

ΕΙΡΗΝΗ ΦΙΛΑΚΟΥΡΙΔΟΥ

A.M.:1212M086

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ:

**«Η ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΤΗΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΩΝ ΠΙΣΤΩΤΙΚΩΝ
ΙΔΡΥΜΑΤΩΝ:**

ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ»

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: κος ΧΡΗΣΤΟΣ ΓΚΟΡΤΣΟΣ

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ
ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

Αθήνα 2014

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
I. ΣΚΟΠΟΘΕΣΙΑ.....	4
II. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ.....	4
III. ΧΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ.....	4
IV. ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	5
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο.....	6
WHISTLEBLOWING: ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΚΕΣ ΟΨΕΙΣ.....	6
1.1 ΟΙ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΟΥ WHISTLEBLOWING και του WHISTLEBLOWER.....	6
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο.....	23
ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΟ WHISTLEBLOWING.....	23
2.1. ΠΟΙΟΣ ΕΙΝΑΙ Ο WHISTLEBLOWER.....	23
2.2. ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ.....	23
2.3. ΓΝΩΣΤΟΠΟΙΗΣΙΜΑ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΑ.....	25
2.4. ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΗ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗ.....	26
2.5. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ WHISTLEBLOWERS ΒΑΣΕΙ ΤΩΝ FALSE CLAIMS ACT AMENDMENTS.....	26
2.6. ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ 1986.....	27
2.7. ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ 2010.....	28
2.8. ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ WHISTLEBLOWING ΚΑΤΑ ΤΟΝ DODD FRANK ACT.....	29
2.9. G-20 ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΤΟ 2010.....	31
2.10. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ, ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΕΜΠΟΡΙΚΟΥ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟΥ, ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ.....	36
2.11. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΑΡΧΕΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ.....	38
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο.....	42
ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	42
3.1. ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ ΣΕ ΤΡΕΙΣ ΒΑΘΜΙΔΕΣ.....	42
3.2. ΝΟΜΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΤΩΝ ΕΝΩΣΙΑΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ.....	44
3.3. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	45
3.4. ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	45
3.5. ΤΟ ΠΡΟΦΙΛ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ Ε.Ε.....	46
3.6. Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ GRECO	48
3.7. ΤΟ ΨΗΦΙΣΜΑ 1729 (2010) ΚΑΙ Η ΣΥΣΤΑΣΗ 1916 (2010) ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ.....	49
3.8. ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ 679(2012).....	51
3.9. ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ COM 38 (2014).....	52
3.10. ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ CM/REC (2014) 7.....	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο.....	56
ΕΘΝΙΚΟ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	56

4.1. ΕΘΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ	56
4.2. ΝΟΜΟΣ 4254/2014 ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΜΑΡΤΥΡΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ.....	59
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο	61
Η ΧΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ ΕΝΟΣ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΠΕΡΙ WISTLEBLOWING –	61
CASE STUDIES.....	61
5.1.ΣΚΑΝΔΑΛΟ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΚΛΟΠΩΝ VODAFONE	61
5.2. ΣΚΑΝΔΑΛΟ ΥΠΟΒΡΥΧΙΩΝ FERROSTAAL	62
5.3. ΣΚΑΝΔΑΛΟ Ι.Κ.Α. ΚΑΛΛΙΘΕΑΣ	62
5.4 ΠΑΡΑΙΤΗΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ SANTER	63
5.5. ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ ...	63
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	66
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΕΡΕΥΝΑ.....	68
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ.....	69
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ.....	75

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα Διπλωματική Εργασία επιχειρεί να εξετάσει το ακανθώδες και πολύ κρίσιμο για την οικονομική, ηθική και πολιτική σταθερότητα μία ευνομούμενης Πολιτείας ζήτημα του whistleblowing ή αλλιώς εκείνου του θεσμού, ο οποίος στα ελληνικά θα μπορούσε να αποδοθεί ως «η παροχή πληροφοριών σχετικά με κάποιο τελούμενο ή ενδεχόμενο αδίκημα ή καταχρηστική πρακτική». Όλο και περισσότερο σε ΗΠΑ και ΕΕ, στα πλαίσια του φαινομένου της κρίσης της δημοκρατίας και σε συνδυασμό με τις συγκυρίες της οικονομικής κρίσης, τα ζητήματα της λογοδοσίας, της διαφάνειας ή αντιστρόφως της διαφθοράς σηματοδοτούν μία αλλαγή στάσης και νοοτροπίας στους λαούς και τις κυβερνήσεις τους σχετικά με τα συναφή προβλήματα χρηστής διοίκησης και οργάνωσης κάθε δημόσιου ή ιδιωτικού οργανισμού.

Στα πλαίσια της ανά χειράς εργασίας, επιλέγοντας ως μεθοδολογία τη συγκριτική διάσταση, προσπαθούμε να αναδείξουμε το συγκείμενο της σχετικά νέας αυτής προσέγγισης και κυρίως να αναδείξουμε τις νομικές και νομοθετικές ενέργειες, σε *εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο*, που λαμβάνουν χώρα, ώστε αφενός να δημιουργηθεί ένα σαφές και αυστηρό σύστημα προστασίας των λεγόμενων «πληροφοριοδοτών», αφετέρου να εμπεδωθεί στους πολίτες πέρα από μία θεσμική λογική αντίστασης στη διαφθορά και μία πολιτισμική αντίληψη για το πώς πρέπει να λειτουργεί το σύγχρονο κράτος δικαίου και κατ' επέκταση κάθε οργανισμός που υφίσταται υπό τη σκέπη του.

Με αυτήν την έννοια, η καλλιέργεια της *κουλτούρας του whistleblowing* θα μπορούσε να είναι ένα ανοιχτό αίτημα για το μέλλον, αλλά και ένα πεδίο περαιτέρω έρευνας, σε ένα εμπειρικό και ακαδημαϊκό χώρο, που όπως προέκυψε από τη μελέτη μας εδώ, έχει ακόμη πολλές «περιοχές», που μπορούν να τύχουν αντικείμενο επιστημονικής καταγραφής και ερμηνείας.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

I. ΣΚΟΠΟΘΕΣΙΑ

Η σκοποθεσία της ανά χείρας Διπλωματικής Εργασίας είναι άμεση συνάρτηση της ίδιας της προβληματικής και της επικαιρότητας του εξεταζόμενου ζητήματος, που έχει πολιτογραφηθεί στη διεθνή πρακτική και βιβλιογραφία ως whistleblowing και αφορά κατά μείζονα λόγο στην *«αποκάλυψη εμπιστευτικών πληροφοριών για το τι θεωρείται ότι είναι απόδειξη παράνομης συμπεριφοράς ή άλλων σοβαρών κινδύνων από ή σε σχέση με τις δραστηριότητες ενός οργανισμού, συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την εργασία του προσωπικού του»*.

Ειδικότερα, η στοχοθεσία δεν επικεντρώνεται μόνο στα προφανή θεσμικά ζητήματα της *προστασίας του πληροφοριοδότη από πιθανά αντίποινα*, που μπορεί, ενδεχομένως, να θέσουν σε κίνδυνο ακόμη και τη ζωή του, αλλά κατευθύνεται, μέσα από τις ιστορικές, νομικές, νομοθετικές και, στο μέτρο του δυνατού, περιπτώσιολογικές (case studies) αναλύσεις του φαινομένου, στην ανάδειξη εκείνων των βαθύτερων νοοτροπιών, σε τοπικό, εθνικό και εθνικό επίπεδο, που προσδιορίζουν τη σχετική *συμπεριφορά των λαών, των πολιτών, των κρατών, της ΕΕ και των διεθνών οργανισμών όσον αφορά στην αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς σε κάθε πτυχή της κοινωνικής ζωής*.

Ωστόσο, βασική στοχοθεσία της Διπλωματικής Εργασίας, παραμένει η ερμηνευτική καταγραφή του *Ευρωπαϊκού Ενωσιακού Ρυθμιστικού Πλαισίου του whistleblowing*, με έμφαση αφενός στο νομικό και πολιτικό πλαίσιο, αφετέρου στο προφίλ των σχετικών ρυθμίσεων ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα πρέπει παρόλα αυτά να υπογραμμιστεί, ότι στο διεθνές επίπεδο, η σχετική συγκριτική μελέτη έχει καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η θεσμική κουλτούρα του πληροφοριοδότη έχει αναπτυχθεί περισσότερο στον αγγλοσαξονικό κόσμο, δηλαδή στις ΗΠΑ και στη Μεγάλη Βρετανία.

II. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Η ερευνητική και συγγραφική μεθοδολογία της μελέτης επιχειρεί, εκμεταλλευόμενη τη *συγκριτική προσέγγιση* (comparative approach), να δείξει αφενός ότι το ζήτημα της νομοθετικής ρύθμισης είναι συνάρτηση του πολιτισμικού, ιστορικού, οικονομικού, πολιτικού, ιδεολογικού και νομικού status κάθε επιμέρους κοινωνίας, άρα είναι ένα θέμα εξ ορισμού, που θα μπορούσε, μεθοδολογικά, να δώσει σημαντικούς ερευνητικούς καρπούς και μέσα από τις *περιπτώσεις μελέτης* (case studies), αφετέρου ότι, τουλάχιστον στον αναπτυγμένο δυτικό κόσμο, τόσο στον αγγλοσαξονικό άξονα όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) όλο και περισσότερο, ιδίως στην περίπτωση της Ευρώπης, συντελείται σιγά σιγά και σταδιακά ένα θεσμικό εγχείρημα νομοθετικής ομογενοποίησης του whistleblowing στην ΕΕ, μέσα από την καθοδήγηση των κεντρικών οργάνων της ΕΕ, παρότι αυτό δεν είναι ακόμα τόσο εμφανές στις εθνικές νομοθεσίες, που προχωρούν με αργά αλλά σταθερά βήματα προς τη δημιουργία ενός σχετικού πλαισίου προστασίας του πληροφοριοδότη της διαφθοράς, έχοντας πάντα να ξεπεράσουν τις επιμέρους ιδιαιτερότητές τους.

III. ΧΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ

Η χρησιμότητα του whistleblowing έγκειται στις ίδιες τις *θεσμικές και κοινωνικές κρίσεις* της σύγχρονης φιλελεύθερης δημοκρατίας. Ιδιαίτερα, όπως φαίνεται στις περιπτώσεις μελέτης που έχουμε ενσωματώσει παραδειγματικά στην παρούσα Διπλωματική Εργασία, τα οικονομικά σκάνδαλα κατά μείζονα λόγο, ειδικά σε συνάρτηση με τη δημοσιονομική κρίση, στην Ελλάδα αυτό το στοιχείο είναι εξαιρετικά έντονο, επηρεάζουν την εύρυθμη λειτουργία του οικονομικού και πολιτικού συστήματος, οδηγώντας σε φαινόμενα κοινωνικής ανομίας και κοινωνικού αυτοματισμού. Συνεπώς, η λογική της χρησιμότητας σε ένα πεδίο που αφορά σε ένα αναδυόμενο πεδίο *sui generis δικαίου*, το οποίο με τη

σειρά του συνδέεται στενά με τους κώδικες δεοντολογίας, το εργατικό δίκαιο, το αστικό δικονομικό δίκαιο, το δίκαιο των συμβάσεων, το νομικό πλαίσιο περί δυσφήμισης, τους συνταγματικούς κανόνες περί ελευθερίας της έκφρασης και της συνείδησης, την επαγγελματική ευθύνη, την εμπιστευτική και προνομιακή πληροφόρηση, την εταιρική διακυβέρνηση, την επίλυση διαφορών και την κανονιστική συμμόρφωση, αγγίζει την ίδια την προβληματική της οικονομικής ανάπτυξης και της ορθολογικής πολιτικής λειτουργίας μίας σύγχρονης οργανωμένης κοινωνίας, που οφείλει να θεωρακίζεται στις όποιες πιθανές αιτίες απορρύθμισης και εντροπίας.

