευνοϊκή ποινική του αντιμετώπιση. Η δε σχέση του με τη διωκτική αρχή εδράζεται επί μίας ρητής ή σιωπηρής διαπραγμάτευσης: τη δυσμένεια που ο μάρτυρας του «στέμματος» αποκομίζει από τις τυχόν ενοχοποιητικές (ακόμα και για τον ίδιο) δηλώσεις, αντισταθμίζει η προνομιακή μετέπειτα μεταχείρισή του. Τα χαρακτηριστικά αυτά, όμως, ουδόλως αντιστοιχούν στο θεσμό του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος. Ο μάρτυρας δεν διαπραγματεύεται με τις αρχές. Αντίστοιχα, δεν αποβλέπει σε κάποια «ελαφρότερη» ποινή, διότι ουδεμία επαπειλείται εναντίον του, το μόνο δε «συμφέρον» που εξαρτά από τη γνωστοποίηση των πληροφοριών προς τις αρχές είναι η προστασία του από μέτρα αντεκδίκησης και εν γένει αντιποίνων για τα οποία θα γίνει λόγος σε άλλο σημείο της παρούσης⁷⁷.

Μία πρόσθετη γενική ειδοποιός διαφορά μεταξύ προστατευόμενου μάρτυρα και μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος είναι ότι τελεολογικά υπηρετούν διαφορετικό

74. Κουκλουμπέρης, 35.

75. Ό.π. 35.

76. Ό.π. 35.

77. Ό.π. 35-36.

σκοπό. Ο προστατευόμενος μάρτυρας θέτει κατά κύριο λόγο τις προϋποθέσεις για το έγκυρο της μαρτυρικής κατάθεσης που λαμβάνεται χωρίς να αποκαλυφθεί η ταυτότητα ενώ ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος προβλέπει τη λήψη μέτρων προστασίας ανεξάρτητα από την πορεία της ποινικής δίκης⁷⁸.

Έτι περαιτέρω και δοθείσης της διευρυμένης τομεακής προσέγγισης που φέρνει η Οδηγία 2019/1937/ΕΕ όσον αφορά το υποκείμενο (ήτοι τα πρόσωπα που είναι δυνάμενα να καταστούν whistleblowers) διαφαίνεται ότι δεν ταυτίζεται απόλυτα ο whistleblower με τον μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος όπως αναλύθηκε και αναλύεται στον υπάρχουσα ποινική νομοθεσία. Δεν μπορούν να ταυτιστούν απόλυτα οι έννοιες. Ούτε φυσικά δύναται να ενταχθεί η έννοια αυτή στην ευρεία έννοια μάρτυρα του στέμματος κατά τα ερμηνευτικώς οριζόμενα στον Ερμηνευτικό Κώδικα Ποινικής Δικονομίας⁷⁹.

Η ένταξη του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος στη σκέπη της έννοιας του μάρτυρα στέμματος από άποψη ουσιαστικού ποινικού δικαίου κρίνεται άστοχη, διότι εννοιολογικά διαφέρουν όπως αναλύθηκε κι ανωτέρω. Ωστόσο, από άποψη δικονομικού ποινικού δικαίου ενόψει του προστατευτικού πλαισίου του άρθρου 218 ΚΠΔ στο οποίο εντάσσονται και τα δύο είδη, φαίνεται να τυγχάνουν την ίδια αντιμετώπιση και να εξομοιώνονται, ενώ παραβλέπεται το γεγονός ότι ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος είναι πλήρως αποσυνδεδεμένος τόσο από την κατάθεση όσο κι από την ποινική δίκη.

Πρέπει να διευκρινιστεί ότι τα σημεία αφετηρίας είναι εντελώς διαφορετικά: ο μάρτυρας στέμματος έχει ως αφετηρία την πράξη κατάθεσης και «προσμένει» το γεγονός της ποινικής δίκης και του ποινικού ακροατηρίου. Ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος ή ορθότερα, ο whistleblower κατά τα οριζόμενα στην Οδηγία, έχει ως αφετηρία την στιγμή που θα κάνει αναφορά μέσω ενός εσωτερικού, εξωτερικού διαύλου, χρόνος έτη μακρά από τον χρόνο κατάθεσης και χρόνος αδιάφορος, ακόμη, από τον χρόνο κατάθεσης. Ο whistleblower αξιώνει προστασία ανωνυμίας, ταυτότητας, εν γένει στοιχείων προσωπικών που τον ταυτοποιούν σε χρόνο προγενέστερο από τον χρόνο του μάρτυρα στέμματος και μάλιστα, αξιώνει πολλαπλή

78. Βλ. Καντιδένο.

79. Έρμηνεία άρθρου 47 ΚΠΔ, Μαργαρίτη Άντα, Μαργαρίτης Μιχαήλ, Ερμηνευτικός Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας, 2020.

προστασία όπως θα επεξηγηθεί και κατωτέρω, (α) προστασία της πληροφορίας που παρέχει και (β) προστασία του προσώπου του αλλά και (γ) προστασία από αντίποινα.

Κατόπιν αυτών των όλως ενδεικτικών διαφορών, κατά την γράφουσα, είτε θα προκύψει συγχώνευση και απορρόφηση του θεσμού του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος από τον σύγχρονο whistleblower είτε παράλληλη συνύπαρξη δυο θεσμών με ό,τι έννομες συνέπειες αυτή η παραλληλότητα μπορεί να συνεπιφέρει πολυεπιπένδως.

Υπάρχει σαφέστατα αλληλεπικάλυψη μεταξύ του προσώπου του whistleblower και του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, ωστόσο, ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος κρίνεται επί τη βάσει των εθνικών στενών ποινικών προδιαγραφών κι όχι επί τη διευρυμένη βάσει πολυδικαιικών ενωσιακών προδιαγραφών ή άλλως ευρωπαϊκών προδιαγραφών με ποινικό χαρακτήρα και όχι μόνον. Υπό αυτήν την έννοια το πρόσωπο του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος πρέπει να ανασυντεθεί: η συγχώνευση ή η παραλληλότητα κρίνονται και είναι ζητήματα υπό εξέταση.

Όπως εξίσου επίμαχο ζήτημα για το οποίο θα γίνει λόγος στο τελευταίο κεφάλαιο είναι η προτεινόμενη από την γράφουσα, διάκριση των όρων whistleblowing και whistleblower. Το πρόσωπο του whistleblower συνειρμικά και δικαιολογικά προσιδιάζει στην θεώρηση ως όπλου πάταξης της διαφθοράς, γιατί είναι ο ενεργός πολίτης που δρα ως όπλο πρόληψης του εγκλήματος ειδικά σε περιπτώσεις εκ των έσω και αφανούς εγκληματικότητας ενώ το whistleblowing προσιδιάζει μεθοδολογικά στην θεώρηση ως μηχανισμού ή πρακτικής που υποκαθιστά τα συστήματα κανονιστικής συμμόρφωσης και ενδεχομένως ακόμη και του εσωτερικού ελέγχου, βελτιώνει την εσωτερική και δη εταιρική διακυβέρνηση αξιώνοντας περισσότερη ισοτιμία στους ρόλους εργοδοσίας και εργαζομένου. Οι δυο έννοιες παραλληλίζονται ως δυο εφαπτόμενοι κύκλοι με κοινή αφετηρία.

Μόνο μέσω αυτής της θέασης και οπτικής μπορεί να συγκεραστεί η πολυσήμαντη δυναμική βεληνεκούς αυτού του νεοπαγούς θεσμού στην καρδιά του οποίου υπάρχει το δικαίωμα ελευθερίας έκφρασης από το οποίο και αναδύεται και ενυλώνεται σε επιμέρους πολιτικές, άλλως, εργαλεία, αυτά της ρυθμιστικής εσωτερικής διακυβέρνησης (governance tool) και πάταξης της διαφθοράς (anti-corruption tool).

Δεν είναι επομένως υπ' αυτή την θεώρηση ένα στατικό μέγεθος, αλλά ένα δυναμικό μεταβαλλόμενο και εξελικτικό φαινόμενο, είναι δικαίωμα και πολιτική (policy) που εκφράζεται και αναδιπλώνεται με την μία ή την άλλη πτυχή του στο εκάστοτε «περιβάλλον» που θα ζυμωθεί.

Με άλλα λόγια το δικαίωμα ενός whistleblower να αναφέρει, να καταγγέλλει την παρανομία και αδικία είναι ο ακρογωνιαίος λίθος πάταξης της διαφθοράς σε όλα τα νομικά πλαίσια των εννόμων τάξεων παγκοσμίως⁸⁰.

2.6. Τρίτα προς τον whistleblower πρόσωπα

Κεφαλαιώδες στοιχείο στην αναφορά μας στο whistleblowing ενόψει της Οδηγίας είναι και η σχέση των whistleblowers με τον Τύπο και δη την ερευνητική δημοσιογραφία. Οι διατυπώσεις της Επιτροπής ήταν ηχηρές στον καίριο ρόλο που διαδραματίζουν οι whistleblowers ως δημοσιογραφικές πηγές, επιτρέποντας, έτσι, στην βιομηχανία των δημοσιογράφων να εκπληρώσουν τον θεμελιώδη ρόλο τους ως «watchdog», δηλαδή ως οιονεί ελεγκτικού οργάνου. Η σημασία του ρόλου εντείνεται ακόμη περισσότερο, αφού η προστασία των whistleblowers παρομοιάζεται σε γενικές γραμμές με την προστασία των δημοσιογραφικών πηγών⁸¹.

Η Οδηγία, καταρχάς, δεν επιτρέπει την απευθείας δημόσια αποκάλυψη στα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Θέτει, όμως, τις προϋποθέσεις εναλλακτικώς για να επιτραπεί η δημόσια αποκάλυψη. Ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος – whistleblower στρέφεται, λοιπόν, απευθείας στους δημοσιογράφους στις εξής περιπτώσεις, όταν (α) καμία ενδεδειγμένη ενέργεια δεν αναλήφθηκε ως ανταπόκριση στην αναφορά εσωτερικά ή εξωτερικά, (β) το πρόσωπο έχει βάσιμους λόγους να πιστεύει ότι η παραβίαση συνιστά άμεσο ή έκδηλο κίνδυνο για το δημόσιο συμφέρον, και (γ) η υποβολή αναφοράς εξωτερικά ενέχει κίνδυνο αντιποίνων, υπάρχει μικρή προοπτική να αντιμετωπιστεί η παραβίαση αποτελεσματικά ή όταν οι αρμόδιες αρχές είναι αναμεμιγμένες στην παραβίαση⁸².

80. Διεθνής Διαφάνεια Η.Π.Α., *Recommended Reforms for Whistleblower Protections in the United States*, 2020. Διαθέσιμη σε: <https://us.transparency.org/resource/recommended-reforms-for-whistleblower-protections-in-the-united-states/>.

81. Miha Šepec et al., *The European whistleblowing directive: a legislative barrier between journalists and their sources?*, 2019, *Media, Culture & Society* 42(7-8), 1529-1530.

82. Άρθρο 15 Οδηγίας.

Διαφαίνεται, λοιπόν, από την ανωτέρω διάταξη ότι η προσφυγή των προσώπων αυτών στα μέσα μαζικής ενημέρωσης είναι το *ultimum refugium*, η εσχάτη λύση υπό τις προϋποθέσεις που αναφέρθηκαν.

Πρέπει να υπογραμμιστεί ηχηρά ότι εδώ οι whistleblowers διαδραματίζουν, άλλως ενδύονται έναν διαφορετικό μανδύα, άρα και ρόλο, αυτό της «πηγής». Αποτελούν δημοσιογραφική πηγή περιστατικών διαφθοράς, καταχρηστικών πρακτικών και κάθε δικαιικής παραβίασης προς τους ερευνητικούς δημοσιογράφους. Η ερευνητική δημοσιογραφία ως είδος αποτελεί είδος οιονεί τέταρτης εξουσίας⁸³.

Μείζων ρόλος των MME είναι να θέτουν δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς αλλά και πολιτικούς ηγέτες υπόλογους. Μέσα σε αυτόν τον αναφύοντα ρόλο της λογοδοσίας, της διαφάνειας, ρόλο «watchdog» της ερευνητικής δημοσιογραφίας, οι whistleblowers διαδραματίζουν έναν ... συμβιωτικό ρόλο κι έναν αντίπαλο ρόλο:

από τη μια μεριά οι whistleblowers επιτελούν ρόλο «πηγής» πληροφοριών, ιστοριών, ιδεών που ενίοτε καταλήγει στην αποκάλυψη παραβιάσεων από υψηλού προφίλ ανθρώπους ενώ ταυτόχρονα η έκθεση στον Τύπο εμψυχώνει τους whistleblowers να προσφύγουν στη Δικαιοσύνη σε περιπτώσεις θεσμικής παραβίασης, κι από την άλλη μεριά οι δημοσιογράφοι είναι συχνά καχύποπτοι για τους ισχυρισμούς των whistleblowers και το προσωπικό τους συμφέρον στην υπόθεση, ενώ οι δε whistleblowers ανησυχούν για το πώς οι αποκαλύψεις θα μπορούσαν να επηρεάσουν την προσωπική και επαγγελματική τους ζωή⁸⁴.

Ο χαρακτηρισμός των MME ως κοινωνικού «watchdog» πηγάζει από την κλασική φιλελεύθερη αντίληψη της σχέσης κυβέρνησης και κοινωνίας εντός της δημοκρατίας. Η δημοσιογραφία ενεργεί με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον μεριμνώντας για την ευημερία του γενικού κοινού και όχι των «κυρίαρχων» ομάδων εντός της κοινωνίας. Η δε ισχύς των μέσων ενημέρωσης είναι τέτοια που είναι σε θέση να επηρεάσουν τις κυρίαρχες κοινωνικές ομάδες του κοινού.

Η θέαση αυτή των μέσων μαζικής ενημέρωσης από ρόλου οιονεί ελεγκτικού οργάνου, άλλως κοινωνικού φύλακα που ακριβέστερα εκφράζεται με τον όρο

83. Lück /Schultz, *Investigative Data Journalism in a Globalized World A Survey Study*, ICIJ Journalists, 94.

84. Karin Wahl-Jorgensen, Joanne Hunt, *Journalism, accountability and the possibilities for structural critique: A case study of coverage of whistleblowing*, vol.13, issue 4, 399-416.

«watchdog» διευκολύνει δυο πολιτικές δυναμικές προεξάρχουσας σημασίας για την δημοκρατία: την αντιπροσώπευση των πολιτών και την λογοδοσία της κυβέρνησης στο κοινό. Αυτή η προσέγγιση της ερευνητικής δημοσιογραφίας και της δημόσιας αποκάλυψης παράνομων κι ανήθικων δραστηριοτήτων, παραβιάσεων εν γένει, καθιστά τους δημοσιογράφους «θεματοφύλακες της συνείδησης⁸⁵».

Οι ιστορίες τους εγείρουν την προσοχή στην κατάρρευση των κοινωνικών συστημάτων και τη δυσλειτουργία εντός του δημόσιου τομέα που προκαλούν βλάβες και αδικίες. Έμμεσα οι ιστορίες αυτές αξιώνουν απαντήσεις από τους ασκούντες δημόσια εξουσία – και το κοινό αυτό καθεαυτό – στην κατάρρευση και την υφιστάμενη δυσλειτουργία. Κατ' αυτόν τον τρόπο η δουλειά των δημοσιογράφων καλεί άπαντες, ως μέλη κοινωνίας, να αποφασίσουμε τι θεωρείται και τι δε θεωρείται ως «προσβολή» αντιτιθέμενη στην αίσθηση περί ηθικής τάξης, και να συλλογιστούμε ποιες είναι οι προσδοκίες ή απαιτήσεις μας από τους ηγέτες μας, τους θεσμούς μας και εν τέλει από τους εαυτούς μας.

Οι δημόσιες αποκάλυψεις των whistleblowers στους ερευνητές δημοσιογράφους περί παραβιάσεων συστημικής διαφθοράς μπορεί να οδηγήσουν σε αλλαγή κουλτούρας⁸⁶ και νοοτροπίας καθώς όταν, παραδείγματος χάριν, οι whistleblowers «δείχνουν» νομικές ατασθαλίες, «παραθυράκια» του νόμου τότε αυτές οι ατασθαλίες δύνανται να διορθωθούν μέσα από την νομοθεσία και κατ' επέκταση να εμπεδωθεί η αλλαγή της κουλτούρας κοινωνικά, πολιτικά και νομοθετικά. Η σχέση whistleblowers και δημοσιογράφων είναι ο συνεκτικός κρίκος που διατηρεί λειτουργικό τον θεσμό της δημοκρατίας.

Υπό το πρίσμα της εξεταζόμενης Οδηγίας η διάταξη 15§2 θεσπίζει ειδικό αυτόνομο πλαίσιο προστασίας της ελευθερίας έκφρασης του λόγου και επιτρέπει την απευθείας αποκάλυψη πληροφορίας στον Τύπο. Δεδομένου ότι στην ελληνική έννομη τάξη υφίσταται κενό στην ύπαρξη ενός τέτοιου αυτόνομου συστήματος προστασίας ελευθερίας έκφρασης στον Τύπο προτείνεται και συνίσταται για την προστασία αντιποίνων και εξαπόλυσης μύδρων κατά των δημοσιογράφων που φέρουν στο φως της δημοσιότητας περιστατικά διαφθοράς τηρουμένης της προστασίας των πηγών τους:

85. Karin Wahl, 402.

86. Ο.π. 413.

η εφαρμογή του άρθρου 367§1 ΠΚ η οποία προβλέπει ότι: «Δεν αποτελούν άδικη πράξη: α) οι δυσμενείς κρίσεις για επιστημονικές, καλλιτεχνικές ή επαγγελματικές εργασίες· β) οι δυσμενείς εκφράσεις που περιέχονται σε έγγραφο δημόσιας αρχής για αντικείμενα που ανάγονται στον κύκλο της υπηρεσίας της, καθώς και γ) οι εκδηλώσεις που γίνονται για την εκτέλεση νόμιμων καθηκόντων, την άσκηση νόμιμης εξουσίας ή για τη διαφύλαξη (προστασία) δικαιώματος ή από άλλο δικαιολογημένο ενδιαφέρον ή δ) σε ανάλογες περιπτώσεις».