IV. ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

*Η δομή της εργασίας, κατά βάση τα πέντε κεφάλαια που συνιστούν και τον κορμό της, ακολουθεί μία σπειροειδή διάταξη. Αφού αρχικά εξετάζεται αναλυτικά και διεξοδικά το ιστορικό και εν συνεχεία το εννοιολογικό περιεχόμενο της έννοιας του whistleblowing (Κεφάλαιο 1^ο), κατόπιν επιχειρείται η διερεύνηση του σχετικού φαινομένου υπό την εξής οπτική γωνία: Εξετάζονται τα αστικά και ποινικά ζητήματα του φαινομένου, με έμφαση στο πεδίο της προστασίας του πληροφοριοδότη, κυρίως σε διεθνές επίπεδο (Κεφάλαιο 2^ο). Προσεγγίζεται λεπτομερώς και εξαντλητικά το καθεστώς του Ευρωπαϊκού Ενωσιακού Ρυθμιστικού Πλαισίου, μέσα από την ανάδειξη αφενός της συγκριτικής διάστασης των κρατών-μελών, αφετέρου των θεσμικών εγχειρημάτων σε κεντρικό επίπεδο της ΕΕ (Κεφάλαιο 3^ο). Γίνεται ιδιαίτερη μνεία στην *ελληνική περίπτωση* (Greek case), στο πώς δηλαδή μπορεί να ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη ο θεσμός του whistleblowing και στο πώς μπορεί η ελληνική νοσοτροπία να υποδεχθεί ένα παρόμοιο θεσμό (Κεφάλαιο 4^ο). Τέλος, προσπαθούμε μέσα από μία ενδεικτική περιπτώσιολογία ελληνικού και διεθνούς ενδιαφέροντος να ανιχνεύσουμε το μέλλον του ζητήματος των πληροφοριοδοτών στη συγκρότηση των σύγχρονων δημοκρατικών κοινωνιών (Κεφάλαιο 5^ο). Η Διπλωματική Εργασία, πλαισιώνεται, εκτός από τον Πρόλογο, την Εισαγωγή και τα Συμπεράσματα, και από μία εκτενή και πλούσια *ξενόγλωσση βιβλιογραφία*, πάνω σε μία θεματική, που ακόμη δεν έχει ένα σαφή ακαδημαϊκό ορίζοντα, προσθέτοντας έτσι άλλο ένα χρηστικό στοιχείο στην όποια πιθανή πρωτοτυπία της.*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο

WHISTLEBLOWING: ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΚΕΣ ΟΥΣΕΙΣ

1.1 ΟΙ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΟΥ WHISTLEBLOWING και του WHISTLEBLOWER

Η πρόληψη και η έγκαιρη αποκάλυψη – αυτοί είναι οι πιο αποτελεσματικοί τρόποι καταπολέμησης του εγκλήματος, ειδικά της διαφθοράς, που εκτυλίσσεται κατά κύριο λόγο στο σκοτάδι και ενδέχεται να μην έρθει ποτέ στο φως, εκτός αν αποκαλυφθεί από ανθρώπους που πέφτουν τυχαία πάνω της, παραδείγματος χάριν στο πλαίσιο της εργασίας τους. Πρόσφατα σκάνδαλα στην Ελλάδα, που έλαβαν χώρα τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, παρέμειναν στο σκοτάδι για πολύ καιρό, παρότι ήταν ευρέως γνωστά σε μεγάλο κύκλο ανθρώπων. Κανένας από τους εμπλεκόμενους ή τους γνωρίζοντες δεν αποφάσισε να «σπάσει» τη σιωπή του και να αναφέρει τις άνομες αυτές πράξεις στις αρμόδιες αρχές ή δημόσια, παρότι το ελληνικό νομικό πλαίσιο θεσπίζει σχετική υποχρέωση του πολίτη. Τι θα γινόταν όμως αν ο νόμος ενθάρρυνε τους πολίτες να σπάσουν τη σιωπή τους, προστατεύοντάς τους από αντίποινα ή ακόμα και ανταμείβοντάς τους;

Οι πολίτες που αποκαλύπτουν καταχρηστικές πρακτικές -οι επονομαζόμενοι και *whistleblowers*- διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην πάταξη της διαφθοράς, καθώς η αποκάλυψη αποτελεί προϋπόθεση για την έναρξη ερευνών που οδηγούν εν τέλει σε διώξεις. Ωστόσο, η αποκάλυψη πληροφοριών ενδέχεται να έχει σημαντικό κόστος για τους *whistleblowers*, καθώς εκτίθενται σε σημαντικούς κινδύνους, όπως η απώλεια της εργασίας τους, η εμπλοκή τους σε δικαστικές διαμάχες ή ακόμη και η απειλή κατά της ζωής τους.¹

Ως εκ τούτου, η προστασία των *whistleblowers* είναι σημαντική για την αποκάλυψη εγκλημάτων, ιδίως οικονομικών. Έρευνες που έχουν ήδη διεξαχθεί από την Διεθνή Διαφάνεια καταδεικνύουν ότι η δυναμική του whistleblowing παραμένει ιδιαιτέρως ανεκμετάλλευτη στην Ευρώπη, παρά το γεγονός ότι σχετικές διατάξεις περιλαμβάνονται σε αρκετές διεθνείς και περιφερειακές συνθήκες. Οι κύριες αιτίες είναι η έλλειψη σχετικών εθνικών νομοθετημάτων και η αρνητική χροιά που περιβάλλει τους *whistleblowers*. Η ελληνική νομοθεσία δεν περιλαμβάνει ένα συμπαγές νομικό πλαίσιο ειδικά για την προστασία των *whistleblowers* – περιλαμβάνει μόνο διάσπαρτες διατάξεις που τους προσφέρουν περιορισμένη προστασία. Ο ιδιωτικός τομέας δείχνει περισσότερο δεκτικός στην υιοθέτηση πρακτικών whistleblowing, καθώς στις περισσότερες πολυεθνικές και εισηγμένες επιχειρήσεις προβλέπονται εσωτερικές διαδικασίες αναφοράς-καταγγελίας.

Η οικονομική κρίση που διέρχεται η χώρα μας αποτελεί μια μοναδική ευκαιρία για την καλλιέργεια κλίματος δεκτικού προς την υιοθέτηση ενός σαφούς, σταθερού και αποτελεσματικού νομικού πλαισίου που θα περιλαμβάνει μέτρα για την προστασία των *whistleblowers* από αντίποινα, επαρκείς μηχανισμούς, σε δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς, για τη διασφάλιση της ορθής διαχείρισης των καταγγελιών και ενδεδειγμένης έρευνας, καθώς και διατάξεις για την συλλογή στοιχείων αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του σχετικού νομικού πλαισίου.

Οι *whistleblowers* μπορούν να αποτρέψουν τον κίνδυνο, να προστατεύσουν τα ανθρώπινα δικαιώματα και να σώσουν ζωές, αρκεί να περιβάλλονται από εγγυήσεις για την ελευθερία της συνείδησης και της έκφρασής τους.

Για τον έγκαιρο εντοπισμό και την αποτελεσματική πάταξη παρανομιών σε περισσότερες από 30 χώρες του εξωτερικού έχει θεσπισθεί και εφαρμόζεται συστηματικά και σε ευρεία κλίμακα ο θεσμός του

¹ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2013, σελ. 3.

«whistleblowing», ο οποίος στα ελληνικά θα μπορούσε να αποδοθεί ως «η παροχή πληροφοριών σχετικά με κάποιο τελούμενο ή ενδεχόμενο αδίκημα ή καταχρηστική πρακτική».²

Ανάμεσα στους ορισμούς που κατά καιρούς έχουν δοθεί στον όρο «whistleblowing» περιλαμβάνονται και οι ακόλουθοι:

A. «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».

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

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

Ένας καλός ορισμός μπορεί να βοηθήσει να εκπονηθούν στρατηγικές για την καλύτερη αντιμετώπιση της πραγματικότητας. Οι Richard Calland και Guy Dehn, χρησιμοποιούν έναν ευρύ ορισμό : «οι επιλογές που είναι διαθέσιμες σε έναν εργαζόμενο ώστε να εγείρει ανησυχίες σχετικά με παρανομίες στο χώρο εργασίας του».³ Φυσικά, προσδιορίζεται περαιτέρω από τους συγγραφείς, αλλά όχι με την έννοια ενός στενού ορισμού. Το whistleblowing μπορεί να περιγραφεί ως εξής:

Η αποκάλυψη εμπιστευτικών πληροφοριών για το τι θεωρείται ότι είναι απόδειξη παράνομης συμπεριφοράς ή άλλων σοβαρών κινδύνων από ή σε σχέση με τις δραστηριότητες ενός οργανισμού, συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την εργασία του προσωπικού του.

Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο ορισμός αυτός δεν περιέχει κίνητρα ή στοιχεία επιμέρους δεοντολογίας. Ο ανωτέρω ορισμός, λειτουργεί κυρίως για την ανακούφιση του πληροφοριοδότη από το βάρος της απόδειξης, εξασφαλίζοντας έτσι ότι οι πληροφορίες θα φτάσουν σε ένα μέρος όπου θα υποβληθούν σε περαιτέρω επεξεργασία. Η απουσία των υποκειμενικών στοιχείων διακρίνει επιπλέον το whistleblowing από καταγγελίες και παράπονα. Για παρόμοιους λόγους, το καθήκον ή ακόμα η ευθύνη της αποκάλυψης δεν περιλαμβάνονται στον ορισμό, δεδομένου ότι θα αύξανε το βάρος και θα εμπόδιζε την κατάλληλη ροή των πληροφοριών. Αυτό μπορεί να διαφοροποιείται σε κανόνες σχετικά με το whistleblowing αλλά δεν θα πρέπει να αποκλειστεί από τον βασικό ορισμό. Είτε όταν απαιτείται ειδική προστασία για το whistleblowing, δεν μπορεί να είναι μέρος του ορισμού αλλά των νομικών συνεπειών. Η προστασία αυτή κυρίως απαιτείται σε περιπτώσεις που ο whistleblower δεν απευθύνεται στον προϊστάμενο ή σε άλλο άμεσα υπεύθυνο πρόσωπο, αλλά σε άλλο πρόσωπο ή ίδρυμα που είναι σε θέση να αποκαταστήσει τη νομιμότητα ή να διαχειριστεί τον κίνδυνο.

Η παροχή πληροφοριών σχετικά με κάποιο αδίκημα ή καταχρηστική πρακτική συνιστά, μεταξύ άλλων, έκφραση της ελευθερίας του λόγου, εργαλείο καταπολέμησης της διαφθοράς, καθώς και μηχανισμό διαχείρισης εσωτερικών διαφορών.

Πρόκειται για ένα αναδύμενο πεδίο *sui generis δικαίου*, το οποίο συνδέεται στενά με τους κώδικες δεοντολογίας, το εργατικό δίκαιο, το αστικό δικονομικό δίκαιο, το δίκαιο των συμβάσεων, το νομικό πλαίσιο περί δυσφήμισης, τους συνταγματικούς κανόνες περί ελευθερίας της έκφρασης και της

² Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2013, σελ. 4.

³ European Parliament Budgetary Support Unit, 2006, σελ. 16-17.

συνείδησης, την επαγγελματική ευθύνη, την εμπιστευτική και προνομαϊκή πληροφόρηση, την εταιρική διακυβέρνηση, την επίλυση διαφορών και την κανονιστική συμμόρφωση.⁴

Ο θεσμός του whistleblowing αναγνωρίζεται σταδιακά ως σημαντικό εργαλείο στην πρόληψη και τον εντοπισμό της διαφθοράς και άλλων παράνομων ή καταχρηστικών πρακτικών. Συγκεκριμένα, η υιοθέτηση διαδικασιών whistleblowing στο δημόσιο τομέα εξυπηρετεί την αναφορά υποθέσεων παθητικής διαφθοράς, καθώς και τη διασφάλιση του δημοσίου χρήματος από πράξεις απάτης και εν γένει κακοδιαχείρισης. Αντίστοιχα, η υιοθέτηση διαδικασιών whistleblowing στον ιδιωτικό τομέα εξυπηρετεί την αναφορά υποθέσεων ενεργητικής διαφθοράς και καταχρηστικών πρακτικών. Οι δε εταιρείες έχουν κάθε λόγο να εφαρμόζουν διαδικασίες εσωτερικής αναφοράς, διότι με τον τρόπο αυτό προφυλάσσουν την εικόνα και τη φήμη της εταιρείας τους.

Προβαίνοντας σε αποκαλύψεις, ο “whistleblower”, ή σε ελεύθερη ελληνική απόδοση «ο πληροφοριοδότης», δύναται να προλάβει τη διάπραξη παρανομιών, να προστατέψει ανθρώπινα δικαιώματα και να διαφυλάξει το κράτος δικαίου. Η διαφθορά και άλλες παράνομες πράξεις τις περισσότερες φορές διαπράττονται εν κρυπτώ, γεγονός το οποίο σημαίνει ότι, αν δεν αποκαλυφθούν από κάποιο άμεσα εμπλεκόμενο πρόσωπο, ενδέχεται να μην έρθουν ποτέ στο φως. Ωστόσο, η παροχή πληροφοριών ενδέχεται να έχει υψηλό κόστος για τον πληροφοριοδότη, καθώς ο τελευταίος εκτίθεται σε σημαντικούς κινδύνους, όπως η απώλεια της εργασίας ή ακόμα και της ζωής του, προκειμένου να προστατέψει το δημόσιο συμφέρον.

Ένας *lato sensu* ορισμός του whistleblower περιλαμβάνει κάθε υπάλληλο ή εργαζόμενο του δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα, πρόσωπα εκτός της στενά νοούμενης υπαλληλικής σχέσης, όπως σύμβουλοι, εργολάβοι, εκπαιδευόμενοι/ασκούμενοι, εθελοντές, εποχιακοί εργαζόμενοι και πρώην υπάλληλοι, αποπειρώμενοι ή δυνητικοί whistleblowers, άτομα που προσφέρουν συμπληρωματικές πληροφορίες και εκείνοι που συνδράμουν ή αποπειρώνται να συνδράμουν whistleblowers.

Ο whistleblower διακρίνεται από αυτό που στο ελληνικό νομικό σύστημα καλείται «μάρτυρας», δεδομένου ότι ο whistleblower προσέρχεται προς παροχή πληροφοριών πάντα με δική του πρωτοβουλία και η παράνομη ή καταχρηστική πράξη έρχεται για πρώτη φορά στο φως χάρη στην αποκάλυψη του whistleblower. Αναφορικά με τη συμπεριφορά των (δυνητικών) whistleblowers έχει παρατηρηθεί ότι:

- Σε πολλές περιπτώσεις, πρόσωπα που γνώριζαν δεν παρείχαν πληροφορίες, καθόσον δεν κατάφεραν να αναγνωρίσουν το αδίκημα ή την καταχρηστική πρακτική που λάμβανε χώρα στο περιβάλλον τους.
- Τα υψηλόβαθμα στελέχη τρέπονται σε whistleblowers με μεγαλύτερη συχνότητα.
- Οι εργαζόμενοι τείνουν να τρέπονται σε whistleblowers με μεγαλύτερη συχνότητα, όταν νιώθουν ότι η οικονομική κατάσταση του φορέα στον οποίον εργάζονται είναι καλή, όταν νιώθουν οι ίδιοι οικονομικά διασφαλισμένοι, καθώς και προστατευμένοι από τον κίνδυνο αντιποίνων. Υπό αυτό το πρίσμα, παρατηρείται π.χ. ότι οι εργαζόμενοι που είναι μέλη του οικείου σωματείου εργαζομένων τρέπονται σε whistleblowers με μεγαλύτερη συχνότητα.
- Όσο περισσότερη στήριξη/αποδοχή απολαμβάνει κάποιος σε προσωπικό, κοινωνικό ή επαγγελματικό επίπεδο, τόσο συχνότερα τείνει να τραπεί σε whistleblower.
- Οι περισσότεροι whistleblowers δηλώνουν ότι θα θυσιάζαν την ανωνυμία τους, προκειμένου να παράσχουν πληροφορίες σε πρόσωπο που γνωρίζουν και εμπιστεύονται.
- Οι whistleblowers που ξεπέρασαν τα όργανα του οικείου φορέα τους, προκειμένου να παράσχουν πληροφορίες, δηλώνουν ότι το έπραξαν, διότι η *κουλτούρα ηθικής* των προϊσταμένων τους ήταν αμφίβολη.

⁴ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2013, σελ. 4 κ.έ.

- Τα πρόσωπα που τείνουν να παρέχουν πληροφορίες με μεγαλύτερη συχνότητα δηλώνουν ότι δεν ενδιαφέρονται για την οικονομική επιβράβευση της πράξης τους. Ωστόσο, πρόσωπα που δεν θα προέβαιναν σε αποκαλύψεις ενδέχεται να παρακινηθούν από τέτοια κίνητρα, ιδίως αν αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα.

Ο όρος whistleblowing προέρχεται από το σφύριγμα του διαιτητή που συμβαίνει για να υποδείξει μια παράνομη συμπεριφορά ή βρώμικο παιχνίδι.. Πρώτα στις ΗΠΑ ο ακτιβιστής Ralph Nader επινόησε τον όρο στις αρχές του 1970 για να αποφευχθούν οι αρνητικές συνδηλώσεις άλλων όρων, όπως «πληροφοριοδότης» και «καταδότης».⁵

Το Ηπειρωτικό Κογκρέσο ψήφισε τον πρώτο νόμο προστασίας των whistleblowers στις Ηνωμένες Πολιτείες στις 30 Ιουλίου 1778 με ομόφωνη ψηφοφορία. Το Ηπειρωτικό Κογκρέσο κινήθηκε μετά από ένα περιστατικό του 1777, όταν ο Richard Marven και ο Samuel Shaw έδωσαν πληροφορίες και υπέστησαν σοβαρά αντίποινα από τον Esek Hopkins, αρχηγό του Ηπειρωτικού Ναυτικού. Το Κογκρέσο δήλωσε ότι οι Ηνωμένες Πολιτείες θα υπερασπιστούν τους δύο καταγγέλλοντες απέναντι στην αγωγή συκοφαντίας που κατέθεσε εναντίον τους ο Hopkins. Το Ηπειρωτικό Κογκρέσο, επίσης, δήλωσε ως καθήκον όλων των προσώπων στην υπηρεσία των Ηνωμένων Πολιτειών να ενημερώνουν το Κογκρέσο ή τις αρμόδιες αρχές για παραπτώματα απάτης ή πλημμελήματα που διαπράττονται από κάθε αξιωματικό στην υπηρεσία των κρατών αυτών, τα οποία έρχονται σε γνώση τους.

Εβδομήντα πέντε χρόνια μετά την επικύρωση του Συντάγματος, το Κογκρέσο ψήφισε έναν από τους πρώτους νόμους για την προστασία των whistleblowers, το 1863, το *False Claims Act* (που αναθεωρήθηκε το 1986), που προσπάθησε να καταπολεμήσει τις απάτες από στρατιωτικούς προμηθευτές. Ο νόμος ενθάρρυνε τους καταγγέλλοντες, ορίζοντας την απόδοση σε αυτούς ενός ποσοστού των ανακτημένων χρημάτων που θα κέρδιζε η κυβέρνηση καθώς και προστασία από παράνομη απόλυση.

Τα τελευταία χρόνια υπήρξε μία σημαντική αύξηση στην αναγνώριση της σημασίας του whistleblowing ως μέσο για τη μείωση της διαφθοράς και την εκτόνωση επικίνδυνων καταστάσεων, βελτιώνοντας τη δημοσιοποίηση από δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς των πληροφοριών σχετικά με παράνομες, επικίνδυνες ή ανήθικες δραστηριότητες. Το whistleblowing μπορεί επίσης να είναι ένα μέσο βελτίωσης της *εσωτερικής οργανωτικής κουλτούρας* των οργανισμών τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα προλαμβάνοντας ή αποκαλύπτοντας λάθη και βελτιώνοντας την εσωτερική διαχείριση και αποτελεσματικότητα.

Ανά τον κόσμο, οι whistleblowers έχουν χαρακτηριστεί ως *ήρωες* για την αποκάλυψη διαφθοράς και της απάτης σε οργανισμούς και για την πρόληψη των δυνητικά επιβλαβών λαθών προτού να οδηγήσουν σε καταστροφές. Οι αποκαλύψεις ποικίλουν από την αποκάλυψη της κατάχρησης εκατομμυρίων δολαρίων του δημοσίου χρήματος στην Κένυα, τη συγκάλυψη του SARS και άλλων επικίνδυνων ασθενειών που απειλούν εκατομμύρια ανθρώπων στην Κίνα, την αποκάλυψη επικίνδυνων γιατρών στην Αυστραλία ή γνωστοποιώντας περιβαλλοντικούς κινδύνους στις ΗΠΑ.

Ωστόσο, πολλοί που αποκαλύπτουν αυτά τα ζητήματα αντιμετωπίζουν σοβαρές επιπτώσεις για τις πράξεις τους. Χάνουν τη δουλειά τους ή εξοστρακίζονται για τις δραστηριότητές τους. Μερικοί επίσης κατηγορούνται για παράβαση των νόμων ή των συμβάσεων εργασίας. Σε ακραίες περιπτώσεις, αντιμετωπίζουν και φυσικούς κινδύνους. Οι χώρες παγκοσμίως εργάζονται τώρα για να αναπτύξουν *νομικά καθεστώτα* που ενθαρρύνουν αυτές τις αποκαλύψεις και την προστασία των πληροφοριοδοτών από αντίποινα.

⁵ Banistar David, 2011, σελ. 2 κ.έ.

Πολλές διεθνείς συμφωνίες και συνθήκες για την καταπολέμηση της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης των ΗΕ κατά της διαφθοράς, περιλαμβάνουν πλέον απαιτήσεις, ώστε τα έθνη να υιοθετήσουν σχετικούς νόμους. Πολλοί οργανισμοί έχουν θεσπίσει εσωτερικούς κανόνες για τη διευκόλυνση του whistleblowing.

Πάνω από 30 χώρες έχουν ήδη θεσπίσει ειδικές διατάξεις για την προστασία των whistleblowers. Άλλες έχουν προβλέψει προστασία μέσω άλλων νόμων, όπως η *εργατική νομοθεσία*. Λίγες χώρες έχουν θεσπίσει αναλυτικούς νόμους για την προστασία των whistleblowers, οι οποίοι καλύπτουν δύο μείζονα ζητήματα – την πτυχή της πρόληψης, καθώς προσπαθούν να αλλάξουν την κουλτούρα των οργανισμών κάνοντας αποδεκτό και διευκολύνοντας το whistleblowing σχετικά με τις αρνητικές δραστηριότητες του οργανισμού, όπως διεφθαρμένες πρακτικές και κακοδιαχείριση, και μια δεύτερη πτυχή που αποτελείται από μια σειρά προστασιών και κινήτρων για whistleblowing, χωρίς το φόβο της επιβολής κυρώσεων για τις αποκαλύψεις.

Είναι δύσκολο να πει κανείς εάν οι νόμοι είναι αποτελεσματικοί. Οι περισσότεροι έχουν περιορισμένο πεδίο εφαρμογής, καθώς ισχύουν μόνο για το δημόσιο τομέα ή έχουν εφαρμογή σε ορισμένους τύπους αδικοπραγίας. Υπάρχουν σημαντικά αποδεικτικά στοιχεία στις περισσότερες χώρες ότι αντίποινα εναντίον των whistleblowers εμφανίζονται τακτικά και γι' αυτό πολλοί εργαζόμενοι επιλέγουν τη σιωπή. Ωστόσο, υπάρχουν και κάποιες θετικές εξελίξεις. Οι whistleblowers αντιμετωπίζονται σταδιακά πιο θετικά και συμβάλλουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς και την πρόληψη της κακοδιαχείρισης, των καταχρήσεων και άλλων αδικημάτων.

Το whistleblowing έχει πολλές διαφορετικές πτυχές. Μεταξύ άλλων, είναι μια πράξη της ελευθερίας του λόγου, ένα εργαλείο καταπολέμησης της διαφθοράς, καθώς και ένας εσωτερικός μηχανισμός επίλυσης των διαφορών.⁶

Αυτό έχει οδηγήσει σε μια σειρά από διαφορετικούς ορισμούς.