Εν προκειμένω, προτείνεται από την γράφουσα, ως ασφαλιστική δικλείδα το εδάφιο δ' της εν λόγω διάταξης που αίρει τον άδικο χαρακτήρα, η οποία είναι μία από τις ελάχιστες αν όχι η μοναδική περίπτωση εμφιλοχώρησης της αναλογικότητας στον Ποινικό Κώδικα, η οποία επιτρέπεται, εφόσον είναι *in bonam partem*, ήτοι υπέρ του κατηγορουμένου. Με το εν λόγω εδάφιο προστατεύεται ο κύκλος των δημοσιογράφων από αντίποινα στις περιπτώσεις που δημοσιοποιούν περιστατικά διαφθοράς από τις προστατευμένες πηγές τους, τους whistleblowers και «τρέπονται» και οι ίδιοι σε whistleblowers. Άλλωστε, η Οδηγία προστατεύει μία ευρεία γκάμα προσώπων ακόμη και τρίτων προσώπων και από αυτόν τον διευρυμένο κύκλο δε θα μπορούσαν να μην τύχουν προστασία και οι δημοσιογράφοι.

Ασφαλιστική δικλείδα αποβαίνει φυσικά και το εδάφιο γ' του 367§1 ΠΚ «άλλο δικαιολογημένο ενδιαφέρον» όπου το δε ενδιαφέρον λειτουργεί ως φίλτρο αποκλεισμού προσβολών της τιμής που εξυπηρετούν παράνομα συμφέροντα και σκοπούς. Ως δε δικαιολογημένο ενδιαφέρον νοείται η επιδίωξη σκοπού (δημόσιου ή ιδιωτικού, ηθικής ή υλικής φύσεως), ο οποίος αναγνωρίζεται από το δίκαιο ως άξιος προστασίας⁸⁷.

Δικαιολογημένο, λοιπόν, τέτοιο ενδιαφέρον που πηγάζει από τη συνταγματικά κατοχυρωμένη ελευθερία και την κοινωνική αποστολή του τύπου έχουν και τα πρόσωπα που συνδέονται με τη λειτουργία του και πρωτίστως και κατά κύριο λόγο οι δημοσιογράφοι για τη δημοσίευση γεγονότων και σχολίων σχετικών με τις πράξεις και τη συμπεριφορά προσώπων που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για το κοινωνικό σύνολο⁸⁸.

87. ΕφΠατρών 335/2017.

88. ΑΠ 520/2018.

Κεφάλαιο Τρίτο

Έννομη Προστασία

3.1. Καθεστώς αντιποίνων και πλαίσιο προστασίας

Κατόπιν της σχετικής διάκρισης των προσώπων παρεμφερών και μη με το πρόσωπο του whistleblower αλλά και των υπόλοιπων τμημάτων που συναπαρτίζουν την «νομοτυπική υπόσταση» του φαινοτύπου ήρθε η στιγμή να ολοκληρωθεί το μονοπάτι της ιχνηλάτησης της υπόστασης με τις έννοιες των αντιποίνων και την προστασία που προσφέρει η σύγχρονη Οδηγία.

Ως πράξεις αντιποίνων για την παροχή πληροφορίας μπορεί να παρουσιαστούν με την μορφή πειθαρχικών μέτρων ή παρενόχλησης στο χώρο εργασίας. Ως τέτοια ενδεικτικώς απαριθμούνται στο άρθρο 19 της Οδηγίας :

η παύση, απόλυση ή ισοδύναμα μέτρα, ο υποβιβασμός ή στέρηση προαγωγής, η μεταβίβαση καθηκόντων, αλλαγή τόπου εργασίας, η μείωση μισθού, η μεταβολή ωραρίου εργασίας, η στέρηση κατάρτισης, η αρνητική αξιολόγηση επιδόσεων ή αρνητική επαγγελματική σύσταση, η επιβολή ή εφαρμογή πειθαρχίας, επίπληξης ή άλλου πειθαρχικού μέτρου, περιλαμβανομένης της χρηματικής ποινής, ο καταναγκασμός, εκφοβισμός, η παρενόχληση, περιθωριοποίηση, η διάκριση, το μειονέκτημα, η άδικη αντιμετώπιση, η μη μετατροπή σύμβασης προσωρινής απασχόλησης σε μόνιμη, ενώ ο εργαζόμενος είχε δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ότι θα του προσφερθεί μόνιμη απασχόληση, μη ανανέωση ή πρόωρη διακοπή σύμβασης προσωρινής απασχόλησης, η βλάβη περιλαμβανομένης προσβολής της φήμης, ιδίως στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, η οικονομική ζημία, περιλαμβανομένης της επιχειρηματικής ζημίας και απώλειας εισοδήματος, η καταχώριση σε μαύρη λίστα βάσει τομεακής ή κλαδικής επίσημης ή ανεπίσημης συμφωνίας, που μπορεί να συνεπάγεται ότι το πρόσωπο δεν πρόκειται να βρει θέση εργασίας στον τομέα ή στον κλάδο στο μέλλον, πρόωρη διακοπή ή ακύρωση σύμβασης για εμπορεύματα ή υπηρεσίες, η ακύρωση άδειας ή έγκρισης, η παραπομπή για ψυχιατρική ή ιατρική παρακολούθηση.

Όσον αφορά την προστασία που θεσπίζει η Οδηγία 2019/1937 αυτή είναι τετραπλή:

(α) προστασία από αντίποινα: κατά τη διάταξη 21 παρέχει ένδικα μέσα, όπως προσωρινά μέτρα εν αναμονή της απόφασης και πλήρη αποζημίωση.

(β) προστασία προσώπου whistleblower: κατά τη διάταξη 20 προβλέπεται μία σειρά από μέτρα στήριξης όπως: πρόσβαση σε πληροφορίες και συμβουλές για τις διαδικασίες και τα μέσα έννομης προστασίας, αποτελεσματική συνδρομή από τις αρμόδιες αρχές, δικαστική αρωγή σε ποινικές υποθέσεις και διασυνοριακές διαδικασίες σε αστικές υποθέσεις, δικαστική συνδρομή και νομική συμβουλευτική, οικονομική βοήθεια και στήριξη, ψυχολογική υποστήριξη

(γ) προστασία των αναφερομένων, ήτοι των ισχυριζομένων ως υπαιτίων: κατά τη διάταξη 22 προβλέπονται: δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου, τεκμήριο αθωότητας, δικαιώματα υπεράσπισης, ακρόασης και πρόσβασης στον φάκελο, προστασία ταυτότητας καθ'όλη τη διάρκεια των ερευνών και εν γένει προστασία ταυτότητας

(δ) προστασία παρεχόμενης πληροφορίας: Από τη διάταξη 6 προκύπτει ότι προστατεύεται μόνο η πληροφορία για παραβίαση δικαίου στηριζομένης σε βάσιμο λόγο (εύλογη πεποίθηση) ότι αυτή (i) είναι αληθής κατά τον χρόνο αναφοράς και (ii) η πληροφορία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής και (iii) υποβολή αυτής μέσω των διαύλων, ανωνύμως ή επωνύμως ως ισοσθενείς τρόπους αναφοράς.

3.2. Ευρωπαϊκός νομοθετικός κατακερματισμός

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁸⁹, το τοπίο των νομικών ρυθμίσεων αναφορικά με την προστασία των whistleblowers φαίνεται να είναι κατακερματισμένο. Το πιο σημαντικό νομοθετικό κείμενο είναι η Σύμβαση του Στρασβούργου (Η Σύμβαση ποινικού δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά της 27.1.1999). Η Σύμβαση αυτή εισήγαγε ένα ολοκληρωμένο μοντέλο για τη χρήση των μέσων του ποινικού δικαίου της αντιμετώπισης των διαφόρων ειδών δωροδοκίας. Εξίσου σημαντικό κείμενο είναι και το Πρόσθετο Πρωτόκολλο της 15.5.2003 και ειδικότερα το άρθρο 22.

Σύμφωνα με έρευνα του 2014, σε επίπεδο κρατών μελών, μόνο 5 από τα 28 κράτη μέλη της Ένωσης διαθέτουν νομοθεσία που να ρυθμίζει διαδικασίες αναφοράς για

⁸⁹. Παναγοπούλου - Κουτνατζή, 131-133 · Στυλιανίδου, 95.

τους whistleblowers και μορφές προστασίας. Τέτοια Κράτη υπήρξαν το 2014 το Λουξεμβούργο, η Ρουμανία, η Σλοβενία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία.

Λιγότερο από το 54% των ευρωπαϊκών κρατών μελών έχει μόνο αποσπασματική νομοθεσία και σχεδόν το 1/3 των κρατών μελών της Ένωσης δεν έχει καθόλου σχετική νομοθεσία ή πολύ ασθενείς μορφές προστασίας. Αυτό καταδεικνύει ένα ανεπαρκές νομοθετικό πλαίσιο που υφίσταται για την προστασία των whistleblowers στην πλειοψηφία των κρατών μελών της Ένωσης⁹⁰.

Η τρέχουσα κατάσταση σε επίπεδο κρατών μελών βρίσκει την Κροατία (2019), Γαλλία και Ιταλία (2017) και Σουηδία (2016) να έχουν σχετικά καινούριους νόμους για την προστασία των whistleblowers με κενά ωστόσο στην πλήρη προστασία τους⁹¹.

Σε ένα σημαντικό ψήφισμα που εγκρίθηκε της 25 Νοεμβρίου 2015, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάλεσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προτείνει μέχρι τον Ιούνιο 2016 ένα νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε. για την αποτελεσματική προστασία των whistleblowers. Τον Ιούνιο του 2016 το Συμβούλιο εξέδωσε Οδηγία που θεσπίζει κανόνες για την προστασία των εμπορικών απορρήτων και των εμπιστευτικών πληροφοριών των εταιριών της Ε.Ε. Η απόφαση ελήφθη μετά τη συμφωνία που επετεύχθη με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 15 Δεκεμβρίου 2015⁹².

Για την πληρότητα του παρόντος αξίζει να σημειωθεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να εξετάσει μία σειρά από εργαλεία για την εξασφάλιση της εν λόγω προστασίας έναντι αδικαιολόγητων διώξεων ή άλλων μέσων παρέχοντας και οικονομικό αντάλλαγμα στους whistleblowers χωρίς αυτό να αποτελεί κίνητρο για τη δημοσίευση ευαίσθητων εμπορικών πληροφοριών⁹³.

Λίγο αργότερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εν έτει 2016 σε ανακοίνωσή της ενόψει του σκανδάλου Panama Papers αναγνώρισε ότι οι whistleblowers αποτελούν εξαιρετικά

90. Στυλιανίδου, 96.

91. International bar Association (IBANET), The impact of Covid-19 on the EU Whistleblowing Directive: a threat or an opportunity?, 2020.

92. Στυλιανίδου, 98-102.

93. Στυλιανίδου, 99.

χρήσιμο εργαλείο επιβολής του δικαίου της Ένωσης ενώ δεν παρέλειψε να αναγνωρίσει τη σημασία αυτών στον εντοπισμό φαινομένων φοροδιαφυγής⁹⁴.

Επόμενος σταθμός υπήρξε η Οδηγία 1937/2019 για την οποία έγινε ήδη λόγος ενόψει της ανάγκης προσδιορισμού του προσώπου του whistleblower και η οποία έρχεται να εναρμονίσει σε όλα τα Κράτη ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας κοινό προς όλα τα νομικά συστήματα.

3.3. Νομικό πλαίσιο έννομης τάξης Η.Π.Α.

Σε αντίθεση με το ευρωπαϊκό τοπίο, οι Ηνωμένες Πολιτείες έχουν ηγετική επιρροή⁹⁵ στη θέσπιση νόμων για τους whistleblowers με βασικές προστασίες και κίνητρα, συμπεριλαμβανομένου της εμπιστευτικής διαχείρισης των αποκαλύψεων, των οικονομικών βραβείων και των ανεξάρτητων καναλιών αναφοράς. Επί του παρόντος, υπάρχουν δεκάδες νόμοι σε ομοσπονδιακό, κρατικό και τοπικό επίπεδο που έχουν σχεδιαστεί για να ενθαρρύνουν τους whistleblowers να εμφανιστούν.

Νόμος False Claims Act

Ήδη από το 1778 υπάρχει αμερικανική νομοθεσία για whistleblowers ως απόκριση στις κατηγορίες κακοποίησης κρατουμένων από το Πολεμικό Ναυτικό. Ο νόμος False Claims Act (FCA) είναι ο πρώτος νόμος των Η.Π.Α. για τους whistleblowers και ένας από τους ισχυρότερους νόμους στις Ηνωμένες Πολιτείες⁹⁶.

Επικυρώθηκε το 1863 από τον Πρόεδρο Αβραάμ Λίνκολν κατά τη διάρκεια του Εμφυλίου Πολέμου. Στο μέσο του πολέμου, είχε καταστεί εμφανές πια ότι πολλοί προμηθευτές παρείχαν υποβαθμισμένα αγαθά και υπηρεσίες στα στρατεύματα. Σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης αυτού ψηφίστηκε ο νόμος FCA για να πατάξει την απάτη στη σύναψη δημόσιων συμβάσεων (government contracting), αλλά και την απάτη εις βάρος της κυβέρνησης⁹⁷.

Από την αρχική υπογραφή του, ο νόμος αυτός πέρασε αρκετές αναθεωρήσεις και γίνεται όλο και πιο ισχυρός, αλλά μια πτυχή παρέμεινε αλώβητη κι αναλλοίωτη από

⁹⁴. COM(2016) 451 Τελικό, 5.7.2016. Διαθέσιμο σε:

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-451-EN-F1-1.PDF>.

⁹⁵. National Whistleblower Center (NWC). Διαθέσιμο σε: <https://www.whistleblowers.org/major-u-s-whistleblower-laws/>.

⁹⁶. National Whistleblower Center (NWC).

⁹⁷. National Whistleblower Center (NWC).

τη σύλληψή του: η διάταξη qui tam ή whistleblower. Αυτή η σημαντική διάταξη επιτρέπει σε κάθε άτομο ή μη κυβερνητική οργάνωση να καταθέσει αγωγή, στα περιφερειακά δικαστήρια των ΗΠΑ εκ μέρους της κυβέρνησης των Ηνωμένων Πολιτειών⁹⁸.

Σύμφωνα με αυτή τη διάταξη, οι whistleblowers μπορούν να ανταμειφθούν για την εμπιστευτική αποκάλυψη απάτης που έχει ως αποτέλεσμα οικονομική ζημία στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Υπό την προϋπόθεση ότι οι αρχικές τους πληροφορίες οδηγούν σε επιτυχή δίωξη, οι καταγγέλλοντες λαμβάνουν υποχρεωτική ανταμοιβή μεταξύ 15% και 30% των εισπραχθέντων εσόδων. Αυτές οι (αντ)αμοιβές είναι ουσιαστικές δεδομένου ότι σύμφωνα με τον Νόμο FCA, ο εγκληματίας υπέχει ευθύνη για αστική κύρωση και τριπλάσια αποζημίωση⁹⁹.

Είναι σημαντικό να ειπωθεί ότι ο νόμος FCA γράφτηκε για να έχει μία επεκτατική ισχύ. Συνεπεία αυτού: (1) εφαρμόζεται για συμπεριφορές εκτός των ΗΠΑ – εφόσον υπάρχουν ομοσπονδιακές δαπάνες, προμήθειες ή συμβάσεις, (2) είναι κατάλληλος για την απόδειξη σε ποινικές υποθέσεις καθώς και αστικές και (3) για να εξυπηρετεί οποιονδήποτε να χρησιμεύσει ως whistleblowers, συμπεριλαμβανομένων μη Αμερικανών πολιτών και ΜΚΟ¹⁰⁰.

Τμήμα του νόμου FCA αποτελούν και οι «Reverse False Claims» τροποποιήσεις που εισήχθησαν εν έτει 1986.

Οι περιπτώσεις των «reverse false claims» ενισχύθηκαν περαιτέρω το 2009, όταν το Κογκρέσο ψήφισε τον Νόμο περί ενίσχυσης και ανάκτησης απάτης (FERA). Ο νόμος επέκτεινε την ευθύνη βάσει του Νόμου FCA.

Η FERA όρισε επίσης, τον όρο «υποχρέωση» προκειμένου να συμπεριλάβει, ένα καθιερωμένο καθήκον, σταθερό ή μη που προκύπτει από ρητή ή σιωπηρή συμβατική σχέση, σχέσης παραχώρησης, ή άλλης από μια μισθωτή ή παρόμοια σχέση μεταξύ άλλων. Αυτός ο ορισμός επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής του τι μπορεί να θεωρηθεί ως reverse false claim¹⁰¹.

98. National Whistleblower Center (NWC).

99. National Whistleblower Center (NWC).

100. National Whistleblower Center (NWC).

101. National Whistleblower Center (NWC).

Νόμος Sarbanes-Oxley Act (SOX)

Ο νόμος Sarbanes-Oxley Act (SOX) θεσπίστηκε από το Κογκρέσο των Η.Π.Α. το 2002 μετά από το ξέσπασμα χρηματοοικονομικών σκανδάλων σχετικά με επιχειρήσεις. Πρόκειται για έναν ομοσπονδιακό αμερικανικό νόμο, - αρκετά σύνθετο και μακροσκελές νομοθέτημα - που σκόπευε να προστατεύσει τους επενδυτές από την εταιρική λογιστική απάτη, ενισχύοντας την ακρίβεια και την αξιοπιστία των οικονομικών γνωστοποιήσεων. Ωστόσο, οι διατάξεις του SOX ήταν αρχικά ασθενέστερες από άλλους επιτυχείς νόμους¹⁰².

Σε απάντηση στην οικονομική κρίση του 2008 ψηφίστηκε ο νόμος Dodd-Frank με σκοπό την διεύρυνση του SOX και την καταπολέμηση της εταιρικής κακοδιαχείρισης. Προστατεύει τον whistleblower σε μεγαλύτερη έκταση από τον SOX και τον επανατοποθετεί στη θέση που ήταν προ απόλυσης με διπλάσια αποζημίωση¹⁰³.