Όπως προαναφέρθηκε, μία από τις πρώτες σύγχρονες χρήσεις του όρου έγινε στις ΗΠΑ από τον ακτιβιστή Ralph Nader το 1971, ο οποίος την περιέγραψε ως «*μια πράξη ενός άνδρα ή μιας γυναίκας που, πιστεύοντας ότι το δημόσιο συμφέρον υπερισχύει του συμφέροντος του οργανισμού στον οποίο υπηρετεί, αποκαλύπτει (blows the whistle) ότι ο οργανισμός στον οποίο εργάζεται, εμπλέκεται σε διεφθαρμένη, παράνομη, δόλια ή επιβλαβή δραστηριότητα*».

Οι Αμερικάνοι ακαδημαϊκοί Marcia P. Miceli και Janet P. Near έθεσαν το *ακαδημαϊκό πρότυπο* για το whistleblowing, το 1982, όταν το όρισαν ως «*η αποκάλυψη των μελών ενός οργανισμού (πρώην ή νυν) των παράνομων ή ανήθικων πρακτικών των εργοδοτών τους, σε πρόσωπα ή οργανισμούς που είναι σε θέση να αναλάβουν δράση*». Περιγράφουν το whistleblowing ως μια διαδικασία *τεσσάρων σταδίων*:

- **Πρώτον**, ένα γενεσιουργό γεγονός λαμβάνει χώρα, που σχετίζεται με αμφισβητήσιμη, ανήθικη, ή παράνομη δραστηριότητα, και αυτό οδηγεί έναν υπάλληλο να εξετάσει την περίπτωση να προβεί στην αποκάλυψη.
- **Δεύτερον**, ο εργαζόμενος εμπλέκεται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, την αξιολόγηση της δραστηριότητας και εφόσον πρόκειται για αδικοπραξία, προβαίνει στη συλλογή συμπληρωματικών πληροφοριών, και συζητά την κατάσταση με άλλους.

⁶ Banistar David, 2011, σελ. 3.

- **Τρίτον**, ο εργαζόμενος προβαίνει στην αποκάλυψη, άλλως εναλλακτικά, ο εργαζόμενος φεύγει από τον οργανισμό, ή παραμένει σιωπηλός λόγω αφοσίωσης ή παράληψης.
- **Τέταρτον**, τα μέλη του οργανισμού αντιδρούν και ενδεχομένως προβαίνουν σε αντίποινα εναντίον του whistleblower.

Άλλοι ακαδημαϊκοί έχουν επικεντρωθεί στο whistleblowing κυρίως ως στοιχείο της ελευθερίας του λόγου και του δικαιώματος της έκφρασης. Ο Αυστραλός ακαδημαϊκός Peter Jubb το ορίζει ως μια δημόσια πράξη: Το whistleblowing είναι μία εσκεμμένη μη υποχρεωτική πράξη αποκάλυψης, η οποία δημοσιοποιείται και γίνεται από ένα πρόσωπο που έχει ή είχε προνομιακή πρόσβαση σε δεδομένα ή πληροφορίες ενός οργανισμού, αναφορικά με παρανομία ή άλλη αδικοπραξία είτε είναι πραγματική, υποθετική ή αναμενόμενη και που εμπλέκει και που εμπλέκει και εξωτερική οντότητα που έχει τη δυνατότητα να διορθώσει το πρόβλημα.

Πιο πρόσφατοι ορισμοί έχουν επικεντρωθεί σε ζητήματα εργασιακής απασχόλησης. Ο Διεθνής Οργανισμός Εργασίας ορίζει το whistleblowing ως «*Την αναφορά από υπαλλήλους ή πρώην υπαλλήλους παράνομων, παράτυπων, επικίνδυνων ή ανήθικων πρακτικών εκ μέρους των εργοδοτών*».⁷

Οι κορυφαίοι εμπειρογνώμονες στον τομέα, ο Guy Dehn, του οργανισμού του Ηνωμένου Βασιλείου για το Δημόσιο Συμφέρον στην Εργασία (Public Concern at Work), και ο Richard Calland, του Συμβουλευτικού Κέντρου Open Democracy της Νότιας Αφρικής (South African Open Democracy Advice Centre), περιγράφουν το whistleblowing ως: Τις επιλογές που είναι διαθέσιμες σε έναν εργαζόμενο να εγείρει ανησυχίες σχετικά με τις αδικοπραγίες στο χώρο εργασίας. Αναφέρεται στη δημοσιοποίηση των αδικοπραγιών που απειλούν τους άλλους, εν αντιθέσει με ένα προσωπικό παράπονο. Το whistleblowing καλύπτει το φάσμα αυτών των επικοινωνιών, θέτοντας το ζήτημα στους υπεύθυνους του οργανισμού, τις ρυθμιστικές αρχές, ή το κοινό. Ο σκοπός δεν είναι η επιδίωξη προσωπικού οφέλους, αλλά να μπορεί να εκτιμηθεί κίνδυνος και όπου δυνατόν να μειωθεί ή να εξαφανιστεί».⁸

Οι whistleblowers συχνά ταυτίζονται με πληροφοριοδότες, οι οποίοι έχουν αρνητική φήμη. Ίσως, η πιο σημαντική διαφορά έγκειται στο ζήτημα της ευθύνης του προσώπου που αποκαλύπτει τις πληροφορίες. Οι πληροφοριοδότες συχνά συμμετέχουν οι ίδιοι σε κάποια παράνομη δραστηριότητα και χρησιμοποιούν την αποκάλυψη των πληροφοριών ως μέσο για τη μείωση της ευθύνης τους, είτε εθελοντικά, είτε λόγω εξαναγκασμού. Είναι σε υποδεέστερη θέση ως προς τον οργανισμό ή το πρόσωπο στο οποίο αποκαλύπτουν την πληροφορία και πρέπει να ακολουθήσουν τις εντολές του ή να υποστεί τις κυρώσεις. Εν αντιθέσει, η νομοθεσία για το whistleblowing δεν επηρεάζει την ευθύνη εκείνων που εμπλέκονται σε παράνομες δραστηριότητες. Κατά την καθηγήτρια Alexandra Nataroff, το ζητούμενο δεν είναι η ηθική στάση του πληροφοριοδότη, ούτε η αμφίβολη αξία του ως μάρτυρας. Είναι το περιεχόμενο και οι συνέπειες της πρακτικής επιβολής της νομοθεσίας για την επιβράβευση των πληροφοριοδοτών, διαγράφοντας τις παρανομίες τους. Αυτή η ευθύνη ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των πληροφοριοδοτών και της κυβέρνησης διακρίνει τον «καταδότη-πληροφοριοδότη» από τον whistleblower, ο οποίος δεν ανταμείβεται για τυχόν συμμετοχή του στην παρανομία.

Μια άλλη διαφορά είναι ότι οι πληροφοριοδότες συχνά ζητούν χάρη ή αμοιβή για τις αποκαλύψεις τους. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι whistleblowers δεν απολαμβάνουν προνομίων για τις αποκαλύψεις τους εκτός από τη δυνατότητα να διατηρήσουν το status quo. Ωστόσο, μερικοί νόμοι καταπολέμησης της διαφθοράς επιτρέπουν την ανταμοιβή σε εκείνους που αποκαλύπτουν πληροφορίες, τυπικά ως ένα τμήμα των χρημάτων που θα ανακτηθούν από τις επίδικες υποθέσεις.

⁷ Banistar David, 2011, σελ. 5.

⁸ Calland and Dehn, 2004, σελ 9.

Επιπροσθέτως, το whistleblowing πρέπει να διακρίνεται από το καθήκον – υποχρέωση προς αποκάλυψη. Σε μεγάλο μέρος της βιβλιογραφίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, το καθήκον των ατόμων να ενημερώνουν τους ανωτέρους τους για οποιαδήποτε αδικοπραγία που ανακαλύπτουν περιγράφεται ως whistleblowing. Αυτό είναι ιδιαίτερα συχνό στους τομείς των δημοσίων υπηρεσιών, των τραπεζών και της λογιστικής.

Η λειτουργία είναι παρόμοια – υφίσταται αποκάλυψη και το πρόσωπο που έκανε απαιτεί κάποια προστασία από κυρώσεις που μπορεί να αντιμετωπίσει.⁹ Ωστόσο, το κίνητρο και το είδος των προβλημάτων είναι διαφορετικά. Στην περίπτωση της υποχρεωτικής αποκάλυψης, το άτομο καλείται να επιλέξει την υπαγωγή σε ποινικές ή άλλες κυρώσεις για την πράξη της μη αποκάλυψης πληροφοριών. Στην περίπτωση του whistleblowing, το ζήτημα είναι περισσότερο *ηθικό*, ως προσπάθεια πρόληψης και διόρθωσης παράνομης συμπεριφοράς προς όφελος του οργανισμού. Η αποκάλυψη τείνει επίσης να έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής - η πράξη που αποκαλύπτεται μπορεί να μην είναι ποινικά κολάσιμη, αλλά θα μπορούσε απλά να είναι αναποτελεσματική ή πιθανά ατυχήματα θα μπορούσαν να προληφθούν με τη δημοσιοποίηση των πληροφοριών.

Το whistleblowing θα πρέπει να διακρίνεται από τους νόμους και τις πολιτικές για την προστασία των μαρτύρων. Υπάρχει κάποια επικάλυψη μεταξύ των δύο, που συχνά περιλαμβάνει την τήρηση της εμπιστευτικότητας της ταυτότητας του ατόμου.

Ωστόσο, η *προστασία μαρτύρων* είναι ένα πολύ πιο σοβαρό θέμα, που περιλαμβάνει συνήθως τη φυσική προστασία του ατόμου που δεν θα καταθέσει σε μία ποινική υπόθεση, εκτός αν του έχουν υποσχεθεί προστασία. Εκτείνεται επίσης, σε ένα ευρύτερο πεδίο, καθώς αφορά σε ανθρώπους που δεν είναι μέρος του οργανισμού αλλά που θα μπορούσαν απλώς να έχουν δει κάτι ή να έχουν περιέλθει σε γνώση τους πληροφορίες που καλούνται να καταθέσουν ως μέρος της εργασίας τους.

Το whistleblowing, από την άλλη πλευρά, δεν θα πρέπει να δύναται να βλάψει την καριέρα και τα συμφέροντα του whistleblower στο χώρο εργασίας του. Εδώ, το ζήτημα εστιάζεται στις πληροφορίες, και όχι στο πρόσωπο που έκανε την αποκάλυψη. Τις περισσότερες φορές δεν τους ζητείται να είναι μάρτυρες, αλλά απλώς παρευρισκόμενοι όταν γίνεται η αποκάλυψη.

Οι whistleblowers συχνά αποκαλύπτουν πληροφορίες που είναι πολύ σημαντικές για τη δημόσια ζωή. Στην Κίνα, ο Jiang Yanyong αποκάλυψε το μέγεθος της εξάπλωσης του ιού SARS και ενδεχομένως έσωσε εκατομμύρια ζωές, προειδοποιώντας το κοινό, αν και είχε εντολή από τις αρχές να μην αποκαλύψει τις πληροφορίες. Άλλες αποκαλύψεις είναι απαραίτητες προκειμένου για ενίσχυση της *πολιτικής λογοδοσίας*. Ο Allan Cutler, ένας Καναδός γραφειοκράτης, αποκάλυψε υποψίες απάτης που οδήγησαν στην γνωστοποίηση κατασπατάλησης εκατομμυρίων δημόσιων πόρων σε μία χορηγία σκάνδαλο, με αποτέλεσμα την ήττα του Φιλελεύθερου κόμματος στις εκλογές του 2006. Ο Sherron Watkins της Enron έκρουσε, εσωτερικά, στην εταιρεία τον κώδωνα του κινδύνου για προβλήματα σχετικά με την οικονομική κατάσταση της εταιρείας, που τελικά οδήγησε στη σύλληψη και καταδίκη κορυφαίων στελεχών.

Το whistleblowing είναι επίσης χρήσιμο για οργανισμούς που θέλουν να βελτιώσουν την εσωτερική τους διαχείριση ώστε να γίνει πιο υπεύθυνη. Οι εργαζόμενοι είναι συνήθως οι πρώτοι που γνωρίζουν τα προβλήματα και το whistleblowing μπορεί να είναι ένα «σημάδι *έγκαιρης προειδοποίησης*» για τους εργοδότες ότι κάτι είναι λάθος και πρέπει να διορθωθεί πριν να ξεφεύγει από τον έλεγχο. Σύμφωνα με έκθεση της KPMG του 2003 για την απάτη στην Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία, το 25 τοις εκατό των περιπτώσεων απάτης είχε αποκαλυφθεί από υπαλλήλους. Σύμφωνα με άλλη μελέτη του 2005 από την KPMG στην Αφρική, διαπιστώθηκε ότι το 44 τοις εκατό των περιπτώσεων απάτης αποκαλύφθηκε από πληροφορίες που ελήφθησαν από whistleblowers.

⁹ Banistar David, 2011, σελ. 7.

Η Επιτροπή Κανόνων για τη Δημόσια Ζωή του Ηνωμένου Βασιλείου (Committee on Public Life) περιέγραψε τη σημασία του whistleblowing για την εσωτερική «ζωή» των οργανισμών ως εξής : Η ουσία ενός συστήματος whistleblowing είναι ότι το προσωπικό θα πρέπει να είναι σε θέση να υπερπηδήσει την ιεραρχική δομή και ότι θα πρέπει να είναι σε θέση να απευθυνθεί σε αρχές/πρόσωπα εκτός του οργανισμού, αν αισθάνεται ότι η διοίκηση είναι αναμειγμένη σε ανάρμοστες πράξεις. Το αποτελεσματικό whistleblowing αποτελεί κύριο συστατικό σε οποιαδήποτε στρατηγική προκειμένου να αντιμετωπίζεται *ανάρμοστη συμπεριφορά* σε όλα τα επίπεδα ενός οργανισμού. Είναι τόσο ένα μέσο για την επίτευξη της *σωστής εταιρικής διακυβέρνησης*, όσο και μια *έκφραση διαφανούς οργανωτικής κουλτούρας*. Το επιτυχημένο whistleblowing, από την άποψη της υγιούς οργανωτικής κουλτούρας, συμβαίνει όταν τα ζητήματα που ανακύπτουν στο εσωτερικό του οργανισμού επιλύονται αφού οι whistleblowers, έχοντας εμπιστοσύνη στις εσωτερικές διαδικασίες, απευθύνονται στους αρμοδίους που τα διερευνούν ορθά.

Σε κάθε σχέση αμοιβαίας εκτίμησης, σε όλους τους πολιτισμούς και τα νομικά συστήματα φαίνεται να υφίσταται η υποχρέωση ενημέρωσης ορισμένων επικίνδυνων καταστάσεων. Αυτό το καθήκον μπορεί να έχει διαφορετικούς στόχους και όρια. Ένα πολύ γνωστό παράδειγμα είναι η μίσθωση ακινήτου: αν ο μισθωτής παρατηρήσει επιδείνωση της κατάστασης ή κίνδυνο για την κατοικία, θα πρέπει να ενημερώνει τον εκμισθωτή, εκτός αν το πρόβλημα είναι τόσο μικρό ή εάν οι τυχόν επισκευές είναι στο πλαίσιο των καθηκόντων του μισθωτή, οπότε η υποχρέωση κοινοποίησης υποχωρεί.¹⁰

Επίσης, ένας εργαζόμενος πρέπει να ενημερώνει τον προϊστάμενό του, αν παρατηρεί κινδύνους που σχετίζονται με την εργασία του ή εν γένει με τον οργανισμό, τον οποίο δεν μπορεί να τακτοποιήσει ο ίδιος αμέσως, καθώς είναι πέρα από τα καθήκοντα ή τις ικανότητες του. Εδώ, έχει περιοριστεί το πεδίο εφαρμογής της υποχρέωσης αυτής σε τέτοιο βαθμό ώστε να:

- Μην υφίσταται υψηλό επίπεδο ευθύνης για τον εργαζόμενο,
- Να εξετάζεται η συνολική ευθύνη των ανώτερων στελεχών και
- Να μην παρεμβαίνει αδικαιολόγητα στις αρμοδιότητες των συναδέλφων.

Όσο πιο συχνό είναι το στοιχείο της εξάρτησης, τόσο περισσότερο μοιάζει η συμβατική σχέση με *κηδεμονία*, ως ένας εταίρος που είναι (συν) υπεύθυνος για την ακεραιότητα του άλλου. Πολύ συχνά, αυτό δεν είναι υποχρεωτικό να αναφέρεται σε μία γραπτή σύμβαση, διότι

- α) είναι μία βασική αρχή,
- β) εξυπηρετεί το συμφέρον και των δύο πλευρών και
- γ) στις περιπτώσεις όπου υφίσταται, δεν μπορεί να καταμετρηθεί.

Αυτές οι περιγραφές δηλώνουν το προφανές μόνο για διμερείς σχέσεις. Σε πολυμερείς σχέσεις, οι ρόλοι του εντολέα και του εντολοδόχου και εκείνων οι οποίοι έχουν την υποχρέωση κοινοποίησης, μπορεί να αντιστραφούν και να είναι άνισοι. Το καθήκον/υποχρέωση εξακολουθεί να υφίσταται, έστω και αν είναι λιγότερο σαφές ποιος οφείλει τι και σε ποιον.

Σε κάθε περίπτωση, η κοινοποίηση των πληροφοριών εξυπηρετεί διττό σκοπό: εκτός από το να βοηθήσει στην προστασία των περιουσιακών στοιχείων του «κυρίου», χρησιμεύει επίσης ως

¹⁰ European Parliament Budgetary Support Unit, 2006. σελ.4 κ.έ.

εξασφάλιση της βάσης για τη συνέχιση της σχέσης. Ακόμη και όταν δεν υπάρχει υποχρέωση κοινοποίησης, μπορεί να υπάρχει μία ευθύνη ενημέρωσης.

Μόλις οι πληροφορίες παρασχεθούν (αποκαλυφθούν), το αρμόδιο πρόσωπο πρέπει να λάβει τα κατάλληλα μέτρα. Αυτή είναι προφανώς η *προσδοκία του whistleblower* και σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης, ένα σχέδιο διάσωσης θα μπορούσε να είναι η άμεση αντίδραση του αρμόδιου προσώπου. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αρχική υποχρέωση του αρμόδιου προσώπου είναι η *αξιολόγηση* των αποκαλυπτόμενων πληροφοριών. Το να μην ενεργήσει μπορεί να είναι μία κατάλληλη επιλογή, αλλά μόνο μετά από τη δέουσα αξιολόγηση. Καθόσον μόνο η δική του ιδιωτική περιουσία μπορεί να επηρεαστεί και ενδεχομένως και η επίδοσή του, είναι στη διακριτική του ευχέρεια, οι όποιες ενέργειες ακολουθήσει. Όλα τα ανωτέρω αποτελούν περίπλοκες διαδικασίες στις πολυμερείς σχέσεις και συχνά υφίστανται νομικές δεσμεύσεις για κατάλληλη δράση. Εάν, στην περίπτωση της ανωτέρω υποχρέωσης προς ενημέρωση, σε συνέχεια της παροχής πληροφοριών δεν υπήρξε καμία ενέργεια από το αρμόδιο πρόσωπο, ο whistleblower έχει πολλές δυνατότητες, όπως περιγράφονται στην πρωτοποριακή μελέτη του Albert Hirschman «Exit, Voice and Loyalty». Η κατεύθυνση που θα ακολουθήσει, εξαρτάται από μια σειρά παραγόντων και σχετίζεται απόλυτα με το βαθμό της συμμετοχής του. Το δίλημμα ξεκινά όταν ο whistleblower αντιλαμβάνεται την ανάγκη για άμεση δράση. Δεν έχει όμως τη δυνατότητα να επανορθώσει την κατάσταση αλλά ούτε είναι δική του ευθύνη. Αν ήταν, θα έπρεπε να είχε ενεργήσει σε προγενέστερο στάδιο. Τώρα, σε αυτή τη φάση, έρχεται αντιμέτωπος με έναν ανώτερο του, που δεν τον αφήνει να προχωρήσει σε κάποια ενέργεια ούτε αναλαμβάνει δράση ο ίδιος.

Ο whistleblower είναι αφοσιωμένος στον ανώτερό του, αλλά και σε άλλους, ιδίως σε εκείνους των οποίων το συμφέρον διακυβεύεται, όπως ο ιδιοκτήτης της εταιρείας, το δημόσιο συμφέρον ή άλλα τρίτα μέρη. Μπορεί ενδεχομένως να βρεθεί σε διαφωνία με τον ανώτερό του, να αφήσει τη δουλειά του, αν του δοθεί η ευκαιρία να το πράξει, ή μπορεί να αποφασίσει να παραμείνει παθητικός παρατηρητής. *Ο υπάλληλος δεν γίνεται απαραίτητα whistleblower*. Μπορεί να παραμένει απαθής. Τέτοια στάση συχνά καλείται «πίστη», είναι όμως παραπλανητική καθώς τα κίνητρα δεν είναι σαφή και είναι πιθανό ο whistleblower να διαχωρίσει τον εαυτό του από τα συμφέροντα της διοίκησης και του οργανισμού. Έτσι, εάν στο αρχικό αυτό στάδιο το whistleblowing δεν πραγματοποιηθεί, η κατάσταση περιγράφεται καλύτερα ως «μη αποφασισμένη».

Όταν ένας εργαζόμενος έρχεται αντιμέτωπος με αλληλοσυγκρουόμενες καταστάσεις ευθύνης και ρίσκου για «άλλα» αγαθά, αλλά βλέπει πολύ λίγη προσπάθεια από την πλευρά των ιεραρχικά ανωτέρων του ή εκείνων που στην πραγματικότητα είναι υπεύθυνοι για την κατάλληλη αντιμετώπιση του θέματος, οι πιθανότητες είναι ότι θα κάνει το επόμενο βήμα - whistleblowing. Είναι το βήμα εκτός της γραμμής ενδο-οργανωσιακής αναφοράς (Φάση I), εκτός του εύρους της διαφωνίας που επιτρέπεται στο χώρο εργασίας (Φάση II). Μπορεί ενδεχομένως οι πληροφορίες στη Φάση I να χάθηκαν ή μπορεί οι υπεύθυνοι στους οποίους απευθύνθηκε να μην ήταν αξιόπιστοι ή ικανοί να επεξεργαστούν και να διαχειριστούν σωστά τις πληροφορίες. Σε αυτό το σημείο ο whistleblower μπορεί να αποτανθεί στην μονάδα εσωτερικού ελέγχου ή κανονιστικής συμμόρφωσης ή κατ' ευθείαν στο διοικητικό συμβούλιο παρακάμπτοντας την ιεραρχία.. Σε αυτή τη φάση, είναι ο παραλήπτης του δεύτερου επιπέδου και βρίσκεται αντιμέτωπος με τα άλυτα προβλήματα των προηγούμενων φάσεων. Αυτός αναμένεται να αντιμετωπίσει το ζήτημα. Οπότε ενδέχεται να δηλώσει αναρμόδιος για την επίλυση του προβλήματος, να προβεί σε επίπληξη των εμπλεκόμενων, να ενημερώσει τον αρμόδιο προϊστάμενο για το ότι ένας υφιστάμενός του πρέπει να ελεγχθεί ή να πει στον whistleblower ότι δεν ενεργεί σωστά.