Νόμος Dodd-Frank

Μεταξύ των σημαντικότερων νόμων για τους whistleblowers είναι ο νόμος Dodd-Frank¹⁰⁴, ο οποίος ψηφίστηκε το 2010 μετά την οικονομική κρίση του 2008-09. Ο νόμος είναι ένας σημαντικός μεταρρυθμιστικός της Wall Street νόμος που καλύπτει δράσεις βασικών προϊόντων και τίτλων παγκοσμίως, ο οποίος στοχεύει στην προώθηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας βελτιώνοντας τη λογοδοσία και τη διαφάνεια. Ο νόμος αυτός δημιούργησε δύο προγράμματα qui tam για whistleblowers στην αμερικανική Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (SEC) και στην Επιτροπή διαπραγμάτευσης συμβολαίων μελλοντικής εκπλήρωσης εμπορευμάτων (CFTC), καθώς και ενισχυμένες διατάξεις whistleblowers βάσει του νόμου Foreign Corrupt Practices Act.

Οι τίτλοι, τα εμπορεύματα και οι αλλοδαπής δωροδοκίας whistleblowers προστατεύονται τώρα από ενισχυμένες διατάξεις που αποσκοπούν στην προστασία της εμπιστευτικότητάς τους και επιτρέπεται να υποβάλλουν ανώνυμα αιτήματα

102. Παναγοπούλου - Κουντατζή, 32-33.

103. ό.π. 32-33.

104. Ό.π. 33.

ανταμοιβής. Οι whistleblowers εκτός των Ηνωμένων Πολιτειών δικαιούνται επίσης οικονομική ανταμοιβή¹⁰⁵.

Από τότε που θεσπίστηκε αυτός ο νόμος, οι δυο Επιτροπές¹⁰⁶ έχουν απονείμει εκατοντάδες εκατομμύρια σε whistleblowers που έφεραν στο φως απάτες σε συναλλαγές τίτλων και εμπορευμάτων και συνέδραμαν στην παραγωγή νομισματικών κυρώσεων σε εκατοντάδες εκατομμύρια (US\$) προς όφελος των μετόχων και της οικονομικής δικαιοσύνης¹⁰⁷.

Ο Dodd-Frank βασίστηκε στον νόμο Sarbanes-Oxley του 2002 (SOX) ένα κομμάτι νομοθεσίας εταιρικής μεταρρύθμισης που ψηφίστηκε μετά από μεγάλα σκάνδαλα όπως η Enron & WorldCom.

Ο Dodd-Frank τροποποίησε τον νόμο SOX για να αυξήσει την περίοδο υποβολής καταγγελιών στο υπουργείο Εργασίας (DOL), να διευκρινίσει το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, να απαγορεύσει τη χρήση συμφωνιών διαιτησίας και να επεκτείνει τα ένδικα μέσα και βοηθήματα για παραβιάσεις της προστασίας των whistleblowers. Ο Dodd-Frank επέκτεινε επίσης τον SOX για να προστατεύσει περισσότερους υπαλλήλους, συμπεριλαμβανομένων εκείνων του «εθνικά αναγνωρισμένου οργανισμού στατιστικής αξιολόγησης».

Λοιποί νόμοι

Στον δημόσιο τομέα συναντάται η Whistleblower Protection Act (WPA)¹⁰⁸ του 1989 για την προστασία ομοσπονδιακών υπαλλήλων που αναφέρουν παράνομες πράξεις και διώκονται με εξαίρεση τους υπαλλήλους μυστικών υπηρεσιών.

Ακολουθεί το 2012 η Whistleblower Protection Enhancement Act η οποία ενίσχυσε την προστασία κι έφερε τροποποιήσεις διευρύνοντας το πεδίο εφαρμογής της προστατευόμενης συμπεριφοράς¹⁰⁹.

Στις καλές πρακτικές που εφαρμόζονται διεθνώς και έχουν συμβάλει στατιστικά στη μείωση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα θα πρέπει να συμπεριλάβουμε το νόμο

105. National Whistleblower Center (NWC).

106. National Whistleblower Center, βλ. ιδίως σε: <https://www.whistleblowers.org/what-is-the-dodd-frank-act/>.

107. National Whistleblower Center (NWC).

108. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, 33.

109. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, 33.

False Claim Act (1987) στις ΗΠΑ, που προβλέπει την καταβολή ποσοστού στον «whistleblower» επί των επιβληθέντων προστίμων για την υπόθεση διαφθοράς αλλά και ποσοστού επί των χρημάτων που δεν απωλέσθηκαν από την κεντρική κυβέρνηση λόγω αποτροπής της πράξης διαφθοράς¹¹⁰.

3.4. Νομικό πλαίσιο έννομης τάξης Ηνωμένου Βασιλείου

Το Ηνωμένο Βασίλειο έχει μία από τις πιο ολοκληρωμένες νομοθεσίες¹¹¹ για την προστασία των whistleblowers στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αποτελείται από τον Νόμο Public Interest Disclosure Act (PIDA) 1998, τον Νόμο για τα Δικαιώματα Απασχόλησης (Employment Rights Act) 1996 και τους κανονισμούς που έχουν καθιερώσει οι Αρχές Χρηματοοικονομικής Συμπεριφοράς και Προληπτικής Ρύθμισης του Ηνωμένου Βασιλείου¹¹².

Ο νόμος PIDA 1998 προστατεύει τους whistleblowers που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον από τα αντίποινα ιδίως μέσω του δικαιώματος αναφοράς στο Δικαστήριο Εργασιακών Διαφορών και μέσω ένδικων μέσων-βοηθημάτων σε περιπτώσεις άδικης απόλυσης. Δεν θεσπίζει ανεξάρτητο φορέα, προστατεύει την εμπιστευτική αναφορά και όχι την ανώνυμη αναφορά και βασίζεται σε εσωτερικές διαδικασίες στην περίπτωση του ιδιωτικού τομέα. Επιπλέον, ο Νόμος θεσπίζει εξωτερικούς διαύλους αναφοράς, ώστε τα παράπονα (καταγγελίες) να γίνονται ενώπιον ενός «Υπουργού Στέμματος» αλλά κι ενώπιον δικαστηρίου εργασιακών διαφορών.

Ο κατάλογος των προστατευόμενων αποκαλύψεων έχει περιεκτικό χαρακτήρα και περιλαμβάνει αποκαλύψεις όταν:

- έχει διαπραχθεί, διαπράττεται ή ενδέχεται να διαπραχθεί ποινικό αδίκημα
- ένα άτομο έχει αποτύχει, αποτυγχάνει ή είναι πιθανό να αποτύχει να συμμορφωθεί με οποιαδήποτε νομική υποχρέωση
- μια δικαστική πλάνη έχει συμβεί, συμβαίνει ή είναι πιθανό να συμβεί

110. National Whistleblower Center (NWC).

111. International Labor Office (ILO), Law and practice on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors, 2019, 34-35. Ilo.org.

112. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, 34-35.

- η υγεία ή η ασφάλεια οποιουδήποτε ατόμου έχει, είναι ή είναι πιθανό να τεθεί σε κίνδυνο
- το περιβάλλον υπέστη, υφίσταται ή ενδέχεται να υποστεί βλάβη, ή,
- πληροφορίες που δείχνουν κάθε θέμα που εμπίπτει σε οποιοδήποτε από τα προηγούμενα¹¹³.

Παρόλα αυτά μετά από 20 χρόνια πρακτικής εφαρμογής ο νόμος PIDA προσφέρει λιγότερη προστασία και περισσότερα βάρη από ό, τι είχε αρχικά προβλεφθεί. Οι εργοδότες έχουν εκμεταλλευτεί τα κενά και τους αναχρονισμούς του νόμου προς ζημία και βλάβη πολλών εργαζομένων που αναζητούν ένδικα μέσα και βοηθήματα. Ένας από τους συντάκτες του νόμου κάλεσε τον Νόμο «επικίνδυνο για τους whistleblowers, επειδή οι άνθρωποι νομίζουν ότι έχουν ισχυρότερη προστασία κάτω από αυτόν από ό,τι στην πραγματικότητα»¹¹⁴.

3.5. Νομικό πλαίσιο έννομης τάξης Ιρλανδίας

Η Ιρλανδία από την άλλη πλευρά είναι μία από τις χώρες με νεότερες νομοθεσίες για τους whistleblowers και διαθέτει μία από τις πιο ενισχυμένες νομοθεσίες, την Protected Disclosure Act¹¹⁵ (PDA) 2014 η οποία θεσπίστηκε με την αρωγή της Διεθνούς Διαφάνειας Ιρλανδίας¹¹⁶. Ήδη τρεις εργαζόμενοι έχουν σημειώσει σημαντικές νίκες στο πεδίο δικαστικής διαμάχης υπό τον νόμο PDA, ο οποίος διαθέτει ισχυρές διατάξεις και διαφανείς μηχανισμούς. Πλειάδα νομικών εμπειρογνομόνων δείχνει ενθαρρυσμένη από τις πρώτες επιτυχίες του εν λόγω νόμου.

Περαιτέρω, η οργάνωση της Διεθνούς Διαφάνειας λειτουργεί επιχειρησιακά Γραμμή Βοήθειας (helpline “Speak Up”) από το 2011 έως σήμερα για περιστατικά διαφθοράς ενώ από το 2016 έως σήμερα «τρέχει» το πρόγραμμα «Ακεραιότητα στην Εργασία» (Integrity at Work) απευθυντέο σε εργοδότες, εργαζομένους, συνδικάτα και ελεγκτές για εκπαίδευση και υποστήριξη των whistleblowers¹¹⁷.

113. TSSA, <https://www.tssa.org.uk/en/Your-union/your-workplace/employment-rights/public-disclosure-act-1998.cfm>.

114. Blueprint for Free Speech, Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results, 2018, 7. <http://www.blueprintforfreespeech.net/>.

115. Παναγοπούλου- Κουτνατζή, 35-36.

116. Διεθνής Διαφάνεια Ιρλανδίας, <https://transparency.ie/about-us/our-work>.

117. Integrity at Work, <https://integrityatwork.ie/>.

3.6. Νομικό πλαίσιο έννομης τάξης Γαλλίας

Η διάλυση της μακρόχρονης πολιτιστικής αντίθεσης προς τον θεσμό του whistleblowing μέσω μιας σειράς σκανδάλων υψηλού προφίλ άνοιξε την πόρτα στη Γαλλία για την ψήφιση της πρώτης ολοκληρωμένης νομοθεσίας τον Δεκέμβριο του 2016. Μετά από μια μακρά εκστρατεία υπεράσπισης από συμμαχίες μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) , η προστασία των whistleblowers άρχισε να υφαίνεται στον Νόμο περί Διαφάνειας, Πάταξης της Διαφθοράς κι Εκσυγχρονισμού της οικονομίας, γνωστού ως Νόμου Sapin II εκ του Γάλλου πολιτικού Michel Sapin, υπουργού Οικονομικών¹¹⁸.

Ο νόμος παραδίδει την ευθύνη της λήψης και χειρισμού αναφορών στον Défenseur des Droits (Συνήγορο του Πολίτη), ο οποίος χρησιμεύει ως διαμεσολαβητής για πολίτες. Μέχρι το τέλος του 2017 ο Συνήγορος του Πολίτη είχε παράσχει προστασία σε περίπου 60 άτομα. Δεν διευκρινίζεται η φύση και ο σκοπός της προστασίας, ωστόσο – για παράδειγμα, αν οι άνθρωποι προστατεύονταν από αντίποινα, αν αποζημιώνονταν για θυματοποίηση, ή αν προστατεύονταν από την ταυτότητά τους¹¹⁹.

Παρότι μερικοί εμπειρογνώμονες έχουν δώσει υψηλές αξιολογήσεις¹²⁰ για τον νόμο Sapin II, μία διάταξη του νόμου θέτει σοβαρούς κινδύνους για τους εργαζομένους. Ο εν λόγω νόμος προστατεύει τους πολίτες από αντίποινα μόνο αν προβούν στην αναφορά με τρόπο ανιδιοτελή και τελώντας σε καλή πίστη. Αυτό επιτρέπει στους εισαγγελείς, δικαστές και δικηγόρους να αμφισβητήσουν διαμέσου δικαστικής διαμάχης το «κίνητρο» του whistleblower. Με αυτόν τον τρόπο ένας whistleblower μπορεί να απωλέσει όλα του τα δικαιώματα για προστασία και αποζημίωση αν υπάρχει έστω και η παραμικρή ένδειξη προσωπικού παραπόνου.

Η έννοια της δράσης με ανιδιοτελή τρόπο χρησιμοποιείται ευκόλως ως όπλο κατά των whistleblowers. Αποδεικνύεται εύκολα ότι ένας whistleblower δεν ενήργησε με εντελή τρόπο ανιδιοτέλειας, πράγμα το οποίο μετατοπίζει το κέντρο βάρους και προσοχής από το μήνυμα στον «αγγελιαφόρο». Αυτό αντηχεί αμήχανα προς τη ratio του νόμου για τη δημιουργία ενός εργασιακού περιβάλλοντος εντός του οποίου οι

118. Blueprint for Free Speech, Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results, 2018, 22 και βλ. Στυλιανίδου, 116-120.

119. Blueprint for Free Speech, 23.

120. Blueprint for Free Speech, 23.

whistleblowers μπορούν να εκφράζονται άφοβα χωρίς το φόβητρο αντιποίνων για περιστατικά απάτης¹²¹.

3.7. Νομικό πλαίσιο έννομης τάξης Ιταλίας

Φωτεινό παράδειγμα ως καλή πρακτική στην υιοθέτηση νόμων προστασίας για whistleblowers αποτελεί η έννομη τάξη της Ιταλίας η οποία το 2017 υπό την καθοδήγηση της οργάνωσης Διεθνούς Διαφάνειας Ιταλίας δημιούργησε συμμαχίες στην θέσπιση νόμου για whistleblowers. Όταν το πολιτικό κόμμα «Κίνημα Πέντε Αστέρων» πρωτοστάτησε στη θέσπιση νόμου προστασίας για τους whistleblowers, η Διεθνής Διαφάνεια Ιταλίας συνέβαλε στη διαμόρφωση του νομοσχεδίου όπως και στη δημιουργία πολιτικής και δημόσιας υποστήριξης για το εν λόγω νομοσχέδιο¹²².

Η πρόσφατη περίπτωση του Andrea Franzoso έχει λάβει ευρεία διεθνή προσοχή και ήταν κινητήριος δύναμη αλλαγών στο νομοθετικό τοπίο της Ιταλίας. Το 2013 ο Franzoso ήταν εργαζόμενος στη μονάδα ελέγχου της Ferrovie Nord Milano, μιας ιταλικής εταιρείας δημόσιων συγκοινωνιών και της δεύτερης μεγαλύτερης εταιρίας σιδηροδρόμων της επικρατείας όταν ανακάλυψε ότι ο τότε πρόεδρος της εταιρίας χρησιμοποιούσε εταιρικά κεφάλαια για προσωπική χρήση. Οι διαχειριστές μετά την αναφορά του κ. Franzoso, τον αγνόησαν έως ότου αυτός άρχισε να καταγράφει συνομιλίες με το κινητό του τηλέφωνο για την περιγραφείσα στην αναφορά του απάτη και το οποίο παρέδωσε στην αστυνομία. Αυτό είχε ως συνέπεια να παραιτηθεί ο πρόεδρος και να εκκινήσει μία σειρά από ποινικές έρευνες για υπεξαίρεση χρημάτων και απάτης. Η αποκάλυψη αυτή είχε αντίκτυπο βέβαια στον κ. Franzoso ο οποίος περιθωριοποιήθηκε στην εργασία του αναλαμβάνοντας ανούσια καθήκοντα χωρίς αντίκρυσμα¹²³.

Ήδη στο τρίτο Εθνικό Σχέδιο Δράσης της Ιταλίας 2016-2018 η πάταξη της διαφθοράς και δη η ενίσχυση της προστασίας των Ιταλών whistleblowers εντάχθηκε ως δέσμευση στο πλαίσιο της Open Government Partnership (OGP), ήτοι της

121. Blueprint for Free Speech, 23.

122. Transparency.org διαθέσιμο σε: <https://www.transparency.org/en/blog/building-legal-frameworks-to-protect-people-who-reveal-corruption#>.

123. Blueprint for Free Speech, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Italy, 2018.

πολυμερούς πρωτοβουλίας για την ανοιχτή διακυβέρνηση με τη συνεργασία και συμμετοχή των κοινωνιών των πολιτών¹²⁴.

3.8. Νομικό πλαίσιο έννομης τάξης Ισπανίας

Σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες η κοινωνία των πολιτών (ΚτΠ) είναι πολύ ενεργή στην άσκηση πίεσης (lobbying) για νομοθεσία και υποστήριξη των Ισπανών whistleblowers. Μέχρι πρότινος η Ισπανία δεν έχει νομοθεσία για τους whistleblowers ει μη μόνον έμμεσες διατάξεις που αναφέρονται σε αυτούς¹²⁵.

Το 2014 εισήγαγε ηλεκτρονικό ταχυδρομείο γραμμής υποστήριξης (e-mail hotline) που επιτρέπει την ανώνυμη αναφορά σε ζητήματα αθέμιτης συμπεριφοράς¹²⁶.

Τα δε πολιτικά κόμματα Ciudadanos («Κόμμα των Πολιτών») και Podemos («Μπορούμε») τάχθηκαν υπέρ της υπεράσπισης των whistleblowers στην ομιλία τους ενόψει και της πίεσης που ασκήθηκε από τις κοινωνίες των πολιτών ενώ παρουσιάστηκε και προσχέδιο νόμου πρόσφατα από τους Ciudadanos. Το προσχέδιο νόμου έλαβε επικριτικές αξιολογήσεις από τις κοινωνίες των πολιτών και τις οργανώσεις¹²⁷.

Η οργάνωση Plataforma X La Honestidad παρουσίασε αρκετές τροποποιήσεις επί του νομοσχεδίου εστιάζοντας στην προστασία των whistleblowers. Η εδραζόμενη στην Βαρκελόνα οργάνωση Xnet εργάζεται από κοινού με την Καταλονική κυβέρνηση για την θέσπιση περιφερειακής νομοθεσίας. Η εν λόγω μη κυβερνητική οργάνωση διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στην εισαγωγή ενός περιφερειακού γραμματοκιβωτίου για αποκαλύψεις (leaking box) στον Δήμο της Βαρκελώνης¹²⁸.

Μία εκ των πολλών αναγνωρισμένων whistleblower στην Ισπανία είναι η Ana Garrido, η οποία υπέβαλε καταγγελία (complaint) στην πολύκροτη υπόθεση Gurtel αποκαλύπτοντας περιστατικά διαφθοράς στα ανώτατα κλιμάκια της Ισπανικής κυβέρνησης. Οι δημόσιες αποκαλύψεις της και η συνεργασία της με την Δικαιοσύνη απεδείχθησαν καίριες στην αποκάλυψη μιας εθνικής συμπαιγνίας και εξαιτίας των

124. Open Government in Italy, 3rd National Action Plan 2016-2018, <http://open.gov.it/wp-content/uploads/2016/10/2016-10-07-3rd-NAP-Italy-English-version.pdf>, 64.

125. Blueprint For Free Speech, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Spain, 2018.

126. Blueprint For Free Speech, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Spain, 2018.

127. Blueprint For Free Speech, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Spain, 2018.

128. Blueprint For Free Speech, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Spain, 2018.

αποκαλύψεων της υπέστη εργασιακά αντίποινα. Παρά την ύπαρξη δικαστικής απόφασης που τάχθηκε υπέρ της η Ana Garrido δεν έχει καταφέρει μέχρι σήμερα να επιστρέψει στην εργασία της στο Δημοτικό Συμβούλιο Boadilla del Monte. Το 2017 το Ανώτατο Δικαστήριο της Ισπανίας καταδίκασε το Δημοτικό Συμβούλιο Boadilla del Monte επιβάλλοντας ένα μεγάλο πρόστιμο ως αποζημίωση στην Ana Garrido¹²⁹.

Και η περίπτωση της εννόμου τάξεως της Ισπανίας αποβαίνει ως περίπτωση καλής πρακτικής στον χώρο προάσπισης του whistleblowing από τις κοινωνίες των πολιτών. Αξίζει σύντομα να αναφερθεί η οργάνωση Plataforma X La Honestidad η οποία παρέχει απευθείας βοήθεια στους whistleblowers που έχουν υποστεί αντίποινα, ανάμεσά τους και η Ana Garrido. Ασκεί ενεργά lobby για ισχυρή προστασία των whistleblowers και κοινωνική ευαισθητοποίηση κι ενημέρωση επί του θέματος¹³⁰.

Άξιο αναφοράς και το ακτιβιστικό σχήμα – πρότζεκτ Xnet που ιδρύθηκε στην Βαρκελώνη το 2008 δραστηριοποιούμενο σε ζητήματα γύρω από την ελευθερία έκφρασης λόγου, πρόσβαση στην πρόσβαση (FOI) και πολιτικά δικαιώματα. Η οργάνωση παρέχει διαύλους αναφοράς και νομική υποστήριξη των whistleblowers, lobbies για ισχυρούς μηχανισμούς προστασίας ενώ έχει ήδη ξεκινήσει την πρωτοβουλία «Citizen Group Against Corruption». Συνεπεία του έργου του Xnet η Βαρκελώνη έχει ανακοινώσει σχέδια εισαγωγής συστήματος για το επιτρεπτό των ανώνυμων αναφορών σε οποιαδήποτε αθέμιτη συμπεριφορά¹³¹.

Ομοίως δραστηριοποιείται και η οργάνωση Corruptil ασκώντας lobby για ολοκληρωμένη εθνική νομοθεσία κατά της διαφθοράς. Πρόσφατα δε η οργάνωση Filtrala καθιέρωσε ένα ψηφιακό portal αποκαλύψεων που επιτρέπει στους πολίτες να υποβάλλουν αναφορά όπως και ευαίσθητα έγγραφα ανώνυμα¹³².

Όπως και στην περίπτωση της Ιταλίας τοιουτοτρόπως και στην Ισπανία πέρασε σε δέσμευση στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης 2020-2024 η προστασία για τους whistleblowers. Πρόκειται για ένα αρκετά φιλόδοξο Σχέδιο Δράσης γεμάτο μέτρα περί διαφάνειας, πρόσβασης σε επίσημα έγγραφα και άλλα θέματα¹³³.

129. Blueprint For Free Speech, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Spain, 2018.

130. Blueprint For Free Speech, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Spain, 2018.

131. Blueprint For Free Speech, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Spain, 2018.

132. Blueprint For Free Speech, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Spain, 2018.

133. IV Εθνικό Σχέδιο Δράσης Ισπανίας 2020-2024.

3.9. Αξιολόγηση προστασίας των whistleblowers στην έννομη τάξη της Ελλάδας

Η δυναμική αυτού του θεσμού, όπως ήδη αναπτύχθηκε και πιο πάνω, παραμένει ανεκμετάλλευτη στην Ευρώπη παρά το γεγονός ότι σχετικές διατάξεις περιλαμβάνονται σε αρκετές διεθνείς και περιφερειακές συνθήκες.

Πρόκειται εν τέλει για ένα αναδυόμενο πεδίο *sui generis* δικαίου¹³⁴ στενά συνδεδεμένο με τους κώδικες δεοντολογίας, το εργατικό δίκαιο, το δίκαιο συμβάσεων, το νομικό πλαίσιο περί δυσφήμισης, τους συνταγματικούς κανόνες περί ελευθερίας της έκφρασης, την επαγγελματική ευθύνη, την εμπιστευτική και προνομιακή πληροφόρηση, την εταιρική διακυβέρνηση, την επίλυση διαφορών και την κανονιστική συμμόρφωση.

Στην Ελλάδα η προστασία των whistleblowers είναι ανεπαρκής¹³⁵ και κατακερματισμένη σε πλείστες διατάξεις ενώ η μεταχείριση αυτών στον δημόσιο διάλογο συχνά απαξιωτική. Η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου κι αυτόνομου συστήματος προστασίας των εργαζομένων υπό ευρεία έννοια που να μπορούν αναφέρουν παραβιάσεις δικαίου μέσω των διαύλων αναφοράς διαιώνίζει μια κουλτούρα σιωπηρής ανοχής απέναντι σε φαινόμενα διαφθοράς και κατάχρηση εξουσίας. Αυτή η κουλτούρα ανοχής αφήνει τους εργαζόμενους εκτεθειμένους κι απροστάτευτους από τον κίνδυνο των αντιποίνων με αποτέλεσμα να φιμώνεται η ελευθερία έκφρασης λόγου και να δυναμιτίζεται η σχέση λογοδοσίας κράτους έναντι πολιτών¹³⁶.

Το αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας που προσεγγίζει τομεακά τα πεδία δράσης πρέπει να διευρυνθεί και αυτή η διεύρυνση είναι θεμιτή και επιτρεπτή τόσο από το γράμμα της Οδηγίας και δη τις διατάξεις 2§2 και 25 όσο κι από δημόσιες τοποθετήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹³⁷.

Τα κύρια χαρακτηριστικά της Οδηγίας έχουν ήδη αναλυθεί στην προσπάθεια ιχνηλάτησης ενός ορισμού και μερικά από αυτά δεν είναι άλλα από: (α) τον κύκλο

Διαθέσιμο σε: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Spain_Action-Plan_2020-2024_ES.pdf.

134. Στυλιανίδου, 146.

135. Αιτιολογική Σκέψη 4 Οδηγίας 2019/1937 ΕΕ · Έκθεση OECD · Κουντατζή – Παναγοπούλου, 131-133.

136. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, *Αποτελεσματική ενσωμάτωση της Οδηγίας της Ε.Ε. για την προστασία των whistleblowers - Ανάλυση και προτάσεις*, 2020, 1.

137. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 3.

προσώπων τελούντων σε ευρεία εργασιακή σχέση, (β) την υποχρέωση των Κρατών μελών για θέσπιση εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων αναφοράς παραβιάσεων δικαίου σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα (γ) η αξίωση προστασίας αυτού του δυναμικού κύκλου προσώπων επί τη βάση της εύλογης πεποίθησης (βάσιμων λόγων), (δ) ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας στην καθιέρωση ανώνυμων ή επώνυμων αναφορών, (ε) δημόσια αποκάλυψη σε ευρύ κοινό ή και ΜΜΕ υπό προϋποθέσεις, (στ) προστασία από αντίποινα¹³⁸.

Όσον αφορά την ύπαρξη ή και συμβατότητα των ανωτέρω χαρακτηριστικών στην Ελλάδα ως ελάχιστων προδιαγραφών που θέτει η Οδηγία για πρώτη φορά πανευρωπαϊκώς πρέπει να σημειωθούν τα εξής:

Εσωτερικοί διάυλοι

Με βάση την νομοθεσία και τα Προεδρικά Διατάγματα στα οποία καθορίζονται τα οργανογράμματα των Υπουργείων, έχουν καθιερωθεί μονάδες εσωτερικού ελέγχου στα Υπουργεία (βλ. σήμερα σχετικά άρθρο 39 του πρόσφατου ν. 4622/2019), με αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, και την λήψη καταγγελιών. Ωστόσο, διαδικασία που να προσεγγίζει τα χαρακτηριστικά του «εσωτερικού διαύλου» της Οδηγίας (με χαρακτηριστικά εμπιστευτικότητας, ανεξαρτησίας και υποχρέωσης αντίδρασης επί της αναφοράς εργαζομένου ή άλλου προβλεπόμενου προσώπου) δεν φαίνεται να προβλέπεται. Μονάδες εσωτερικού ελέγχου προβλέπονται και σε άλλα ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, αλλά και στον ιδιωτικό τομέα¹³⁹.

Από την άλλη πλευρά, όμως, συνολική υποχρέωση θέσπισης εσωτερικού διαύλου δεν φαίνεται να υπάρχει για τις νομικές οντότητες του ιδιωτικού τομέα, πλην συγκεκριμένων εξαιρέσεων επί ρητά καθορισμένων δραστηριοτήτων, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν υπάρχουν πρωτοβουλίες από επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα για δημιουργία καθολικών σχετικών διαύλων¹⁴⁰.

138. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 4 · Καφετέρανης, σε <https://crossroads.ideasoneurope.eu/2019/10/13/the-whistleblowers-protection-directive-reinforcing-transparency-and-accountability-at-the-eu-level/>.

139. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020, διαθέσιμο σε: https://www.transparency.gr/wp-content/uploads/2020/09/%CE%9A%CE%B5%CE%AF%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%BF-%CE%98%CE%AD%CF%83%CE%B5%CF%89%CE%BD-%CE%94%CE%94-%CE%95_WHISTLEBLOWING_7_9_20.pdf.

140. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

Εξωτερικοί διαύλοι

Αναφορικά με τους εξωτερικούς διαύλους πολλοί φορείς διαχειρίζονται τέτοιους διαύλους για την λήψη καταγγελιών επί πολλών αντικειμένων. Μια ενδιαφέρουσα και σημαντική καταγραφή των αρμόδιων για τη λήψη καταγγελιών περί διαφθοράς φορέων έχει γίνει στην «Έκθεση Αποτύπωσης των Μηχανισμών Διαχείρισης καταγγελιών Διαφθοράς στην Ελλάδα», η οποία εκπονήθηκε από τη Μονάδα Δημόσιας Ακεραιότητας της Διεύθυνσης Δημόσιας Διακυβέρνησης του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης ως μέρος του Προγράμματος «Ελλάδα-ΟΟΣΑ: Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς» κατά το έτος 2018¹⁴¹.

Σε αυτή την έκθεση, προ θέσης σε ισχύ του Ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος και την ίδρυση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, καταγράφηκε ο κατακερματισμός των εξωτερικών διαύλων ενώ η ύπαρξη σωρείας τέτοιων φορέων δεν υπήρξε αναγκαία κακή υπό τον όρο συντονισμού στην διαχείριση των καταγγελιών και ύπαρξης κριτηρίων, κάτι το οποίο, όμως, όπως διαπιστώθηκε δεν υπήρξε¹⁴².

Προστασία από αντίποινα

Αναφορικά δε με την προστασία από αντίποινα στο ελληνικό δίκαιο προβλέφθηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 9 της Σύμβασης Αστικού Δικαίου κατά της Διαφθοράς που κυρώθηκε με τον Ν. 2957/2001 για το σύνολο των εργαζομένων δυνάμει της διάταξης πέντε ότι *«κάθε μέρος προβλέπει στο εσωτερικό του δίκαιο τις κατάλληλες διαδικασίες που επιτρέπουν στα πρόσωπα τα οποία έχουν υποστεί ζημία εξαιτίας πράξης διαφθοράς δημοσίων λειτουργών του κατά την άσκηση καθηκόντων τους να αξιώσουν αποζημίωση από το κράτος ή, στην περίπτωση που το μέρος δεν είναι κράτος, από τις αρμόδιες αρχές του μέρους αυτού»*¹⁴³.

Η εν λόγω διάταξη δεν συνοδεύτηκε από μέτρα εξειδίκευσης ή προσδιορισμού και δεν φαίνεται να έχει βρει απήχηση στην πράξη¹⁴⁴.

Νομολογιακά δε, υπήρξε μία απόφαση του Αρείου Πάγου η υπ.αριθμ. 470/1977 με την οποία προστατεύτηκε από καταχρηστική απόλυση υπάλληλος, ο οποίος είχε

141. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

142. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

143. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

144. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

προβεί σε καταγγελίες ατασθαλιών διοίκησης νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, αρχικά στην Γενική Συνέλευση του νομικού προσώπου και κατόπιν στον Τύπο. Το εργαλείο που αξιοποίησε ο Άρειος Πάγος (και προηγουμένως το δικαστήριο της ουσίας) ήταν η γενική ρήτρα του άρθρου 281 ΑΚ περί απαγόρευσης κατάχρησης δικαιώματος. Μολονότι η χρήση γενικής ρήτρας δεν ικανοποιεί τις σύγχρονες ανάγκες, εντούτοις, αυτό το σημαντικό νομολογιακό προηγούμενο μπορεί να συμβάλει ερμηνευτικά στην αρμονική ένταξη νεοπαγών θεσμών στην ελληνική έννομη τάξη¹⁴⁵.

Περαιτέρω, πιο εξειδικευμένες διατάξεις προστασίας από αντίποινα έχουν θεσπιστεί ύστερα από την θέση σε ισχύ του Ν. 4254/2014, οι οποίες αφορούν *μόνο τους εργαζόμενους σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου* και υπό την προϋπόθεση ότι το πρόσωπο που κάνει την αναφορά έχει λάβει τον *ποινικής δικονομικής φύσης* χαρακτηρισμό του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος που αφορά αποκλειστικά εγκλήματα δωροδοκίας¹⁴⁶.

Τέλος, αποσπασματικές διατάξεις εμφανίζονται και σε άλλα νομοθετήματα, όπως είναι αυτή του άρθρου 46§4 του Ν. 3850/2010 αναφορικά με την άσκηση δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στον ως άνω νόμο, αναφορικά με την ασφάλεια και την υγιεινή στην εργασία, και αυτή του άρθρου 7β του Ν. 3610/2007, όπως ισχύει μετά την θέση σε ισχύ του ν. 3842/2010, με την οποία μάλιστα δίνεται και η υπόσχεση αμοιβής για φορολογουμένους που αποκαλύπτουν περιπτώσεις δωροληψίας από εφοριακούς υπαλλήλους. Η τελευταία διάταξη, προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή, τελούνταν σε εξάρτηση από την έκδοση υπουργικής απόφασης, η οποία δεν έχει εκδοθεί και, σε κάθε περίπτωση, δεν είχε κάποιο σοβαρό αντίκτυπο στην πράξη¹⁴⁷.

Εξόχως προβληματικό, κατά την γράφουσα, και το «Πρόγραμμα Επιείκειας» δυνάμει του Ν.4622/2019 περί ελεγκτικής διαδικασίας όπου στην διάταξη 100§10 ορίζεται ότι: *«με απόφαση του Συμβουλίου Διοίκησης της Αρχής, κατόπιν εισήγησης του Διοικητή, που λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία 4/5 και ειδικά αιτιολογημένη απόφαση, καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις απαλλαγής ή μείωσης των προστίμων που επιβάλλονται σε βάρος των ελεγχόμενων φορέων της παραγράφου 1 του*

145. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

146. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

147. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

άρθρου 83 ή φυσικών προσώπων που συμβάλλουν στον εντοπισμό και στη διερεύνηση παραβάσεων των κείμενων διατάξεων που αφορούν σε θέματα ακεραιότητας, διαφάνειας, λογοδοσίας και καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς (πρόγραμμα επιείκειας). Εάν ελεγχόμενος φορέας ή φυσικό πρόσωπο υπαχθεί στο πρόγραμμα επιείκειας, και εν συνεχεία απαλλαγεί πλήρως από την επιβολή προστίμου τότε οι υπαίτιοι ή συμμετοχοί στην παράνομη πράξη απαλλάσσονται από κάθε ποινή. Η υπαγωγή στο πρόγραμμα επιείκειας εξαιτίας της οποίας επιβλήθηκε μειωμένο πρόστιμο, θεωρείται ελαφρυντική περίπτωση κατά το άρθρο 84 Π.Κ. και στους δράστες των πράξεων αυτών επιβάλλεται ποινή μειωμένη κατά το άρθρο 83 Π.Κ.».

Η διάταξη αυτή, κατά την γράφουσα, αντιμετωπίζει τιμωρητικά – κυρωτικά το πρόσωπο που προβαίνει σε διερεύνηση περιστατικών διαφθοράς πράγμα που έρχεται σε πλήρη αντίθεση στο γράμμα και στο πνεύμα της Οδηγίας. Η αποσπασματική αυτή διάταξη που φέρει κυρωτικό χαρακτήρα μεταχειρίζεται το πρόσωπο που εντοπίζει ή διερευνά περιστατικά διαφθοράς με ορολογία ποινικού δικαίου («απαλλαγή από ποινή, πρόστιμα, ελαφρυντική περίπτωση») και με ευθεία παραπομπή σε διατάξεις του Ποινικού Κώδικα. Μεταχειρίζεται εν τέλει ένα τέτοιο πρόσωπο με όρους «επιείκειας» κάτι το οποίο αντιστρατεύεται και αντιμάχεται την προστασία από αντίποινα που θέτει η Οδηγία 2019/1937.