Σε αυτή την περίπτωση και ο παραλήπτης του δεύτερου επιπέδου έχει να αντιμετωπίσει ζητήματα αφοσίωσης : π.χ. με τον οργανισμό, το μέλος του προσωπικού, τον ανώτερό του/ανώτερη και, ενδεχομένως, με θιγόμενα τρίτα πρόσωπα. Κάθε προσωπική συμμετοχή θα τον κάνει πιο υπεύθυνο για τα αποτελέσματα. Αυτός θα πρέπει να δράσει, όταν προηγουμένως δεν είχε άμεση συμμετοχή - και όλα

αυτά επιπρόσθετα της κανονικής εργασίας του. Από την άποψη αυτή, μπορεί να υπάρχει μεγάλη απροθυμία στη λήψη τέτοιων πληροφοριών, ακόμη και στο να εμφανίζεται κανείς ως δυνητικός αποδέκτης τους. Για τον εργαζόμενο λοιπόν, που πρέπει να αποφασίσει μεταξύ «Exit, Voice and Loyalty», υπάρχουν πολλοί καλοί αποτρεπτικοί λόγοι για whistleblowing.

Η υποχρέωση πληροφόρησης/ενημέρωσης με την παραπάνω έννοια μπορεί να επεκταθεί πέρα από τα όρια του οργανισμού. Σε όλα τα Κράτη μέλη της ΕΕ υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες υπάρχει υποχρέωση πληροφόρησης στο πλαίσιο του ποινικού δικαίου. Το δικαίωμα της ιδιωτικής ζωής, της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και η εμπιστευτικότητα κάμπτεται μπροστά στην προστασία από εγκλήματα ή όταν θίγεται το δημόσιο συμφέρον. Όταν λοιπόν ο whistleblower δεν δύναται να βρει ένα σωστό παραλήπτη της πληροφορίας εντός του οργανισμού, τότε μπορεί να απευθυνθεί σε μια *εξωτερική ανεξάρτητη αρχή* («Exit» συν «Voice»), όπως μια εποπτική αρχή, μια ρυθμιστική αρχή, έναν διαμεσολαβητή κλπ. Η ιδέα είναι να βρεθεί μια αρχή που είναι σε θέση να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την αντιμετώπιση του κινδύνου. Αυτό είναι το γενικό πλαίσιο του *εξωτερικού whistleblowing*.

Δεδομένου ότι τέτοιοι αποδέκτες δεν έχουν συνήθως καμία εκτελεστική εξουσία, θα πρέπει το ζήτημα να επιστρέψει σε κάποιον που έχει. Πριν αποφασιστεί ποιος είναι ο αρμόδιος για την επίλυση του ζητήματος, πρέπει να εξετάσουν προσεκτικά πόση έρευνα θα πρέπει να κάνουν οι ίδιοι. Αν και το εξωτερικό whistleblowing δεν είναι εγγενώς διαφορετικό από το εσωτερικό, δείχνει μια κάποια έλλειψη εμπιστοσύνης και, ενδεχομένως, ρίχνει φως σε δομικές ανεπάρκειες του οργανισμού.

Οι βασικές μορφές του whistleblowing:¹¹

α) *Εσωτερικό/Εξωτερικό*: Είναι σαφές ότι από οργανωτική άποψη είναι διαφορετικό αν κατηγορίες και διαφωνίες μπορούν να διατηρηθούν στο εσωτερικό του οργανισμού. Οποιαδήποτε συζήτηση αλλάζει προφανώς χαρακτήρα, ανάλογα με τους συμμετέχοντες, και από τη στιγμή που η αποκάλυψη έχει γίνει δημοσίως, θα υπάρχουν νέοι συμμετέχοντες με διαφορετικά συμφέροντα. Έχει, επομένως, νόημα η διάκριση μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού whistleblowing, χωρίς αναφορά ακόμα στα ζητήματα προστασίας της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων.

β) *Εξουσιοδοτημένο/Μη εξουσιοδοτημένο*: Στενά συνδεδεμένο με την πρώτη διάκριση είναι το ερώτημα αν για το whistleblowing υπάρχει ειδική άδεια ή αν είναι γενικά σύμφωνο με τους κανόνες. Υφίσταται μία γενική υποχρέωση να γίνονται ορισμένες εσωτερικές αποκαλύψεις και μπορεί ακόμη και να υπάρχει ρητή υποχρέωση, όπως συμβαίνει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις, υπάρχουν κανόνες φίμωσης μιας αποκάλυψης. Για τον whistleblower, η διαφοροποίηση αυτή έχει νόημα, αν περιμένει να ανταμειφθεί -ή τουλάχιστον να προστατευθεί από αντίποινα για «υπεύθυνη» συμπεριφορά.

γ) *Δημόσιο/Ιδιωτικό συμφέρον*: Είναι σημαντικό να γνωρίζουμε αν το whistleblowing λαμβάνει χώρα για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή για προσωπικούς λόγους και αν αυτό βλάπτει άλλα ιδιωτικά συμφέροντα. Εάν σε περίπτωση που θίγονται δικαιώματα και αξίες, η προστασία του δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να σταθμίζεται σε σχέση με ενδεχόμενη βλάβη ιδιωτικών συμφερόντων. Σοβαρές παρατυπίες και εγκληματικές πράξεις λειτουργούν πάντα σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος, δεδομένου ότι το δίκαιο και ειδικότερα το Ποινικό Δίκαιο εκφράζουν το δημόσιο συμφέρον.

¹¹ European Parliament Budgetary Support Unit, 2006. σελ.5 κ.έ.

δ) *Προσωπική Συμμετοχή/Μη προσωπική συμμετοχή*: Μερικές φορές μπορεί να υπάρχει ένας whistleblower, που προσωπικά εμπλέκεται σε αυτό που θέλει να αποκαλύψει. Ακόμη και σε ένα πολύ προχωρημένο στάδιο της έρευνας, μπορεί να είναι σημαντικό να ληφθούν πληροφορίες από μία τέτοια πηγή προκειμένου για ανάλυση του προβλήματος και πρόληψη της επανεμφάνισης. Η προσωπική συμμετοχή ή μη δεν προκαθορίζει την αξία του whistleblowing ή του whistleblower.

ε) *Έγκλημα/κινδύνος ως αντικείμενο αποκάλυψης*: Stricto sensu, μόνο η «οργανωτική αδικοπραγία», η οποία αποκλείει ακόμη και ιδιωτικές πράξεις που διαπράχθηκαν στο χώρο εργασίας, θα πρέπει να θεωρείται αντικείμενο whistleblowing. Ένας ακόμη στενότερος ορισμός θα περιλάμβανε μόνο τα «σοβαρά» αδικήματα που διαπράττονται από τους εργαζομένους, ενώ ένας πολύ ευρύτερος ορισμός περιλαμβάνει και οποιοδήποτε ρίσκο/κίνδυνο που απορρέει από τις δραστηριότητες του οργανισμού και του προσωπικού του. Η προσέγγιση του κινδύνου, με τη χροιά της αβεβαιότητας και όχι της ζημίας, ταιριάζει στο σημερινό περιβάλλον, όπου μία στρατηγική θεωρείται σωστή σήμερα και ως αποτυχία στο πλαίσιο μελλοντικών περιστάσεων.

στ) *Με/Χωρίς αντίποινα*: Υπήρξαν προσπάθειες για παροχή προστασίας μετά το whistleblowing, αλλά μόνο σε πρόσωπα που έχουν ήδη παρενόχληθεί λόγω των αποκάλυψεων. Σε έναν οργανισμό, μέρος του ορισμού του «whistleblower» περιλαμβάνει προηγούμενη παρενόχληση, επίσημα αναγνωρισμένη από τον οργανισμό. Προστασία όταν η ζημιά έχει επέλθει φαίνεται ιδιαίτερα αναποτελεσματική. Δεδομένου ότι οι οργανισμοί δεν συνδέουν από μόνοι τους την παρενόχληση με μία πράξη whistleblowing, ένας τέτοιος ορισμός θα τείνει να μετατραπεί σε ένα κυκλικό επιχείρημα: καμία προστασία, εκτός και αν έχει υπάρξει παρενόχληση, αλλά αν έχει υπάρξει παρενόχληση, κατά πάσα πιθανότητα δεν ήταν λόγω του whistleblowing - και άρα πάλι: καμία προστασία δεν παρέχεται.

ζ) *Εσωτερικός ή εξωτερικός whistleblower*: Η θέση του whistleblower σε σχέση με την οργανισμό και το λοιπό προσωπικό θα μπορούσε επίσης βάση διάκρισης να έχει ως εξής: Όλοι οι γνωστοί ορισμοί φαίνεται να θεωρούν ως whistleblower κάποιον αρκετά κοντά στον οργανισμό που δυνητικά υφίσταται αντίποινα. Αυτό περιλαμβάνει σαφώς κάθε εργαζόμενο με την πιθανή εξαίρεση των ανώτατων διοικητικών στελεχών. Η ανώτατη διοίκηση αποκλείεται συνήθως, επειδή είναι σε θέση να πραγματοποιήσει τις απαραίτητες αλλαγές η ίδια. Ωστόσο, αυτό δεν συμβαίνει απαραίτητα και τα αντίποινα προέρχονται από διάφορες πλευρές. Συνταξιούχοι και προσωπικό με συμβάσεις έργου είναι δυνητικοί whistleblowers. Το ίδιο και οι αιτούντες εργασία, παρόλο που μπορεί να έχουν λιγότερη επαφή με αποδεικτικά στοιχεία και περισσότερες δυσκολίες στο να αποδείξουν την παρενόχληση που υφίστανται λόγω του whistleblowing. Πρόσωπα που περιοδικά εργάζονται σε έναν οργανισμό, που δεν είναι ο εργοδότης τους (σύγχρονος τύπος outsourcing), μπορεί να έχουν γνώσεις whistleblower και να χρησιμοποιούν προστασίας. Καθώς εξωτερικοί εργολάβοι συνήθως δεν συμπεριλαμβάνονται στον ορισμό του whistleblowing, χρησιμοποιούν προστασίας με ειδικές συμφωνίες μεταξύ εργοδότη (ο ανάδοχος) και του δικαιούχου (π.χ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή), με πρόβλεψη δικαιώματος κοινοποίησης στο δικαιούχο και προστασίας έναντι παρενόχλησης, τόσο από την πλευρά του δικαιούχου όσο και του εργοδότη. Σε αυτή την περίπτωση, είναι σκόπιμο να προστατεύεται ο εξωτερικός εργολάβος από την παρενόχληση (π.χ. απώλεια σύμβασης κτλ.).

η) *Ποιος παρακάμπτεται*: Συνήθως ένα στέλεχος μεσαίου βαθμού δεν θεωρείται ότι κάνει whistleblowing για κάποιον από τους υφισταμένους του. Θα πρέπει να έχει τις ικανότητες και την ευθύνη προσωπικά να αναλάβει κάθε πρόβλημα που σχετίζεται με την εργασία. Ενώ η προσβολή ενός ανωτέρου δεν είναι ιδιαίτερη περίπτωση και εξ ορισμού αυτό το είδος της αποκάλυψης δεν περιλαμβάνεται στην έννοια του whistleblowing

Οι τυπικές συνέπειες του Whistleblowing¹²

Η υποχρέωση της καταγγελίας σοβαρών εγκλημάτων ή παραπτωμάτων δεν είναι πάντα οχυρωμένη με ειδικές προστασίες για έναν εργαζόμενο που κάνει μία αποκάλυψη - ακόμα κι αν είναι καλή τη πίστη, δικαιολογημένο και λογικό, μερικές φορές ακόμη και απαιτητό από το ποινικό δίκαιο. Υπάρχουν προγράμματα προστασίας μαρτύρων, αλλά αυτά ισχύουν ως επί το πλείστον σε σπάνιες περιπτώσεις. Τέτοια μέτρα είναι προφανώς μάταια στο χώρο εργασίας. Οι εκ των έσω αναφορές σχετικά με κάποιον ιεραρχικά ανώτερο, είναι πιθανό να προκαλέσουν αντίποινα όπως στις περιπτώσεις μεταξύ δράστη και θύματος στην εγχώρια βία. Ο φόβος ότι η αναφορά θα αγνοηθεί ή «δεν θα κάνει τη διαφορά» - ακόμη περισσότερο από το φόβο της παρενόχλησης - είναι αυτό που κρατά τους whistleblowers σιωπηλούς για τόσο πολύ. Αλλά από τη στιγμή που προβαίνουν στην αποκάλυψη, περιμένουν να γελοιοποιηθούν, φμωθούν και με οποιοδήποτε τρόπο να παρενοχληθούν.

Συνήθως οι άνθρωποι που κάνουν whistleblowing, ρισκάρουν τη σταδιοδρομία τους, όχι μόνο μέσα στο συγκεκριμένο οργανισμό. Ακόμη και στις ΗΠΑ, με άφθονη νομοθεσία για την προστασία των whistleblowers, έρευνες δείχνουν ότι η πλειοψηφία των εργαζομένων είναι απρόθυμοι να προβούν σε whistleblowing είτε επειδή φοβούνται αντίποινα ή επειδή πιστεύουν ότι τίποτα δεν θα γίνει αναφορικά με την αποκάλυψή τους.

Η πρακτική και το σύνολο της βιβλιογραφίας δείχνουν ότι η παρενόχληση είναι ο κανόνας, όχι η εξαίρεση. Μόλις μία αποκάλυψη δεν υποστηρίζεται απόλυτα από τον ιεραρχικά ανώτερο, πράγμα που σημαίνει ότι δεν υπάρχει η παραμικρή διαφωνία στο χώρο εργασίας, κάθε είδους παρενόχληση που διαρκεί ακόμα και χρόνια μπορεί να αναμένεται. Ακόμα και όταν ο whistleblower αποχωρήσει από τον οργανισμό μπορεί να συνεχίζεται.

Ένας οργανισμός πρέπει να προστατεύεται από αβάσιμες καταγγελίες, ακόμη και από την πρόωρη αναφορά σε αναρμόδιους «φορείς», που μπορεί να στείλει προειδοποιητικό μήνυμα στους δράστες και να προκαλέσουν ακόμα και απώλεια των αποδεικτικών στοιχείων. Μπορεί να υπάρχουν καλοί λόγοι για μία περιοριστική πολιτική πληροφόρησης ως μέρος του κινδύνου διαχείρισης.

Το whistleblowing, μπορεί να έχει καταστροφικές συνέπειες για τον οργανισμό, χωρίς κατ' ανάγκη να επιφέρει βελτιώσεις. Πρωτίστως, επηρεάζεται η *φήμη του οργανισμού* και η αξιοπιστία του για το κοινό αλλά και για το προσωπικό. Για ένα δημόσιο οργανισμό αυτό θα σήμαινε απώλεια της νομιμότητας. Ακόμη και με την συνδρομή δημοσιογραφικής έρευνας είναι δύσκολο για το κοινό να ανακαλύψει τι ακριβώς δεν πάει καλά: Η διαδικασία, η ουσία ή και τα δύο; Οι αντιδράσεις μπορεί να φθάσουν από πολιτική δυσάρεσκεια και λήθαργο έως μια *πολιτική αντι-κουλτούρα και διαφθορά*.

Η ευκαιρία για τη διοίκηση να αναλάβει δράση, να αξιολογήσει τις πληροφορίες, να λάβει μέτρα για τη διαχείριση του κινδύνου ή τουλάχιστον να καθορίσει τι πήγε στραβά πρέπει να θεωρείται ως ένα θετικό αποτέλεσμα του whistleblowing. Μέσω της *σωστής διαχείρισης των κινδύνων* θα πρέπει να ανακαλυφθούν οι πραγματικές αιτίες και πώς μπορεί ο κίνδυνος να αποφευχθεί στο μέλλον, με τη βελτίωση της επικοινωνίας των κινδύνων και με μηχανισμούς παρακολούθησης.

Παρόμοιες δραστηριότητες, οι οποίες δεν συνιστούν whistleblowing

α) *Informant/Μάρτυρας*

¹² European Parliament Budgetary Support Unit, 2006. σελ.8 κ.έ.

Ο whistleblower μπορεί επίσης να γίνει informant ή μάρτυρας. Όμως οι όροι informant ή μάρτυρας χρησιμοποιούνται για όσους δεν προβαίνουν σε αναφορές για την οργάνωσή τους με δική τους πρωτοβουλία. Φυσικά, ένα άτομο μπορεί να γίνει πρώτα εσωτερικός whistleblower, στη συνέχεια, εξωτερικός και, τέλος, μάρτυρας σε ενδεχόμενη δικαστική οδό που θα ακολουθηθεί.

β) Οι καταγγελίες και τα παράπονα

Καταγγελίες και παράπονα θα πρέπει να διακρίνονται από το whistleblowing καθώς μπορεί μεν να ακολουθούνται από αντίποινα, ωστόσο, συνήθως επικεντρώνονται σε θέματα που αφορούν κυρίως στο πρόσωπο που τα υποβάλλει. Φυσικά, οι καταγγελίες και τα παράπονα μπορούν υποβληθούν ανιδιοτελώς. Ακόμη και σε αυτήν την περίπτωση, το αντικείμενο της ανησυχίας αφορά σε ενδο-οργανωσιακή σχέση: μεταξύ ενός υπαλλήλου και του προϊστάμενου του, μεταξύ δύο υπαλλήλων κλπ, εστιάζεται δηλαδή το πρόβλημα σε διπολικά ζητήματα ανθρώπινου δυναμικού.

γ) Η διαμαρτυρία

Η διαμαρτυρία του υπαλλήλου, για παράδειγμα το αίτημα για επανεξέταση της εντολής ή απόφασης ανωτέρου, είναι ένα δικαίωμα σχετικό με το δικαίωμα της άρνησης εκτέλεσης μιας εντολής. Μια τέτοια συμπεριφορά υπαλλήλου προηγείται συνήθως του Whistleblowing, αλλά δεν πρέπει να συγγέεται με αυτό. Αυτή η συμπεριφορά είναι γενικά παραδεκτή σε ορισμένες δύσκολες καταστάσεις, μερικές φορές ακόμη ορίζεται ως καθήκον. Σε κάποιο βαθμό περιορίζεται σε προσωπικό επίπεδο, γιατί απελευθερώνει το δημόσιο υπάλληλο από την προσωπική ευθύνη, αλλά όχι από την υποχρέωση να ενεργήσει, εκτός αν αυτό συνεπάγεται μία εγκληματική πράξη. Για τη σύνταξη διαδικασιών για το whistleblowing, το δικαίωμα της άρνησης εκτέλεσης εντολών πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα του Κανονισμού για το Προσωπικό (όπως είναι η περίπτωση του άρθρου 21α, του ΚΥΚ ΕΕ). Η διαμαρτυρία είναι διαφορετική από το whistleblowing, καθώς πρόκειται για αποκλειστικά εσωτερική διαδικασία και συνήθως περιορίζεται στο προσβεβλημένο άτομο: όχι τόσο «δεν μπορούμε να το κάνουμε αυτό», αλλά: «δεν μπορώ να συμμετάσχω σε αυτό το τυπικό παράδειγμα αντιρρησία συνείδησης».

δ) Δυσφήμιση και καταγγελία

Η δυσφήμιση και η καταγγελία μπορεί να περιλαμβάνουν την υποβολή αναφορών σχετικά με σωστά γεγονότα. Στη χειρότερη περίπτωση, το ενεργούν πρόσωπο δεν ενδιαφέρεται πάρα πολύ αν τα στοιχεία είναι ορθά ή όχι. Σε κάθε περίπτωση, οι πράξεις αυτές κατά κύριο λόγο δεν στοχεύουν στην παύση του γεγονότος αλλά στο να δυσφημίσουν κάποιον. Αυτές οι αθέμιτες επιθέσεις είναι συνήθως μέρος της κλιμακούμενης παρενόχλησης, κατά καιρούς υπό το πρόσχημα της αυτοάμυνας έναντι του πρωτεύοντος επιτιθέμενου. Ποτέ δεν είναι δικαιολογημένη, γιατί ακόμη και σε μία πραγματική αυτοάμυνα προκαλούν επιπλέον ζημιά με άδικο τρόπο. Κανονικά, δεν έχουν τίποτα να κάνουν με το whistleblowing, αν και για παράδειγμα ένας ιεραρχικά ανώτερος που έχει παρακαμφθεί ενδέχεται να ισχυριστεί «δυσφήμιση» ή «καταγγελία», όποτε οι πράξεις του αμφισβητούνται από τον whistleblower. Μπορεί να είναι μία άλλη μορφή άμυνας για το πρόσωπο που αισθάνεται επίθεση από τον whistleblower. Φυσικά, ένας whistleblower πρέπει να φροντίζει να μην αναμειγνύει τα γεγονότα του με αθέμιτες προσωπικές επιθέσεις. Ομοίως, η υποβολή αναφορών στις αρχές μπορεί να είναι ισοδύναμη με μία άδικη επίθεση, αν γίνεται μόνο με βάση φήμες και όταν δεν υπάρχουν στοιχεία για να την υποστηρίξουν.

ε) Κατασκοπεία

Η κατασκοπεία είναι ένα ποινικό αδίκημα, που τυπικά δεν ταιριάζει με το whistleblowing. Στην κατασκοπεία, η κατηγορία είναι η παραβίαση της εμπιστοσύνης που βλάπτει τα συμφέροντα του

εργοδότη με σκοπό να επωφεληθεί ένα τρίτο μέρος. Αυτό που τη διαφοροποιεί από το whistleblowing είναι συνήθως ο παραλήπτης: οι πληροφορίες δεν παραδίδονται σε ανταγωνιστή, ούτε παρουσιάζονται με τρόπο ώστε να τις χρησιμοποιήσουν άλλοι για ίδιο όφελος. Το whistleblowing απευθύνεται σε κάποιον που είναι σε θέση να κάνει τη διαφορά και να αποκαταστήσει την τάξη καθώς επισημαίνεται ότι το έγκλημα δεν αποτελεί εμπορικό μυστικό.¹³

Οι λειτουργίες της διοίκησης στις οποίες έχει θέση το whistleblowing¹⁴

Η διοίκηση είναι μία λέξη που έχει εξελιχθεί στην *επιστήμη της διοίκησης* των δημόσιων υπηρεσιών. Διοίκηση θεωρείται η πρακτική πλευρά - σε αντίθεση με τη στρατηγική καθοδήγηση που ανήκει στη ρύθμιση και εποπτεία των λειτουργιών του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης. Μπορούμε να διακρίνουμε τρεις βασικές πτυχές της διοίκησης στις οποίες το whistleblowing μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο: α) Διαχείριση Ποιότητας, β) Διαχείριση Κινδύνων και γ) Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού.

α) Διαχείριση Ποιότητας

Διαχείριση Ποιότητας σημαίνει διαφύλαξη της ποιότητας των υπηρεσιών του οργανισμού. Στις Δημόσιες Υπηρεσίες, αυτό σημαίνει την παροχή της καλύτερης αξίας για τα χρήματα των φορολογουμένων ή και για δημοκρατικές δομές που προσφέρουν εμπιστοσύνη και διευκολύνουν τη συμμετοχή των πολιτών μέσω της ενημέρωσης και της λογοδοσίας. Στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί επίσης να περιλαμβάνει τη συνεργασία και το συντονισμό των ατομικών συμφερόντων των κρατών μελών, παρέχοντας αποτελεσματικές δομές για τον καθορισμό των προτεραιοτήτων, την εφαρμογή πολιτικών και την παρακολούθηση των επαφών με τον υπόλοιπο κόσμο. Η Διαχείριση Ποιότητας είναι μία δομημένη προσέγγιση για την παρακολούθηση των εισροών και των εκροών ενός οργανισμού συνεχώς. Ελλείψεις και προβλήματα από το σχεδιασμό του προϊόντος έως τις *πελατειακές σχέσεις* εντοπίζονται το συντομότερο δυνατόν και η συνολική πρόοδος αξιολογείται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Στην ιδανική περίπτωση όλα τα μέλη του προσωπικού που εμπλέκονται στη διαδικασία, ή τουλάχιστον όσα έχουν επίγνωση των ευθυνών τους σε αυτήν. Η Διαχείριση Ποιότητας βασίζεται στην παροχή πληροφόρησης από όλους τους ενδιαφερόμενους, ιδίως από όλο το προσωπικό. Σαφώς στη Διαχείριση Ποιότητας δεν θα γίνεται διάκριση μεταξύ των πληροφοριών από ένα whistleblower και από άλλες πηγές. Ωστόσο, στη Διαχείριση Ποιότητας, εκτός από τα πραγματικά στοιχεία που παρέχονται από τον whistleblower, μπορεί να υπάρχει ένα *κρυμμένο μήνυμα*, καθώς η επικοινωνία με κάποιον ιεραρχικά ανώτερο θεωρείτο αδύνατη ή παράλογη. Το whistleblowing σε αυτό το περιβάλλον παρέχει πληροφορίες αναφορικά με τη δυνατότητα για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.