Μέσα από αυτό το πλαίσιο σύνθεσης κι αντίθεσης των χαρακτηριστικών της Οδηγίας έναντι της ελληνικής δικαιοταξίας διαφαίνεται εντονότερα και εναργέστερα το ελλειμματικό ελληνικό δικαιικό οπλοστάσιο. Απουσιάζει ένα ενιαίο και στιβαρό νομοθετικό πλαίσιο που να ρυθμίζει το ζήτημα των whistleblowers, το πεδίο εφαρμογής, το σύστημα αναφορών, το τριπλό επίπεδο προστασίας ολικά και ολοκληρωμένα από (α) το φόβητρο των αντιποίνων, (β) την προστασία από οποιαδήποτε ταυτοποίηση προσώπου και (γ) την προστασία των παρεχόμενων πληροφοριών.

3.10. Αξιολόγηση της Οδηγίας 2019/1937

Από την προηγούμενη ανάπτυξη προκύπτει ότι η Οδηγία θα μπορέσει να συνεισφέρει σημαντικά στην προστασία των whistleblowers.

Το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας, ως προς το αντικείμενο των αναφορών, δεν είναι πλήρες. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπως προκύπτει από την ανάλυση αντίκτυπου

(impact assessment) επί του σχεδίου που οδήγησε εν τέλει στην έκδοση της Οδηγίας έκρινε ότι δεν δίνεται από το κείμενο των Ευρωπαϊκών Συνθηκών αρμοδιότητα για την θέσπιση προστασίας για την αναφορά κάθε είδους αδικήματος ή εν γένει παραβίασης που μπορεί να προκύψει, αλλά η προστασία εκτείνεται κατ' αρχήν επί συγκεκριμένων πεδίων δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι τόσο το γράμμα της Οδηγίας (άρ. 2 παρ. 2, σε συνδ. με το άρ. 25), όσο και δημόσιες τοποθετήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επιτρέπουν την επέκταση του αντικειμενικού πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας¹⁴⁸

Από την άλλη πλευρά, το άρ. 3 της Οδηγίας περιλαμβάνει αφενός μεν διευκρινίσεις για την σχέση των ρυθμίσεων της Οδηγίας με τους ειδικούς κανόνες σε τομεακές πράξεις της Ένωσης. Αναγνωρίζεται, έτσι, ότι οι ειδικές διατάξεις εξακολουθούν να ισχύουν (άρ. 3 παρ. 1 της Οδηγίας, σε συνδ. με το παράρτημα II αυτής), με την διευκρίνιση ότι οι διατάξεις της Οδηγίας εφαρμόζονται στον βαθμό που ένα ζήτημα δεν ρυθμίζεται υποχρεωτικά στις εν λόγω τομεακές νομοθετικές πράξεις της Ένωσης.¹⁴⁹

Στις θετικές όψεις της Οδηγίας περιλαμβάνονται η κεφαλαιώδης σημασία του ιδιωτικού τομέα που σε μεγάλο βαθμό είναι ισοδύναμος με τον δημόσιο τομέα στην σύγχρονη οικονομική πραγματικότητα, η ισοδυναμία των διαύλων αναφοράς, η επέκταση προστασίας σε αναφορές προσώπων που δεν είναι εργαζόμενοι στους φορείς εργασίας, η εκτεταμένη και όλως ενδεικτική λίστα ανά περιπτώσεις αντιποίνων που απαγορεύονται, η παροχή οικονομικής και νομικής αρωγής και η διακριτική ευχέρεια των Κρατών Μελών για παροχή ευρύτερης ακόμη προστασίας¹⁵⁰.

Από την άλλη πλευρά, η Διεθνής Διαφάνεια δεν παραλείπει να επισημάνει και σημεία Οδηγίας που χρήζουν βελτίωση και προβαίνει σε μία σειρά από συστάσεις¹⁵¹ όπως:

(α) η περιορισμένη έκταση του αντικειμενικού εύρους εφαρμογής, (β) ο αποκλεισμός των ζητημάτων άμυνας και ασφαλείας από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας, όπως και η διακριτική ευχέρεια των Κρατών Μελών για ευρύ περιθώριο αποκλεισμού της προστασίας των αποκαλύψεων που αφορούν σε διαβαθμισμένες πληροφορίες, (γ) η

148. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

149. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

150. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

151. Transparency International, *Building on the EU Directive for Whistleblower Protection, Analysis and Recommendations*, 2019, 2-3, 5-11.

μη υποχρέωση υποβολής αναφορών για την λειτουργία των μηχανισμών λήψης και διαχείρισης καταγγελιών, (δ) οι περιορισμοί στην νομική προστασία των whistleblowers, (ε) η μη πρόβλεψη κυρώσεων στα νομικά πρόσωπα που δεν εφαρμόζουν τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από την Οδηγία, (στ) η μη ένταξη των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στα νομικά πρόσωπα που λειτουργούν ως διαμεσολαβητές των whistleblowers¹⁵².

Στις προτάσεις βελτίωσης, κατά την γράφουσα, κρίνεται σκόπιμη η επέκταση του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας και σε τομείς που μέχρι πρότινος αποκλείονταν όπως τα ζητήματα ισότητας φύλων και διακρίσεων¹⁵³.

Ο τομέας των δικαιωμάτων των εργαζομένων, ο οποίος αποτελεί τον πρωταρχικό τομέα πολιτικής για την προώθηση της ισότητας των φύλων στην Ε.Ε. και θα μπορούσε να αποτελέσει «κερκόπορτα» για την κάλυψη των ζητημάτων ισότητας των φύλων και παρενόχλησης που προκύπτουν στον χώρο εργασίας, απέτυχε να εισαχθεί στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας. Πράγματι, η ισότητα των φύλων περιλαμβάνεται οριακά στο πλαίσιο μιας ευρύτερης συζήτησης σχετικά με το αν θα συμπεριληφθούν τα δικαιώματα των εργαζομένων στην αρμοδιότητα της Οδηγίας, συζήτηση που τελικά (και κάπως μυστηριωδώς) είχε ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό των δικαιωμάτων των εργαζομένων¹⁵⁴.

Η μη συμπερίληψη του κεκτημένου της Ε.Ε. για την ισότητα των φύλων στην Οδηγία, είτε ως αυτόνομος τομέας είτε ως ζήτημα δικαιωμάτων των εργαζομένων, αποτελεί κενό με ολέθριες συνέπειες όχι μόνο για τα ενδιαφερόμενα άτομα, αλλά και για την προώθηση της ισότητας των φύλων γενικότερα. Οι δημόσιες αποκαλύψεις για κατάχρηση εξουσίας για σεξουαλικό κέρδος και για τις διάχυτες ανισότητες στις αμοιβές που έχουν προκαλέσει το παγκόσμιο κίνημα #metoo, θα απωλέσουν την προστασία που αξίζουν εάν τέτοιες ρυθμίσεις δεν συμπεριληφθούν στην Οδηγία¹⁵⁵.

Οξύμωρο σχήμα, για την γράφουσα, που επιρρώνει έτι περαιτέρω την ανωτέρω ανάπτυξη είναι η πρόβλεψη της παρενόχλησης στην κατηγορία των αντιποίνων από

152. Ό.π. 5-11.

153. OpinioJuris, 2020, <http://opiniojuris.org/2020/07/10/the-eu-whistleblowing-directive-and-metoo-a-missed-opportunity-for-the-advancement-of-gender-equality-in-the-eu-part-i/>.

154. OpinioJuris, 2020.

155. OpinioJuris, 2020.

τα οποία η Οδηγία σε στάδιο δηλαδή μεταγενέστερο, ενώ παραλείπει να προβλέψει την παρενόχληση σε προγενέστερο στάδιο, σε αυτό του πεδίου εφαρμογής.

Πρέπει να υπομνησθεί ότι η ισότητα των φύλων και η καταπολέμηση των διακρίσεων αποτελούν θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της ΕΕ που κατοχυρώνονται, μεταξύ άλλων, στα άρθρα 2 και 3 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ), στα άρθρα 8, 10 και 19 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και στα άρθρα 21 και 23 του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ. Οι αξίες αυτές εφαρμόζονται σε μια σειρά οδηγιών για την ισότητα¹⁵⁶.

Μολονότι η απαγόρευση της βίας λόγω φύλου και της σεξουαλικής παρενόχλησης δεν αναφέρεται ρητά στη ΣΛΕΕ ούτε εξετάζεται διεξοδικά στο δίκαιο της ΕΕ, τα φαινόμενα αυτά έχουν αναγνωριστεί ρητά ως μορφή διάκρισης που απαγορεύεται βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ για την ισότητα των φύλων (βλ. π.χ. Οδηγία 2006/54/ΕΚ). Ωστόσο, καμία από τις διατάξεις αυτές δεν αναφέρεται στο ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας. Η Οδηγία στο σύνολό της δεν περιλαμβάνει ούτε μία αναφορά σε ζητήματα φύλου, στα δικαιώματα των γυναικών ή στη σεξουαλική παρενόχληση σε εργασιακά πλαίσια. Οι λέξεις «παρενόχληση» και «διάκριση» αναφέρονται μόνο ως απαγορευμένες μορφές αντιποίνων δυνάμει του άρθρου 19¹⁵⁷.

Η συμπερίληψη των δικαιωμάτων των εργαζομένων αποτέλεσε αντικείμενο συζήτησης μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Το σχέδιο Οδηγίας τροποποιήθηκε για να συμπεριλάβει τα δικαιώματα των εργαζομένων, αλλά η προσθήκη εξαφανίστηκε σε μεταγενέστερα σχέδια, γεγονός που σημαίνει ότι ο αποκλεισμός της δεν ήταν αποτέλεσμα εμποτείας, αλλά μάλλον συνειδητής επιλογής των νομοθετών¹⁵⁸.

3.11. Επικείμενη ενσωμάτωση Οδηγίας στην έννομη τάξη της Ελλάδας

Η χώρα υποχρεούται να ενσωματώσει την Οδηγία μέχρι την 17.12.2021. Πρόκειται για ένα σύνθετο εγχείρημα, το οποίο εκ των πραγμάτων θα απασχολήσει πολλά συναρμόδια Υπουργεία, όπως είναι το Υπουργείο Δικαιοσύνης (αρμόδιο για τα μέτρα δικαστικής προστασίας, και την καθιέρωση λόγων άρσης αδίκου/τιμωρητού), το

156. *OpinioJuris*, 2020.

157. *OpinioJuris*, 2020.

158. *OpinioJuris*, 2020.

Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (που έχει την εποπτεία και την νομοθετική πρωτοβουλία των βασικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου), Εσωτερικών (αναφορικά με την καθιέρωση νέων διαδικασιών σε όλα τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης) και Οικονομικών¹⁵⁹.

Παράλληλα, Ανεξάρτητες Αρχές θα έχουν αυτονόητα κεντρικό ρόλο στην διαμόρφωση του νέου πλαισίου. Σε αυτές περιλαμβάνονται (ενδεικτικά) η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η οποία θα πρέπει εκ των πραγμάτων να έχει εποπτεία ή/και να λειτουργεί ως κεντρικός εξωτερικός δίαυλος, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η οποία αφενός έχει θεσπίσει ήδη το πλέον προηγμένο σύστημα εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων καταγγελιών αναφορικά με παραβιάσεις του δικαίου της Κεφαλαιαγοράς, αφετέρου έχει λάβει πρωτοβουλίες για την βελτίωση του συστήματος εταιρικής διακυβέρνησης στην χώρα. Εξυπακούεται ότι το θέμα ενδιαφέρει και την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, διότι οι δημόσιες συμβάσεις είναι κομβικής σημασίας πεδίο για την ενίσχυση της ακεραιότητας, αλλά και την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Επιπλέον, η κατασταλαγμένη νομοθετική πρωτοβουλία θα πρέπει να έχει εξασφαλισμένη συμβατότητα με τις πρωτοβουλίες και το σύστημα καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες. Τέλος, εξίσου μεγάλη σημασία θα έχει η συνεισφορά του Συνηγόρου του Πολίτη, με δεδομένο ότι πρόκειται για φορέα που έχει σαφή εικόνα για τις σχέσεις κράτους πολίτη, ενώ έχει και την αρμοδιότητα να λαμβάνει και να επεξεργάζεται καταγγελίες και αναφορές σχετικές με παραβιάσεις του δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁶⁰.

Η ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Οδηγίας αποτελεί για την Ελλάδα μια πρώτης τάξεως ευκαιρία για να συμβαδίσει με τις χώρες που πρωταγωνιστούν στην προστασία των προσώπων που αναφέρουν παρανομίες και παρατυπίες¹⁶¹.

Σε αυτή την προσπάθεια, η Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς προτείνει μια διαδικασία ανοιχτού διαλόγου και συνεργασίας στο πλαίσιο του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Ανοιχτή Διακυβέρνηση 2019-2021. Οι αρμόδιοι για την ενσωμάτωση φορείς και η νομοπαρασκευαστική επιτροπή με την υποστήριξη της Διεθνούς Διαφάνειας

159. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

160. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

161. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

Ελλάδος, καθώς και άλλων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, δύνανται να συνεργαστούν, για να ενσωματωθεί έγκαιρα και με υψηλό επίπεδο προστασίας η Ευρωπαϊκή Οδηγία, ώστε η Ελλάδα να αφομοιώσει τις διεθνείς καλές πρακτικές³⁸, καλύπτοντας τα κενά και τις αδυναμίες του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου και δημιουργώντας παράλληλα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα μια κουλτούρα ενθάρρυνσης των πράξεων αναφοράς περιστατικών διαφθοράς¹⁶²

3.12. Εξισορρόπηση δικαιωμάτων του whistleblower και του καταγγελλόμενου

Η Οδηγία επαφίει στα Κράτη διακριτική ευχέρεια στην υιοθέτηση ανώνυμων αναφορών σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3 σε συνδ. με άρθρο 9 παρ. 1 περίπτ. ε' της Οδηγίας. Από το όλο πνεύμα και τη ratio του νόμου φαίνεται να προάγονται για πρώτη φορά σε πανευρωπαϊκή κλίμακα υψηλά εχέγγυα προστασίας, εμπιστευτικότητας μεταξύ των οποίων και η ανωνυμία, διασφάλισης απορρήτου και προστασίας από ταυτοποίηση και σε τεχνικό επίπεδο σχεδιασμού των διαύλων αναφοράς όσο και σε επίπεδο παρακολούθησης των αναφορών. Αυτή η έντονη ανάγκη για προστασία της παρεχόμενης πληροφορίας του προσώπου μέσα από απόλυτα ασφαλείας διαύλους αναφοράς εγείρει ένα κομβικής σημασίας ζήτημα.

Το ζήτημα που εγείρεται δεν είναι άλλο από την εξισορρόπηση των δικαιωμάτων του whistleblower με τα δικαιώματα του καταγγελλόμενου¹⁶³.

Ειδικότερα, στην Αιτιολογική Έκθεση της Σύστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης 2014⁷ σχετικά με την προστασία των whistleblowers αναγνωρίζει ότι η αρχή της εμπιστευτικότητας δύναται να έρχεται σε σύγκρουση με την αρχή της δίκαιης δίκης. Η δε συνεργασία και συγκατάθεση του whistleblower σε περιπτώσεις που είναι αδύνατο να προχωρήσει η υπόθεση, λ.χ. να ληφθούν μέτρα κατά του υπαιτίου για τη ζημία που προκλήθηκε από την μη στήριξη στα αποδεικτικά στοιχεία του whistleblower και την αποκάλυψη της ταυτότητάς του, κρίνεται αναγκαία.

Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ καθιερώνει το δικαίωμα για δίκαιη δίκη. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει μεταξύ άλλων, βάσει της παραγράφου 3, στοιχείο δ',

162. Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, 2020.

163. Meghan Van Portfliet, Lauren Kieran, Kate Jenny, Vigjilence Abazi, John Cullen, *Transposing the EU Whistleblower Directive into National Law: What every policy maker should know*, 2020, 16-17. Διαθέσιμο σε: whistleblowingimpact.org.

του εν λόγω άρθρου, το δικαίωμα κάθε κατηγορουμένου να «εξετάση ή ζητήσει όπως εξετασθώσιν οι μάρτυρες κατηγορίας».

Φορέας του δικαιώματος είναι «πας κατηγορούμενος». Σύμφωνα με την αυτόνομη έννοια, όπως την έχει ερμηνεύσει το ίδιο το ΕΔΔΑ¹⁶⁴, κατηγορούμενος είναι κάθε πρόσωπο «προς το οποίο απευθύνεται από την Αρμόδια Αρχή η επίσημη κοινοποίηση της μομφής ότι έχει τελέσει ένα ποινικό αδίκημα, ένας ορισμός που συνδέεται με το ερώτημα αν η κατάσταση του υπόπτου επηρεάστηκε ουσιωδώς». Έχει κριθεί από το ΕΔΔΑ ότι το δικαίωμα αντιπαράθεσης του κατηγορουμένου εφαρμόζεται *mutatis mutandis* και στην πειθαρχική διαδικασία και προφανώς και στις διοικητικές υποθέσεις, που βάσει των κριτηρίων Engel στην ουσία αφορούν «κατηγορία ποινικής φύσεως».

Με βάση τις διατάξεις αυτές, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εξετάζει αν ήταν δίκαιη η ποινική διαδικασία στο σύνολό της και, ειδικότερα, αν ήταν δίκαιος ο τρόπος παρουσίασης των αποδεικτικών στοιχείων. Στο πλαίσιο της εξέτασής του, λαμβάνει υπόψη τη φύση των ζητημάτων επί των οποίων θα αποφανθεί, καθώς και το εθνικό νομικό σύστημα και, ειδικότερα, τις ιδιαιτερότητες της διαδικασίας και τη φύση και έκταση της εξουσίας των εθνικών δικαστηρίων. Συναφώς, έχει κρίνει ότι, στις ποινικές υποθέσεις, θα πρέπει γενικά να υφίσταται πρωτοβάθμιο δικαστήριο το οποίο να ανταποκρίνεται πλήρως στις απαιτήσεις του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ και ενώπιον του οποίου ο κατηγορούμενος να μπορεί νόμιμα να απαιτήσει να ακούσει τις καταθέσεις των μαρτύρων κατηγορίας.

Κατά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η τήρηση του άρθρου 6, παράγραφοι 1 και 3, της ΕΣΔΑ συνεπάγεται ότι όλα τα ενοχοποιητικά στοιχεία πρέπει να προσκομισθούν ενώπιον του κατηγορουμένου σε δημόσια συνεδρίαση, με σκοπό την κατ' αντιμωλία συζήτηση πριν μπορέσει να κριθεί ένοχος. Επομένως, μια δίκαιη δίκη συνεπάγεται, κατ' αρχήν, ότι όσοι έχουν την ευθύνη να αποφασίσουν σχετικά με την ενοχή ή την αθωότητα του κατηγορουμένου, ακούουν τους μάρτυρες αυτοπροσώπως. Αυτό πρέπει να παράσχει στον κατηγορούμενο τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει τον μάρτυρα κατηγορίας και να αμφισβητήσει τη

164. Τρουλλινού Μαγδαληνή, *Το δικαίωμα του κατηγορουμένου να εξετάζει τους μάρτυρες κατηγορίας κατά το άρθρο 6 παρ. 3 δ' ΕΣΔΑ*, 15.

μαρτυρία του παρουσία του δικαστή, ο οποίος τελικά πρέπει να αποφανθεί. Αυτό είναι το νόημα της αρχής της αμεσότητας.

Κατά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η αρχή αυτή αποτελεί σημαντική εγγύηση της ποινικής διαδικασίας, δεδομένου ότι στον δικαστή που πρέπει να αποφανθεί παρέχει τη δυνατότητα να αξιολογήσει την αξία και την αξιοπιστία των ενοχοποιητικών καταθέσεων και, ως εκ τούτου, το βάσιμο των κατηγοριών, πράγμα που μπορεί να έχει καθοριστικές συνέπειες για τον κατηγορούμενο. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σημειώνει ότι πρόκειται για περίπλοκο καθήκον, το οποίο απαιτεί άμεση εκτίμηση των αποδεικτικών στοιχείων από τον δικαστή και δεν μπορεί να εκπληρωθεί απλώς και μόνο με την ανάγνωση των καταθέσεων.

Στην απόφαση του Τμήματος του ΕΔΔΑ επί των υποθέσεων Al – Khawaja¹⁶⁵ και Tahery κατά Ην. Βασιλείου το 2009, προκλήθηκαν τριγμοί στα κριτήρια αξιολόγησης της δίκαιης δίκης κατά το άρθρο 6§3δ της ΕΣΔΑ. Στην πρώτη περίπτωση, του ιατρού – υπνοθεραπευτή Al-Khawaja, ο προσφεύγων διαμαρτυρήθηκε ενώπιον του ΕΔΔΑ διότι η καταδίκη του για πράξεις ασέλγειας κατά τη διάρκεια της ύπνωσης σε δύο ασθενείς του, βασίστηκε στην μαρτυρική κατάθεση που η μία εξ αυτών έδωσε στην προδικασία, στην οποία δεν είχε ποτέ την δυνατότητα να αντιπαρατεθεί ο ίδιος, διότι η παθούσα στη συνέχεια αυτοκτόνησε. Στην δεύτερη περίπτωση, ο Tahery καταδικάστηκε για βαριά σωματική βλάβη, βάσει μίας ανέλεγκτης κατάθεσης μάρτυρα, ο οποίος επικαλέστηκε φόβο κατά της ζωής του.

Η οριστική ρήξη του ΕΔΔΑ με τα κριτήρια που το ίδιο είχε θέσει επί σειρά ετών σε σχέση με το άρθρο 6 παρ. 3δ της ΕΣΔΑ, επήλθε με την απόφαση Al Khawaja και Tahery κατά Ην. Βασιλείου σε Ευρεία Σύνθεση το 2011. Η απόφαση αυτή άλλαξε τη νομολογία του ΕΔΔΑ προς την κατεύθυνση σχετικοποίησης του τρίτου κριτηρίου - του κανόνα 'sole or decisive' - υπέρ ενός αναβαθμισμένου δεύτερου – της ύπαρξης αντισταθμιστικών μέτρων για την απώλεια της δυνατότητας του κατηγορουμένου να εξετάσει στο ακροατήριο τον μάρτυρα. Καθιέρωσε στην πραγματικότητα ένα ακόμη στάδιο ελέγχου, όπου, ακόμη κι αν συντρέχουν όλα τα κριτήρια (αρχή της αναγκαιότητας της ανωνυμίας, ύπαρξη ηπιότερου μέσου/ αρχή αναλογικότητας, μη στήριξη ενοχής αποκλειστικά ή αποφασιστικά σε ανώνυμη μαρτυρία) βάσει των

165. Παναγοπούλου- Κουντατζή, 83-85.

οποίων έκρινε έως τώρα ότι υπήρχε παραβίαση, πρέπει επιπλέον να ερευνάται εάν συντρέχουν εξισορροπητικοί παράγοντες τέτοιοι, που να επιτρέπουν τον έλεγχο της αξιοπιστίας της ανέλεγκτης ανώνυμης μαρτυρικής κατάθεσης. Εάν διαπιστωθεί η ύπαρξη των αντισταθμιστικών αυτών μέτρων, τότε η καταδίκη βάσει της ανώνυμης μαρτυρικής κατάθεσης δεν παραβιάζει το άρθρο 6 παρ.3 της ΕΣΔΑ.

Με αυτόν τον τρόπο το ΕΔΔΑ αναιρεί τον κανόνα που είχε θέσει ότι δεν είναι αποδεικτικά αξιοποιήσιμες οι ανέλεγκτες μαρτυρικές καταθέσεις εφόσον στηρίζουν αποκλειστικά ή σε αποφασιστικό βαθμό την καταδίκη και καθιερώνει ένα νέο κανόνα βάσει του οποίου, η αξιοποίηση μιας ανέλεγκτης μαρτυρίας που συνιστά αποφασιστικό ή αποκλειστικό για την καταδίκη αποδεικτικό μέσο, δεν αντιβαίνει άνευ ετέρου στην δίκαιη δίκη αλλά μόνο εφόσον κρίνονται επιπλέον μη επαρκή τα αντισταθμιστικά μέτρα που ελήφθησαν από το κράτος, ώστε να κριθεί η αξιοπιστία της κατάθεσης. Στην πραγματικότητα, με αυτήν την απόφαση το ΕΔΔΑ έκρινε ότι εφόσον από τον φάκελο της υπόθεσης καταδεικνύεται ότι υπάρχουν επαρκή αντισταθμιστικά μέτρα, τα οποία προσδίδουν γενικά στη δίκη τον χαρακτήρα της «δίκαιης δίκης», τότε μπορεί η ανώνυμη μαρτυρία να αποτελεί το μοναδικό ή αποφασιστικό στοιχείο για την καταδίκη του προσφεύγοντα.

Η μειοψηφία τόνισε ότι κανένα δικονομικό μέτρο των εθνικών κρατών δεν μπορεί να εξισορροπήσει την απώλεια ενός βασικού υπερασπιστικού δικαιώματος, της εξέτασης μαρτύρων, το οποίο βρίσκεται στον πυρήνα του δικαιώματος στη δίκαιη δίκη και επομένως η στήριξη της καταδίκης αποκλειστικά ή σε αποφασιστικό βαθμό σε ανέλεγκτες μαρτυρικές καταθέσεις, συνιστά άνευ ετέρου καταστρατήγηση της δίκαιης δίκης, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 6 της ΕΣΔΑ. Η μειοψηφία υποστήριξε, ακόμη, ότι με τον τρόπο αυτό διαστρέφεται ο λειτουργικός σκοπός του δικαιώματος του άρθρου 6 παρ. 3δ της ΕΣΔΑ, ο οποίος δεν είναι η αξιοπιστία του μάρτυρα αλλά η παροχή της δυνατότητας στον κατηγορούμενο για αντιπαράθεση μαζί του.

Συνεπώς, η ανώνυμη καταγγελία του whistleblower δεν επαρκεί για την καταδίκη του κατηγορούμενου.

Μία εξίσου ενδιαφέρουσα υπόθεση είναι η υπόθεση *Lyons κατά Longford Westmeath Education and Training Board*¹⁶⁶ στην Ιρλανδία. Τα πραγματικά περιστατικά αυτής της υπόθεσης έχουν ως εξής: ο κύριος Lyons δάσκαλος στο εκπαιδευτικό ίδρυμα Longford Westmeath Education and Training Board (LWETB) εξαπολύθηκαν εναντίον του από συνάδελφο σοβαροί ισχυρισμοί για bullying χρονολογούμενοι ήδη από το 2008 και για τους οποίους ο ίδιος έλαβε γνώση για πρώτη φορά το 2015. Η εργοδοσία κινητοποίησε τις υπηρεσίες ενός τρίτου, εξωτερικού οργάνου, ήτοι μιας επιχείρησης Ανθρωπίνου Δυναμικού να διεξάγει έρευνα για τους ισχυρισμούς. Η διαδικασία δεν ήταν νομική, αλλά σχετιζόμενη με την βιομηχανία. Η εν λόγω επιχείρηση, όμως, δεν αρκέστηκε απλώς και μόνο στην διεξαγωγή έρευνας, αλλά προχώρησε και σε έκδοση αναφοράς (report) η οποία ήταν αρνητικώς κείμενη στο πρόσωπο του δασκάλου.

Ο δάσκαλος έφερε την υπόθεση ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου ισχυριζόμενος ότι (α) έπρεπε να του είχε επιτραπεί νομικός παραστάτης καθόλη την διενέργεια των ερευνών και (β) έπρεπε να επιτραπεί στον νόμιμο παραστάτη να εξετάσει κατ' αντιδικίαν μάρτυρες.

Το δικαστήριο απεφάνθη υπέρ του δασκάλου προς έκπληξη πολλών παρατηρητών ότι η πλήρης ισοπλία σε δίκαιες διαδικασίες και φυσικό δικαστή δε χρειάζεται να χορηγηθούν σε προκαταρκτικό στάδιο πειθαρχικής διαδικασίας. Αρκούσε ο εργαζόμενος να έχει νόμιμη εκπροσώπηση και δικαίωμα εξέτασης μαρτύρων στο ακροαματικό στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας αν και εφόσον ήταν πιθανή η απόρριψη των ισχυρισμών του.

Η ειδοποιός διαφορά¹⁶⁷ αυτής της υπόθεσης από άλλες παρεμφερείς ήταν ότι η έρευνα κατέληξε σε έκδοση αναφοράς και μάλιστα αρνητικού πορίσματος για τον δάσκαλο. Εάν η διεξαγωγή έρευνας αρκούσαν στην διερεύνηση των ισχυρισμών και αποφαινόταν επί αυτών και σταματούσε εκεί, τότε το δικαστήριο θα ετυμηγορούσε διαφορετικά, κρίνοντας ενδεχομένως ότι δεν είναι δικαιούχος ο δάσκαλος σε νομική εκπροσώπηση και σε δικαίωμα κατ' αντιδικίαν εξέτασης μαρτύρων.

166. Lyons v. Longford and Westmeath Education and Training Board [2017] IEHC 272. Διαθέσιμη σε : <https://www.courts.ie>.

167. <https://employmentrightsireland.com/tag/lyons-v-longford-westmeath-educatoin-and-training-board/>.

Η ανωτέρω πρόσφατη απόφαση δείχνει την στάθμιση δικαιωμάτων «καταγγελλόμενο» και δικαιωμάτων του whistleblower για ανωνυμία και την πλάστιγγα εν προκειμένω να γέρνει υπέρ του κατηγορουμένου επί τη βάση των αρχής της δίκαιης δίκης. Ενδεχομένως θα ήταν ορθότερο τέτοια ζητήματα εξισορρόπησης δυο αντικρουόμενων δικαιωμάτων να διευθετούνται¹⁶⁸ σε επίπεδο διαδικασιών παρά σε επίπεδο του νομοθετεί.

Συνιστάται για το αντιστάθμισμα των συγκρουόμενων συμφερόντων ένας κώδικας¹⁶⁹ δεοντολογίας πρακτικής αναφορικά με ζητήματα διεξαγωγής ερευνών και πειθαρχικών διαδικασιών και ζητήματα δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ο οποίος (κώδικας) θα διευθετεί (α) στο πλαίσιο μιας προστατευμένης αποκάλυψης – δημοσιοποίησης πληροφορίας τα δικαιώματα που εφαρμόζονται στον ισχυριζόμενο ως υπαίτιο, (β) τον τρόπο εξισορρόπησης των δικαιωμάτων του ισχυριζόμενου ως υπαιτίου και του whistleblower υπό τις εγγυήσεις της δικαιοσύνης των διαδικασιών και του φυσικού δικαστή¹⁷⁰ με όρους κοινοδικαίου, (γ) εφαρμογή κανόνων προστασίας δεδομένων στο πλαίσιο διαδικασιών προστατευμένης αποκάλυψης, (δ) τότε και πως η ταυτότητα του whistleblower θα προστατευθεί και ποιοι οι περιορισμοί στην προστασία του, (ε) πως θα αντιμετωπίζονται οι ανώνυμες αναφορές.

Η αντιμετώπιση του ΕΔΔΑ των ανώνυμων whistleblowers (μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος) καταδεικνύει ότι από μόνη της η νομοθετική κατοχύρωση της

168. Meghan Van Portfliet, et al.,17.

169. Meghan Van Portfliet, et al.,17.

170. Ως φυσική δικαιοσύνη νοείται μία σειρά από κανόνες δίκαιης διεξαγωγής της δίκης, που αναπτύχθηκαν αρχικά από τα δικαστήρια επί του θεσμού της Επείκειας (Equity) για τον έλεγχο των αποφάσεων των κατώτερων δικαστηρίων και στη συνέχεια επεκτάθηκαν (ιδίως στον 20ο αιώνα) να ισχύουν εξίσου για τις αποφάσεις των διοικητικών και εγχώριων δικαστηρίων και κάθε αρχής ασκούσης διοικητική εξουσία που επηρεάζει το status, τα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις ενός ατόμου. Κάθε απόφαση που λαμβάνεται κατά παράβαση της φυσικής δικαιοσύνης είναι άκυρη ως *ultra vires*. Υπάρχουν δύο βασικές αξιωματικές αρχές. Η πρώτη είναι ο κανόνας κατά της μεροληψίας, δηλαδή κατά της απόκλισης από το πρότυπο της αμερόληπτης δικαιοσύνης που απαιτείται από εκείνους που καταλαμβάνουν το δικαστικό αξίωμα - *nemo iudex in causa sua* (ή σε *propria causa*): κανένας άνθρωπος δεν μπορεί να είναι δικαστής για τη δική του αιτία. Αυτό σημαίνει ότι οποιαδήποτε απόφαση, όσο δίκαιη και αν φαίνεται, είναι άκυρη εάν ληφθεί από πρόσωπο με οποιοδήποτε οικονομικό ή άλλο συμφέρον από την έκβαση ή οποιαδήποτε γνωστή μεροληψία που θα μπορούσε να επηρεάσει την αμεροληψία του. Η δεύτερη αρχή είναι γνωστή ως *audi alteram partem*: «άκουσε την άλλη πλευρά». Διευκρινίζει ότι μια απόφαση δεν μπορεί να ισχύει εκτός εάν δόθηκε στον άμεσα θιγόμενο από αυτήν πρόσωπο η ευκαιρία τόσο να αναπτύξει την υπόθεσή του όσο και να γνωρίζει και να απαντά στην υπόθεση της άλλης πλευράς. Οι κανόνες της φυσικής δικαιοσύνης παρέχουν ένα ελάχιστο επίπεδο δικονομικής δικαιοσύνης και οι ακριβείς προϋποθέσεις θα διαφέρουν ανάλογα με το πλαίσιο.

ανωνυμίας δεν αποτελεί παραβίαση της ΕΣΔΑ καθώς αναγνωρίζει αυτούς ως χρήσιμο όπλο καταπολέμησης της εγκληματικότητας.

Κεφάλαιο Τέταρτο

Διαφάνεια και Μυστικότητα

4. Το whistleblowing ως εργαλείο διαφάνειας

Ενόψει αυτού του περιγραφέντος κατακερματισμένου εν ολίγοις ή εν πολλοίς νομικού οπλοστασίου δε θα μπορούσε να λείπει από το παρόν πόνημα η αναφορά στην ώσμωση πλειάδας μη κυβερνητικών οργανισμών που έχουν ταχθεί στην προστασία και παροχή συμβουλευτικής και νομικών υπηρεσιών των whistleblowers ασκώντας πίεση και επιρροή σε παγκόσμια κλίμακα για νομοθέτηση και ηχηρή παρέμβαση. Κι επειδή οι φωνές των πολιτών δείχνουν την ισχύ τους εν τη ενώσει τους με παρόμοιο τρόπο γεννήθηκαν και οι Αρχές Tshwane.

Σε μια παγκόσμια, λοιπόν, προσπάθεια με αιχμή του δόρατος την Διεθνή Διαφάνεια¹⁷¹ (Transparency International) εμπειρογνώμονες πάνω στους νόμους για το whistleblowing και τη συνηγορία από όλον τον κόσμο συσπειρώθηκαν ωσεί μία φωνή και εργάστηκαν για την «γέννηση» αρχών επί νομοθεσίας για whistleblowers.

Πρόκειται για παγκόσμιες αρχές για την εθνική ασφάλεια και το δικαίωμα στην πληροφορία, οι οποίες συντάχθηκαν από 22 οργανώσεις και ακαδημαϊκά κέντρα εντός μιας διετίας με την συμμετοχή άνω των 500 εμπειρογνομόνων (experts) από περισσότερες των 70 χωρών. Η παραγωγική διαδικασία ζυμώθηκε στο Tshwane της Νοτίου Αφρικής με έτος ευρείας κυκλοφορίας το 2013.

Η εθνική ασφάλεια και το δικαίωμα του κοινού να γνωρίζει συχνά θεωρούνται ως αντίρροπες δυνάμεις¹⁷². Η πρόσβαση στην πληροφορία – η οποία προεξέχει στις Αρχές Tshwane - διασφαλίζει μέσω του δημοσίου ελέγχου της κρατικής δράσης από καταχρηστικές πρακτικές των εχόντων δημόσιο αξίωμα. Ταυτόχρονα, επιτρέπει στον πολίτη να διαδραματίσει ρόλο στον καθορισμό πολιτικών του κράτους αποτελώντας έτσι ζωτικό στοιχείο της εθνικής ασφάλειας, δημοκρατικής συμμετοχής και ορθής χάραξης πολιτικής.

171. Recommended draft principles for whistleblowing legislation. Διαθέσιμο σε: <https://www.whistleblowers.org/wp-content/uploads/2018/08/draftprinciples.pdf>.

172. OSJI-Global Principles on National Security, διαθέσιμο σε: [Justiceinitiative.org](https://www.justiceinitiative.org).

Ωστόσο, η επίτευξη της ορθής ισορροπίας μεταξύ του διπόλου «εθνική ασφάλεια ή δικαίωμα στην πληροφορία» δυσχεραίνει από το γεγονός ότι σε πολλές χώρες τα δικαστήρια επιδεικνύουν την ελάχιστη ανεξαρτησία και την μέγιστη υποχώρηση όταν οι κυβερνήσεις επικαλούνται στους ισχυρισμούς τους την εθνική ασφάλεια. Η υποχώρηση αυτή ενισχύεται από τις διατάξεις στους νόμους ασφαλείας πολλών χωρών που πυροδοτούν μια σειρά από εξαιρέσεις στο δικαίωμα στην πληροφορία καθώς και σε συνήθεις κανόνες απόδειξης και δικαιωμάτων του κατηγορουμένου με την ελάχιστη των επικλήσεων του λόγου εθνικής ασφαλείας. Η υπερ-επίκληση του λόγου εθνικής ασφαλείας ναρκοθετεί θεσμικές διασφαλίσεις κι εχέγγυα που πολεμούν την κατάχρηση από μέρους των κυβερνήσεων. Θεσμικές εγγυήσεις όπως ανεξαρτησία των δικαστηρίων, κράτος δικαίου, νομοθετική εποπτεία, ελευθερία μέσων μαζικής ενημέρωσης και ανοιχτή διακυβέρνηση υποσκάπτονται.

Οι αρχές αυτές έρχονται να ανταποκριθούν στις μακροχρόνιες και συνάμα σύγχρονες προκλήσεις οι οποίες πυροδότησαν μία σειρά από εξελίξεις, η σημαντικότερη εκ των οποίων είναι η θέσπιση νόμων για το δικαίωμα στην πληροφορία (FOI). Από την ημερομηνία έκδοσης των εν λόγω Αρχών περισσότεροι από 5,2 δις άνθρωποι σε 95 χώρες απολαμβάνουν το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφορία, τουλάχιστον σε επίπεδο νόμου αν όχι σε πρακτικό επίπεδο. Άλλες εξελίξεις που συνέβαλαν στην αύξηση προτεινόμενων νομοθεσιών περί απορρήτου αποτέλεσαν οι κυβερνητικές αντιδράσεις έναντι στην τρομοκρατία ή στην απειλή για τρομοκρατία και στο ενδιαφέρον να ρυθμίζονται οι σχετικές με τα απόρρητα/ μυστικά νομοθεσίες από νόμους στο πλαίσιο δημοκρατικών μεταβάσεων.

Από την κατάχρηση συστήματος δαπανών από βουλευτές του Ηνωμένου Βασιλείου έως την παραποίηση περιουσιακών στοιχείων του τραπεζικού τομέα πριν την οικονομική κρίση του 2008¹⁷³ κατέστησαν την διαφάνεια εφικτή σε πραγματικό χρόνο ενόψει των εξελιγμένων δυνατοτήτων που προσφέρουν οι τεχνολογίες. Η διαφάνεια κρατεί υπόλογους τους έχοντες την εξουσία. Η λογοδοσία είναι το πραγματικό ζητούμενο το οποίο διέπει την δημοκρατία. Δίχως αυτήν η δημοκρατία

173. Birchall Clare, Introduction to “Secrecy and Transparency”: The politics of opacity and openness, Theory, Culture & Society, 2012, vol.28, issue 7-8, 8.

παραπαίει σε μοναρχικές, φεουδαρχικές, ολοκληρωτικές, ολιγαρχικές ή βαρονικές δομές εξουσίας, από τις οποίες δεν προσδιορίζεται ούτε ορίζεται μία δημοκρατία¹⁷⁴.

Κι εδώ τίθεται το ερώτημα τι έχει εν τέλει απομείνει στην «μυστικότητα» (απόρρητο). Από τη μια διαγκωνίζεται από τις επιταγές διαφάνειας και ανοιχτότητας κι από την άλλη υπερκεράζεται από την ιδιωτικότητα. Εξού και το ότι οι πολίτες έχουν δικαίωμα στην ιδιωτικότητα, όχι δε και στην «μυστικότητα» ή απόρρητο. Σε έναν δυτικοποιημένο κόσμο κυρίαρχο από την κουλτούρα των πανταχού παρόντων μέσων μαζικής ενημέρωσης η δημόσια αποκάλυψη βρίσκεται σε προνομία έναντι της μυστικότητας. Η ανοιχτή διακυβέρνηση πλέον είναι το νέο *modus operandi* και το νέο *modus vivendi*. Πρωταγωνιστεί όχι μόνο για την πρόσβαση στην πληροφορία και τη συμμετοχικότητα, αλλά και για το «κεφάλαιο Διαφάνεια» που αφήνει πίσω της ως άλλο «κληροδότημα». Με άλλα λόγια, η διαφάνεια έχει καταστεί ένδειξη και σύμβολο πολιτιστικής (και ηθικής) αρχής¹⁷⁵.

Το ζεύγος διαφάνεια και μυστικότητα έχουν λάβει εξέχουσα θέση στη *lingua franca* της σύγχρονης πολιτικής. Η διαφάνεια είναι μια πολύπλευρη έννοια, ένα εργαλείο που ενισχύει τις δημοκρατικές δημόσιες διαδικασίες και, όταν εφαρμόζεται αποτελεσματικά, αποτελεί το μέσο για την ανάκτηση της εμπιστοσύνης του κοινού στις αρχές. Πολύ συχνά η διαφάνεια προσδιορίζεται ως ορατότητα σε αντίθεση με την αδιαφάνεια και την μυστικότητα. Συνδέεται επίσης με τη λογοδοσία, με την έννοια ότι η μυστικότητα στερεί από τις αρχές την αποκάλυψη πληροφοριών¹⁷⁶.

Με διαφορετική διατύπωση, η διαφάνεια συνίσταται¹⁷⁷ στη δημοσιοποίηση των ενεργειών και αποφάσεων της κρατικής δράσης αλλά και των δεδομένων επί των οποίων στηρίζεται μία συγκεκριμένη απόφαση. Η διαφάνεια ταυτίζεται με τους όρους «δημοσιότητα», «φανερή δράση» και «ανοιχτότητα». Στη συνέχεια, η πρόσβαση και η ελευθερία της πληροφορίας έχει εκληφθεί ως θεμελιώδης ανθρώπινη ελευθερία και δικαίωμα. Ο 20ος αιώνας είδε όχι μόνο τη διάδοση της ελευθερίας της νομοθεσίας για την πληροφόρηση σε όλο τον κόσμο, αλλά και την εφαρμογή σύγχρονων συστημάτων ταξινόμησης και την επισημοποίηση και θεσμοθέτηση των υπηρεσιών πληροφοριών. Για όλα τα παραπάνω, η ελευθερία της πληροφόρησης συμβάλλει στην

174. Ό.π., 8.

175. Ό.π., 8 επ.

176. Ό.π., 8 επ.

177. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, 69-70.

ενίσχυση της ενδυνάμωσης και της ισότητας όλων των κοινωνικών ομάδων προωθώντας τα Ανοικτά Δεδομένα, την ενεργό συμμετοχή των πολιτών, την ανοικτή διακυβέρνηση, τη διαφάνεια¹⁷⁸.

Από τον Ρουσσώ, τον Καντ έως τον Μπένθαμ¹⁷⁹ που έδρασαν ως προγεννήτορες της διαφάνειας έως τα γεγονότα κατάρρευσης των σοβιετικών καθεστώτων και του τρομοκρατικού χτυπήματος στους Δίδυμους Πύργους – το δε ενδιάμεσο της τελευταίας αυτής δεκαετίας χαρακτηρίστηκε ως Δεκαετία Ανοικτότητας - προλειάνθηκε το έδαφος για την εφαρμογή των λεγόμενων νομοθεσιών FOIA. Δηλαδή περισσότερες από 26 χώρες μετά τα γεγονότα θέσπισαν νόμους για την πρόσβαση στην πληροφορία (Freedom of Information) για να διασφαλιστεί το δικαίωμα του πολίτη σε κυβερνητικά έγγραφα¹⁸⁰.

Ειδικότερα, στην Ελλάδα το νομικό πλαίσιο για FOIA¹⁸¹ – πρόσβαση στην πληροφορία διαμορφώθηκε από 3 νόμους: (α) τον Ν. 2472/1997 για την προστασία των προσώπων από την επεξεργασία προσωπικών πληροφοριών, (β) τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας 2690/1999 και (γ) τον Νόμο 3448/2006 για την «περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης». Το 2015 το προεδρικό διάταγμα 28/2015 θέσπισε το πλαίσιο για την εφαρμογή διαδικασιών για το δικαίωμα πρόσβασης σε πληροφορίες¹⁸².

Αυτό το διάταγμα καθιέρωσε επίσης το δικαίωμα ενημέρωσης από δημόσιους φορείς, τη διαδικασία προσφυγής, καθώς και τη διαδικασία απόκτησης πληροφοριών.

Δεν υπάρχει συγκεκριμένος φορέας που να λειτουργεί ως ανεξάρτητος μηχανισμός προσφυγής για την επίλυση των συγκρούσεων που προκύπτουν από τη μη αποκάλυψη πληροφοριών από τις αρχές.

Το παραπάνω διαρκές δίπολο μνημονεύεται εκτενέστατα στις Αρχές Tshwane που πρωτοστάτησε το παγκόσμιο κίνημα κατά της διαφθοράς και αποτυπώνει με

178. Birchall Clare, 9 επ.

179. Birchall Clare, 10-11.

180. Ό.π., 10-11.

181. Βλ. Ευρωπαϊκοί Μηχανισμοί Δημόσιας Λογοδοσίας http://europam.eu/?module=country-profile&country=Greece#info_FOI.

182. Ό.π.

σαφήνεια τις εκείθεν λεπτομέρειες εξάγοντας το δικαίωμα στην πληροφορία όπως αναλύθηκε και παραπάνω.

Από σκοπιάς δε επιχειρηματικής ηθικής και επιχειρηματικής ακεραιότητας είναι προς το συμφέρον των επιχειρήσεων να διατηρούνται ηθικά υγιείς και υπεύθυνες προς τους εργαζόμενους που απασχολούν και να είναι υπόλογες για τις ενέργειες και παραλείψεις τους. Κύριο μέλημα είναι η ανάπτυξη ηθικής εταιρικής κουλτούρας που θα απομειώνει το ρίσκο κακοδιοίκησης και παρατυπίας¹⁸³. Υπ' αυτήν την οπτική και θεώρηση το whistleblowing έχει καταστεί αναπόσπαστο τμήμα των προγραμμάτων κανονιστικής συμμόρφωσης παγκοσμίως. Εξού και οι επιχειρήσεις υπεισέρχονται δυναμικά μέσω ποικίλων πολιτικών, διαδικασιών και πρακτικών να προάγουν την ακεραιότητα στην εργασία. Κι εδώ η έννοια της διαφάνειας αναγιγνώσκεται με δύο τρόπους. Οριζοντίως και καθέτως. Η κάθετη διάσταση σημαίνει πόσοι μανάτζερ σε μία επιχείρηση είναι σε θέση να παρατηρούν ανήθικη συμπεριφορά και τις συνέπειες που έχει στους εργαζόμενους και αντιστρόφως ενώ η οριζόντια διάσταση αναφέρεται στο μέτρο και στον βαθμό που οι ίδιοι οι εργαζόμενοι με τη σειρά τους παρατηρούν ανήθικες συμπεριφορές αντιδεοντολογικές και τις έννομες συνέπειες αυτών¹⁸⁴.

Ένα κύριο στοιχείο που πρέπει να αναφερθεί από πλευράς επιχειρησιακής ηθικής και διαφάνειας είναι η οργάνωση της γνώσης και των πληροφοριών σε τέτοιες οργανωτικές δομές επιχειρήσεων. Υπάρχουν κλίκες, ιεραρχίες, τομείς, επίπεδα εν ολίγοις διαστρωμάτωσης της γνώσης και οργάνωσης. Αυτήν την κατανομή γνώσης έρχεται να διασαλεύσει το whistleblowing¹⁸⁵. Απλούστατα, γιατί μία ζώσα γνώση διοχετεύεται από τον εργαζόμενο προς τα έξω για την δημοσιοποίηση παρατυπιών και άλλων πρακτικών. Η δε αποκάλυψη είναι μία «κοινωνική πράξη» μιας και οι επιχειρήσεις αποτελούν προέκταση της κοινωνίας¹⁸⁶.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα η προσέγγιση στην ξένη βιβλιογραφία που περιγράφει αυτήν την απόδραση της γνώσης προς τα έξω (renegade knowledge) ως ένα ευρύτερο όλον

183. ICAEW, How whistleblowing helps companies corporate governance: connect and reflect, διαθέσιμο σε: <https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/technical/corporate-governance/connect-and-reflect/how-whistleblowing-helps-companies.ashx>.

184. Saira Farooqi, Ghulam Abid, Alia Ahmed, *How bad it is to be good: Impact of organizational ethical culture on whistleblowing (the ethical partners)*, Arab Economic and Business Journal, Volume 12, Issue 2, 2017, 69-80.

185. Steven Sampson, *Citizen duty or Stasi society? Whistleblowing and disclosure regimes in organizations and communities*, Ephemera Journal, 2019, 777-806.

186. Ο.π. 806.

ενός διευρυμένου καθεστώτος αποκάλυψης (disclosure regime) που περιλαμβάνει προσωπικές αποκαλύψεις, αποκαλύψεις αλήθειας, διαρροή (leaking) μέρος του οποίου είναι και το whistleblowing. Αυτά τα «καθεστώτα αποκάλυψης» είναι άρρηκτα συνυφασμένα με την δραπετεύση της πληροφορίας/ γνώσης προς τα έξω. Και αυτό το πεδίο «καθεστώτων αποκάλυψης» τρέπεται σε αρένα σύγκρουσης συμφερόντων, αφενός της επιχειρησιακής ή συλλογικής πίστης και των καθηκόντων του πολίτη, αφετέρου των αντίροπων νοοτροπιών: οργανωτικής ή συλλογικής αλληλεγγύης και της ιδιωτικότητας¹⁸⁷.

Υπό την επιχειρησιακή λίαν συντόμως αναφερθείσα σκοπιά του δικαίου, δύναται ο ρόλος του whistleblower να θεσμοποιηθεί ως «organizational ethical partner» καταφέροντας από κοινού με τις επιχειρήσεις να κάνουν τον εργασιακό χώρο ασφαλέστερο και καλύτερο¹⁸⁸.

Στο σημείο αυτό για την εναργέστερη τοποθέτηση επί του ζητουμένου που δεν είναι άλλος από τον ρόλο του whistleblower προτείνεται από την γράφουσα η περαιτέρω διάκριση του whistleblower σε whistleblower και whistleblowing¹⁸⁹. Η λεπτομερειακή αυτή διάκριση έρχεται να υποστηρίξει πληρέστερα τα αμέσως προηγθέντα. Ο δε whistleblower ως υποκείμενο της όλης δράσης ανίχνευσης της διαφθοράς στον εργασιακό χώρο συνυφαίνεται απόλυτα με το δικαίωμα της ελευθερίας έκφρασης του λόγου. Η δύναμή του αρύεται από ένα υπάρχον συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα. Οι περαιτέρω εκφάνσεις του φαινομένου, όμως, ειδικά από επιχειρησιακής ηθικής και ακεραιότητας ως ένα άλλο πρότυπο σύστημα κανονιστικής συμμόρφωσης που αναβαθμίζει και υγιαίνει την εταιρική διακυβέρνηση συνάδει απόλυτα με το whistleblowing, το αντικείμενο. Εδώ το αντικείμενο, whistleblowing, απομακρύνει εννοιολογικά και τελολογικά από το υποκείμενο που είναι στενά συνδεδεμένο με τον πυρήνα του (δικαίωμα ελευθερίας έκφρασης του λόγου) και ταυτίζεται με τις πολιτικές, τις πρακτικές καλής διακυβέρνησης, τα συστήματα λογοδοσίας, τα συστήματα κανονιστικής συμμόρφωσης, τους διαύλους αναφορών. Με άλλα λόγια προσλαμβάνει διάσταση αποκεντρωμένη, τεχνική, και εγκολπώνει όλες εκείνες τις μεθόδους και τους

187. Steven Sampson, *Citizen duty or Stasi society? Whistleblowing and disclosure regimes in organizations and communities*, Ephemera Journal, 2019, 777-806.

188. Ο.π., 806.

189. Μπαλαούρα, *The dawn of the whistleblower's era?*, E.A.T. Project.eu, 2020. Διαθέσιμο σε: <https://eatproject.eu/the-dawn-of-the-whistleblowers-era/>.

μηχανισμούς ή τα εργαλεία με τα οποία ενυλώνεται το δικαίωμα ελευθερίας έκφρασης του λόγου. Εργαλειοποιείται θετικό τω τρόπω η έννοια του whistleblowing για να περιλάβει όλες τις επιμέρους προδιαγραφές ενσάρκωσης του πυρήνα. Ενώ το δε πρόσωπο ανάγεται σε ηρωικό πρότυπο που εντοπίζει, ανιχνεύει, ερευνά περιστατικά διαφθοράς και προβαίνει σε δημόσια αποκάλυψη ή εν πάσει περιπτώσει ακολουθεί τις οδούς γνωστοποίησης.

Μέσα από αυτήν την προτεινόμενη σύντομη πρόταση αποδομείται η μυωπική ή κοντόφθαλμη σύλληψη του θεσμού «ή το ένα ή το άλλο» και έρχεται να εναγκαλίσει πολλές πτυχές ως άλλες ακτίνες ηλίου που φωταγωγούνται από το κέντρο τους.

Συμπεράσματα

Από την ανάλυση που ακολουθήθηκε, μπορούν να συναχθούν μία σειρά από βασικά συμπεράσματα για τον νεοπαγή θεσμό σε συνάρτηση με την Οδηγία:

(α) ο εργαζόμενος υπό την ευρεία έννοια πλέον της Οδηγίας, συναφώς και ο πολίτης, αποτελούν μέσο πρόληψης και έγκαιρης αποκάλυψης καταχρηστικών πρακτικών και περιστατικών διαφθοράς, καθώς η αποκάλυψη είναι προϋπόθεση για την έναρξη ερευνών που εν τέλει θα οδηγήσουν και σε διώξεις¹⁹⁰

(β) ο φαινότυπος «whistleblower» διευρύνεται σε τέτοια έκταση, ώστε αποσυνδέεται από την ποινική διάσταση που προσλαμβάνει το πρόσωπο του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» και αξιώνει εφαρμογή σε τομείς μη ποινικού δικαίου υπό το φως της Οδηγίας. Διακρίνεται δε, και από τις λοιπές μορφές προστατευόμενων μαρτύρων, όπως τους μάρτυρες στέμματος που αποβλέπουν στην επίτευξη ελαστικής ποινής και όχι στο δημόσιο συμφέρον

(γ) πρόκειται για ένα αναδυόμενο πεδίο *sui generis* δικαίου συνδεδεμένου στενά με κώδικες δεοντολογίας, εργατικό δίκαιο, δίκαιο συμβάσεων, συνταγματικούς κανόνες ελευθερίας έκφρασης, εμπιστευτική και προνομιακή πληροφόρηση, εταιρική διακυβέρνηση, επίλυση διαφορών και κανονιστική συμμόρφωση¹⁹¹

190. Στυλιανίδου,145.

191. Διεθνής Διαφάνεια, Εναλλακτική στη Σιωπή · Στυλιανίδου,146.

(δ) η Οδηγία θεωρείται ως μία πρώτης τάξεως ευκαιρία σε πανευρωπαϊκό επίπεδο για επιβολή ελάχιστων κοινών κανόνων δικαίου προκειμένου να εναρμονιστούν τα νομικά συστήματα των Κρατών Μελών της Έ.Ε. με σκοπό τη μη διαφοροποιημένη μεταχείριση του whistleblower και την επίτευξη ομοιομορφίας και ενωσιακής συνοχής

(ε) στις αρνητικές εκφάνσεις της Οδηγίας συγκαταλέγεται το πεδίο εφαρμογής σε ενωσιακού δικαίου παραβιάσεις. Προτάθηκε ως βελτίωση της Οδηγίας η επέκταση του πεδίου εφαρμογής και σε εθνικού δικαίου παραβιάσεις με τη συμπερίληψη των ζητημάτων που αφορούν τις εργασιακές συνθήκες, όπως ζητήματα ισότητας φύλων, μη διακρίσεων, απαγόρευσης σεξουαλικής παρενόχλησης και κακοποίησης στον εργασιακό χώρο

(στ) οι κοινωνίες των πολιτών και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις πρωταγωνίστησαν από την ανάλυση που προηγήθηκε, στη θέσπιση παγκόσμιων αρχών Tshwane για την προστασία των whistleblowers ενώ, παράλληλα εμμέσως πλην σαφώς σκιαγραφήθηκε και το πολυδύναμο έργο του παγκόσμιου κινήματος «Διεθνής Διαφάνεια» στην πάταξη της διαφθοράς. Παρατηρήθηκε, ακόμη, στις διάφορες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, η επιτυχής άσκηση πίεσης που εν τέλει οδήγησε σε νομοθέτηση πλαισίου προστασίας και δη μέσα από την παγκόσμια πολυμερή πρωτοβουλία Ανοιχτής Διακυβέρνησης

(ζ) η Ελλάδα φάνηκε ότι δε διαθέτει επαρκές και πλήρες, αυτόνομο νομοθετικό πλαίσιο για τους whistleblowers παρά μόνο διάσπαρτες διατάξεις. Σε κάθε περίπτωση, είναι απαραίτητο να παρέχονται στον whistleblower εγγυήσεις για την προστασία του από την Πολιτεία, εφόσον δεν επέρχεται περιορισμός βασικών δικονομικών κανόνων (αρχή της κατ' αντιδικία διεξαγωγής της δίκης, αρχή της αμεσότητας κλπ.) και θεμελιωδών δικαιωμάτων των καταγγελομένων (άρθρο 6 παρ. 3 ΕΣΔΑ).

(η) Τέλος, προτάθηκε από την γράφουσα η μερικότερη διάκριση του θεσμού σε whistleblower και whistleblowing για τη δικαιοπολιτική επεξήγηση φαινομενικά αποκλινουσών συμπεριφορών. Ήτοι το πρόσωπο του whistleblower προσιδιάζει στην εργαλειακή του αντιμετώπιση ως όπλου πάταξης της διαφθοράς αναγόμενου σε ηρωικό πρότυπο απορρέον από το δικαίωμα ελευθερίας έκφρασης του λόγου ενώ το

whistleblowing προσιδιάζει σε μία εταιρική πολιτική, ένα σύστημα δηλαδή συγγενές με την κανονιστική συμμόρφωση που υλοποιεί το δικαίωμα ελευθερίας έκφρασης.

Αντί Επιλόγου

Κλείνοντας το παρόν πόνημα διερωτάται κανείς πως επιτυγχάνεται η δημιουργία κουλτούρας (εταιρικής και όχι μόνον) ανοιχτής εντός της οποίας ο πολίτης και εργαζόμενος δύναται να ακούγεται από τα εταιρικά, επιχειρηματικά, κοινωνικά «ώτα» και κατ' επέκταση κι από το δικαστικό σύστημα ως άλλο σύστημα ωτονομίας ερειζόμενου στο δικαίωμα της ακρόασης. Η Οδηγία 1937/2019 είναι μία πρώτη πανευρωπαϊκή προσπάθεια να θεσπίσει ελάχιστα μέτρα προστασίας κοινά στα Κράτη Μέλη σε ένα εγχείρημα προστασίας των προσώπων αυτών που αναφέρουν παραβιάσεις δικαίου, προκειμένου να επιτευχθεί ομοιογένεια, ομοιομορφία και ενότητα στις πολιτικές και στην εφαρμογή του νόμου.

Είναι εισέτι ένας τρόπος αλλαγής όχι μόνο κουλτούρας που έρχεται να αλλάξει το αρνητικό πρόσημο που κουβαλά η έννοια αυτή σε θετικό, αλλά και ένα εγχείρημα εξισορρόπησης των σχέσεων πολίτη με κράτος, πολίτη με *imperium*, πολίτη αρχομένου με άρχοντες την εξουσία. Προωθεί ένα ακτιβιστικό μοντέλο ανίχνευσης κι εντοπισμού παρανομίας με σταθερό γνώμονα το δημόσιο συμφέρον στο οποίο ο πολίτης δεν βρίσκεται σε ρόλο «εξουσιαζόμενου προς εξουσιαστή», αλλά μεταβάλλεται σε πραγματικά κυρίαρχο φορέα της λαϊκής κυριαρχίας και της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και, επομένως, σε ρόλο «αντιπροσωπευομένου προς αντιπρόσωπο».

Διαπερνά τα εργασιακά περιβάλλοντα και δεν αφορά απλώς και μόνον έναν «εργαζόμενο», αλλά πρωτίστως τον ενεργό πολίτη που εντοπίζει, ανιχνεύει παραβιάσεις δικαίου που ενδιαφέρουν το δημόσιο γίνεσθαι και τις γνωστοποιεί μες από τους προβλεπόμενους τρόπους αναφοράς.

Είναι ο εν ευρεία έννοια εργαζόμενος που διακατέχεται από βάσιμους λόγους και εύλογη πεποίθηση για παραβίαση δικαίου εντός του φορέα απασχόλησής του που έχει συνέπειες για το δημόσιο συμφέρον και η αποκάλυψη είναι ζωτικής σημασίας. Είναι φωνή διαφάνειας, ανοιχτότητας, δημοκρατίας κι όχι άλλη μία ηχώ εν κενώ. Είναι εργαλείο διαφάνειας και πάταξης της διαφθοράς αλλά και προώθησης ενός νέου

επιχειρησιακού μοντέλου εταιρικής διακυβέρνησης και δημόσιας διακυβέρνησης που αντιστρέφει τους ρόλους φέρνοντας πραγματική ισοτιμία και αξιοκρατία στους ρόλους εκπροσώπησης.

Αυτός ο whistleblower ως ενεργός πολίτης και εργαζόμενος έρχεται να προστατευτεί ως άλλο σύγχρονο ηρωικό πρότυπο και φωνή που αποζητά λογοδοσία, δημόσιο έλεγχο και φανερή κρατική δράση.

Από το δημόσιο έως τον ιδιωτικό τομέα ο whistleblower έρχεται να θεσπίσει μία διακυβέρνηση που είναι περισσότερο ηθική και δημοκρατική κατά τρόπο συμμετοχικό και αντιπροσωπευτικό και σε ευθυγράμμιση προς το Κράτος δικαίου ανά την Ευρώπη.

Εύστοχα σημειώνει ο Πρόεδρος του Eurocadres (Συμβούλιο του Ευρωπαϊκού Επαγγελματικού και Διευθυντικού Προσωπικού) Jefflén ότι το whistleblowing αφορά τις δημοκρατικές αρχές κι αξίες και την ηθική. Οι άνθρωποι πρέπει να αισθάνονται άνετα στον χώρο εργασίας τους. Έχουν κάθε δικαίωμα στην ελευθεροτυπία και στο δικαίωμα να υψώνουν το ανάστημα της φωνής τους στον εργασιακό χώρο. Οι άνθρωποι αυτοί πρέπει να θεωρούνται ήρωες και να έχουν την ανάλογη προστασία.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Ανδρουλάκης Ιωάννης, Προστατευόμενοι μάρτυρες, «χάρτινοι» μάρτυρες και «μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος», Τιμητικός Τόμος Γιαννίδης Ιωάννης, «Το Ποινικό Δίκαιο σε Κρίση και υπό κρίση», Π.Ν. Σάκκουλας, 2020

Δημόπουλος Χαράλαμπος, Εισηγήσεις Εγκληματολογίας, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2008

Καλλίρης Κωνσταντίνος, Ο διαβρωτικός ρόλος της διαφθοράς σε περιόδους θεσμικής κρίσης, Τιμητικός Τόμος Καθηγητή Νέστορα Κουράκη «Έγκλημα και Ποινική Καταστολή σε εποχή κρίσης», Σάκκουλας, 2015

Κουτνατζή – Παναγοπούλου Φερενίκη, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblowing), Μια ηθικο-συνταγματική θεώρηση, Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2016

Κωνσταντινίδης Άγγελος, Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο, Σάκκουλας, 2015

Μαργαρίτης Μιχαήλ, Ερμηνευτικός Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας, 2020

Μπιτζιλέκης Νικόλαος, Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα, Τιμητικός Τόμος Αλεξιάδης Στέργιος, Σάκκουλας, Αθήνα, 2010

Στυλιανίδου Μαρία, Προστασία των εργαζομένων μαρτύρων δημόσιου συμφέροντος στο δημόσιο τομέα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017

Επιστημονικά Περιοδικά

Βαθιώτης, Κωνσταντίνος, Η προστασία μαρτύρων κατά το άρθρο 9 του Νόμου 2928/2001, ΠοινΧρ ΝΑ, 2001

Κωνσταντινίδης Άγγελος, Προστατευόμενοι μάρτυρες και μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, ΠοινΧρ ΞΘ, 2019

Ηλεκτρονικά Περιοδικά

Τσιλίκης Δημήτριος, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες και μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος: Η προβληματική των whistleblowers στον διεθνή χώρο

Ερευνητικές Εκδόσεις Οργανώσεων

Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Εναλλακτική στη Σιωπή, Αποτελεσματικότερη προστασία και υποστήριξη των whistleblowers στην Ελλάδα, 2013

Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Αποτελεσματική ενσωμάτωση της Οδηγίας της Ε.Ε. για την προστασία των whistleblowers - Ανάλυση και προτάσεις, 2020

Έκθεση Αξιολόγησης OECD, Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ: Τεχνική Υποστήριξη για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Αποθετήριο Ακαδημαϊκών Εργασιών

Κουκλουμπέρης Βάιος, Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, 2017

Ορφανός Κωνσταντίνος, Ειδικά ζητήματα Μαρτυρικής Απόδειξης, 2012

Τρουλλινού Μαγδαληνή, Το δικαίωμα του κατηγορουμένου να εξετάζει τους μάρτυρες κατηγορίας κατά το άρθρο 6 παρ. 3 δ' ΕΣΔΑ, 2019

Εισηγήσεις

Καντιδένος Μιχαήλ, Προστατευόμενοι μάρτυρες και Διεθνές Ποινικό Δίκαιο, εισήγηση σε ΔΣΑ από Ινστιτούτο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Ποινικού Δικαίου, 2018

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

Artemiev Roman, Qui Tam legal concept and practice: evolution of the legislation in the United Kingdom and the United States of America, 2017

Kampourakis, Dialectics of Transparency and Secrecy in the Information Age: The Role of Whistleblowing Legislation in the Regulatory Governance of Markets and in National Security, 2019

Kenny Kate, Whistleblowing, Toward a New Theory, Harvard University Press, 2019

Επιστημονικά Περιοδικά

Abazi Vigjilenca, The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection?, Industrial Law Journal, Volume 49, Issue 4, December 2020

Birchall Claire, Introduction to “Secrecy and Transparency”: The Politics of Opacity and Openness, volume 28, issue 7-8, Theory, Culture & Society Journal, 2012

Constantin Pompiliu-Nicolae and Stoicescu Marius, Facing Irregularities in Sport: Whistleblowing and Watchdog Journalism. The Romanian Case, vol.84, issue 1, Sciendo, 2019

Farooqi Saira et al., How bad it is to be good: Impact of organizational ethical culture on whistleblowing (the ethical partners), Volume 12, issue 2, Arab Economic and Business Journal, 2017

Gottschalk Peter & Smith Christy, Detection of white-collar corruption in public procurement in Norway: the role of whistleblowers, International Journal of Procurement Management, Inderscience Enterprises Ltd, vol. 9(4), 2016

Kafteranis Dimitrios, The Whistleblower’s Protection Directive: Reinforcing Transparency and Accountability at the EU Level, Crossroads Europe, Journal of Contemporary European Research, 2019

Kampourakis Ioannis, Protecting National Security Whistleblowers in the U.S. and in the ECtHR: The Limits of Balancing and the Social Value of Public Disclosures, Yale Journal of International Law, Issue 1, Vol. 46, 2020

Macey Jonathan, Getting the Word Out about Fraud: A Theoretical Analysis of Whistleblowing and Insider Trading, volume 105, issue 8, Michigan Law Review, 2007

Michael Allen, Constitutional fidelity and extra-legal discretion: justifying executive prerogative and disobedient disclosure, Law and Philosophy, Vol. 35, No. 6, 2016

Sampson Steven, Citizen duty or Stasi society? Whistleblowing and disclosure regimes in organizations and communities, Ephemera Journal, 2019

Schultz David, Harutyunyan Khachik, Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia, International Comparative Jurisprudence, Volume 1, Issue 2, 2015.

Wahl-Jorgensen Karin, Hunt Joanne, Journalism, accountability and the possibilities for structural critique: A case study of coverage of whistleblowing, vol.13, issue 4, 2012

Vanderkerckhove Wim, Whistleblowing and Organizational Social Responsibility, A Global Assessment, Routledge, 2006

Ερευνητικές Εκδόσεις Οργανώσεων – Οργανισμών

BluePrint for Free Speech, Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results, 2018

BluePrint for Free Speech, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Italy, 2018

BluePrint for Free Speech, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Spain, 2018

European Public Accountability Mechanisms (Europam), Freedom of Information – Greece

International Bar Association (Ibanet), The impact of Covid-19 on the EU Whistleblowing Directive: a threat or an opportunity?

Law Cornell School – Legal Information Institute, White Collar Crime

Lawyers International Network for Employees and Executives (LINEE),
<https://lineenetwork.org/>

Lück Julia, Schultz Tanjev, Investigative Data Journalism in a Globalized World, A Survey Study on ICIJ Journalists, Edition 2/2019, Journalistik

National Whistleblower Center (NWC)
<https://www.whistleblowers.org/major-u-s-whistleblower-laws/>

Open Society Justice Initiative, The Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles), 2013

Tax Justice Network, (John Christensen), MIRROR, MIRROR ON THE WALL, WHO'S THE MOST CORRUPT OF ALL, 2007

Transparency International, Recommended draft principles for whistleblowing legislation, 2018

Transparency International, Building on the EU Directive for Whistleblower Protection, Analysis and Recommendations, 2019

Transparency International U.S.A., Recommended Reforms for Whistleblower Protections in the United States, 2020

International Labor Office (ILO), Law and practice on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors, 2019

Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW), How whistleblowing helps companies, 2019

Whistleblower – Netzwerk, (Guido Strack), Whistleblowing in Germany

Whistleblowing Impact org, EU Whistleblower Directive: Policy Paper for Member States Transposition and Implementation, 2020

Ιστότοποι

Widely Expanding Anonymous Tipping technology deployment, operation, and trustworthiness to combat Corruption in Eastern and Southern Europe, The dawn of the whistleblower's era? <https://eatproject.eu/news/>

Transparency International Ireland <https://transparency.ie/about-us/our-work>

Protected Disclosures Update <https://www.arthurcox.com/knowledge/protected-disclosures-update-recent-case-law-and-the-new-eu-whistleblowers-directive/>

Irish legal news <https://www.irishlegal.com/article/high-court-worker-loses-appeal-against-finding-that-communication-was-a-grievance-and-not-a-protected-disclosure>

Open Government Partnershp (OGP) <https://www.opengovpartnership.org/>

OpinioJuris <http://opiniojuris.org/>

Νομολογία

Ελληνική

ΑΠ 520/2018

ΕφΠατρών 335/2017

Αλλοδαπή

Al-Khawaja and Tahery v. The United Kingdom [2011] ECHR 2127

Baranya v. Rosderra Irish Meats Group Limited, IEHC 56, 2020

Chesterton Global Ltd & Anor v. Nurmohamed & Anor [2017] EWCA Civ 979

Ibrahim v. HCA International Ltd [2019] EWCA Civ 2007

Jesudason v. Alder Hey [2020] EWCA Civ 73

Lyons v. Longford Westmeath Education and Training Board [2017] IEHC 272