β) Διαχείριση Κινδύνων

Η Διαχείριση Κινδύνων αποτελεί βασική λειτουργία της διοίκησης, με σκοπό την παρακολούθηση και, ενδεχομένως, τον επηρεασμό των παραγόντων που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τον οργανισμό ή επιμέρους διεργασίες στο μέλλον (=ορισμός του κινδύνου). Αρχικά ο κίνδυνος, συνεπώς, δεν είναι κάτι αρνητικό ή θετικό, αλλά πανταχού παρών. Η Διαχείριση Κινδύνων περιγράφεται συχνά ως μία διαδικασία τριών βημάτων: Συλλογή πληροφοριών, αξιολόγηση των πληροφοριών και εφαρμογή της κατάλληλης αντίδρασης. Ένα βασικό πρόβλημα στη διαχείριση των κινδύνων είναι η αντίληψη. Δεδομένου ότι κάθε κίνδυνος είναι ένας παράγοντας που μπορεί να επηρεάσει μελλοντικές εξελίξεις, η εκτίμηση του κινδύνου εξαρτάται από το πώς είναι αντιληπτοί αυτοί οι παράγοντες. Δύο άτομα αντιλαμβάνονται τους παράγοντες και τις πιθανές συνέπειες διαφορετικά. Ως εκ τούτου,

¹³ European Parliament Budgetary Support Unit, 2006. σελ.10.

¹⁴ European Parliament Budgetary Support Unit, 2006. σελ. 11 κ.έ.

αποτελεσματική διαχείριση των κινδύνων θα βρει τρόπους να ενσωματώσει τις αντιλήψεις από διαφορετικούς ενδιαφερόμενους. Το whistleblowing συχνά έχει να κάνει και με συγκρούσεις αναφορικά με την αντίληψη των κινδύνων. Ιδανικά επιλύεται η διένεξη μέσω μίας διαφανούς διαδικασίας αξιολόγησης των κινδύνων. Στην πράξη, κάθε εφαρμοζόμενη λύση και η κατάσταση εν όλω χρειάζεται συνεχή επίβλεψη έως ότου δεν υπάρχει πλέον κίνδυνος.

Η έμφαση στη «διακυβέρνηση» και στη «λογοδοσία» εισήγαγε την υποχρέωση της εφαρμογής κατάλληλων συστημάτων διαχείρισης κινδύνων στις εταιρείες σε παγκόσμιο επίπεδο. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι νόμοι απαιτούν μόνο ένα σύστημα που εγγυάται την ανίχνευση κάθε σημαντικό κινδύνου το συντομότερο δυνατό. Ο Sarbanes-Oxley Act των ΗΠΑ προβλέπει πιο συγκεκριμένα, την εφαρμογή ενός συστήματος που διευκολύνει το προσωπικό να δίνει πληροφορίες για τον κίνδυνο, χωρίς τον κίνδυνο της παρενόχλησης ή άλλων καταχρηστικών εμποδίων.

γ) Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού

Τέλος, υπάρχει και ένας σημαντικός λόγος για να εξετάσουμε το whistleblowing από τη σκοπιά της Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού. Σε όλα τα περιβάλλοντα, υπάρχουν πολλές περιπτώσεις στις οποίες μέλη του προσωπικού έχουν υποχρέωση να αναφέρουν σοβαρούς κινδύνους, παραβιάσεις των καθηκόντων ή ακόμα και απλά έλλειψη επαγγελματισμού. Μερικά από αυτά τα καθήκοντα θεμελιώνονται στην υποχρέωση της προστασίας των άλλων μελών του προσωπικού από κινδύνους στο χώρο εργασίας. Αυτό μπορεί να συμβεί για παράδειγμα όταν χρησιμοποιούνται επικίνδυνες ουσίες, αλλά και σε περιπτώσεις σεξουαλικής παρενόχλησης. Η διοίκηση πρέπει να οργανώσει το περιβάλλον εργασίας, έτσι ώστε να αποφεύγονται οι κίνδυνοι. Ακούγοντας πληροφορίες σχετικές με τους κινδύνους αυτούς, είναι η ελάχιστη απαίτηση.

Μία άλλη πτυχή της Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού παρουσιάζει ενδιαφέρον, όταν ένας πληροφοριοδότης μπορεί να θεωρηθεί ότι συμμετέχει σε παράλογες αναφορές, για παράδειγμα σε μυστηριώδεις ιστορίες για τις οποίες δεν φαίνεται να υπάρχει καμία εύλογη απόδειξη, στην πεποίθηση ότι η ιστορία κάποιου υποστηρίζεται καλά, αν και οι ειδικοί δεν μπορούν να δουν τίποτα επικίνδυνο ή ακόμη και να επιβεβαιώσουν τα βασικά γεγονότα, ή σε κάθε είδους ασύνδετες «εμμονές». Δεν πληρούνται τα πρότυπα της χρηστής Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού όταν δεν προστατεύονται τα μέλη του προσωπικού. Πρέπει να διασφαλίζεται η προστασία κάθε ατόμου από αθέμιτη παρενόχληση. Μπορεί να χρειάζεται επιπλέον προσπάθεια από την πλευρά της Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού, όταν λαμβάνει χώρα το whistleblowing. Η παρενόχληση είναι πολύ συνηθισμένη, ακόμη και αν δεν είναι πάντα άμεσα ορατή. Με κανόνες του προσωπικού θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι μία τέτοια παρενόχληση θεωρείται σοβαρή παράβαση των καθηκόντων. Από την πλευρά της Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού είναι απαραίτητο να μελετηθούν τόσο προληπτικά μέτρα όσο και επικοινωνιακές δομές του whistleblowing, ώστε να είναι σε θέση να βοηθήσει προτού προκληθεί η ζημιά. Ένας τρόπος είναι η κατάρτιση κυρίως των στελεχών που ενδέχεται να τους γνωστοποιηθούν αναφορές από το προσωπικό. Τελικά, θα γίνονται αποδεκτοί κανόνες μόνο αν η διοίκηση τους εφαρμόζει. Επομένως, ο ρόλος του συστήματος Διαχείρισης Ανθρώπινων Δυναμικού αναφορικά με το whistleblowing έχει να κάνει με την λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εγγύηση της προστασίας των whistleblowers και άλλων μελών του προσωπικού.

Νομιμοφροσύνη και Whistleblowing¹⁵

Το whistleblowing λαμβάνει χώρα μέσα σε κοινωνικές δομές που καθορίζονται από νομιμοφροσύνη. Το ερώτημα «Ποιος ενεργεί για λογαριασμό ποιου», βοηθά να κατανοήσουμε το φαινόμενο. Αυτό είναι

¹⁵ European Parliament Budgetary Support Unit, 2006, σελ.14 κ.έ.

το ζήτημα του εντολέα-εντολοδόχου, το οποίο είναι μία «αντικειμενική» εκδοχή της νομιμοφροσύνης. Ο εντολέας, σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, είναι το πρόσωπο ή ο φορέας από τον οποίο προέρχεται η εξουσία. Έτσι, στις περιπτώσεις των πληρεξουσίων ή γενικά στην αντιπροσώπευση, ο αντιπρόσωπος είναι ο εντολοδόχος και ο αντιπροσωπευόμενος ο εντολέας. Σε αυτή τη σχέση δεν υπάρχει χώρος για τα ιδιωτικά συμφέροντα του εντολοδόχου πέρα από ένα συμφωνηθέν αντάλλαγμα. Ένας δικηγόρος για παράδειγμα δεν μπορεί να εξυπηρετεί περισσότερες από μία πλευρές σε μία υπόθεση. Ένα έγκλημα που διαπράχθηκε σε δημόσιο αξίωμα έχει διαπραχθεί απαραίτητα σε βάρος ενός μέλους του κοινού – του εντολέα. Αν αυτό συμβεί ή ακόμα και αν υποκινηθεί από κάποιον ανώτερο, ο οποίος είναι φυσικά ένας εντολοδόχος, η αρμοδιότητα αυτή να διοικεί προς όφελος του εντολέα παραβιάζεται και έτσι η εξουσία που έχει ανατεθεί στρέφεται εναντίον προέλευσής της. Δύο ή περισσότεροι εντολοδόχοι που συνωμοτούν κατά του εντολέα τους μπορεί να δημιουργήσουν νέες συμμαχίες και «νομιμοφροσύνη» (αν και ενάντια στο νόμο), που ενδεχομένως να καταλήξουν σε μυστικές δομές. Ο άλλος τύπος της παραβίασης της νομιμοφροσύνης, εμπλέκει άμεσα και ένα εξωτερικό τρίτο. Ένα παράδειγμα θα μπορούσε να είναι η περίπτωση του διευθυντή προμηθειών που εισέρχεται σε μία συμφωνία για αμοιβή για κάποια υπηρεσία. Αντί της νομιμοφροσύνης προς τον εντολέα ενδέχεται να διαμορφωθεί ισχυρότερη πίστη, τουλάχιστον σε ορισμένες σημαντικές πτυχές, για τον τρίτο που θα δώσει την αμοιβή για τις προμήθειες/μίζες.

Η διαφθορά δημιουργεί πάντα ένα ασταθές περιβάλλον. Η σταθερότητα επιδιώκεται να αποκατασταθεί μέσω του σχηματισμού δικτύων διαφθοράς. Τα δίκτυα αυτά πρέπει να είναι ασταθή εξ ορισμού, επειδή η νομιμοφροσύνη τους είναι ενάντια στο νόμο. Χρήματα ή άλλα υλικά κίνητρα δεν είναι αρκετά αποτελεσματικά για να σταθεροποιηθεί ένα τέτοιο σύστημα ανταγωνιστικής νομιμοφροσύνης μακροπρόθεσμα. Συνήθως, η μέθοδος του καρότου και του μαστίγιου, του εκβιασμού, χρησιμοποιούνται για το σκοπό αυτό με περιορισμένη επιτυχία. Η διαφθορά έχει χαρακτηριστεί ως κατάχρηση αρμοδιοτήτων για ιδιωτικό κέρδος. Οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στην πραγματικότητα είναι η νομιμοφροσύνη. Έτσι, έχουμε μία αντικρουόμενη νομιμοφροσύνη, που συνιστά μία καθημερινή εμπειρία, γιατί κανείς δεν καλείται να διαδραματίσει μόνο ένα ρόλο. Περιστασιακά κάποιιοι από αυτούς τους ταυτόχρονους ρόλους μπορεί να είναι ακατάλληλοι, αδικαιολόγητοι ή - όπως στις ανωτέρω περιπτώσεις - και παράνομοι.

Όλοι οι πληροφοριοδότες βρίσκονται παγιδευμένοι μεταξύ των αντικρουόμενων ειδών νομιμοφροσύνης. Υπάρχει μία νομιμοφροσύνη μεταξύ των συναδέλφων και των ανωτέρων. Η νομιμοφροσύνη για το κοινό και για το δημόσιο συμφέρον του. Φυσικά, στην πράξη δεν είναι τόσο εύκολο να διευκρινισθεί, καθώς το κοινό δεν είναι μία μονολιθική έννοια και ακόμα συγκεκριμένες ομάδες ή άτομα μπορούν να έχουν αντικρουόμενα συμφέροντα με την έννοια ότι απλά ως διαφορετικά τμήματα ενός οργανισμού μπορεί να έχουν διαφορετικά ειδικά συμφέροντα. Και έτσι αυτό που φαίνεται να εξυπηρετεί το κοινό από τη μία πλευρά μπορεί να είναι επικίνδυνο από μια άλλη σκοπιά. Αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε σύγκρουση συμφερόντων -και νομιμοφροσύνης. Δεν είναι αλήθεια ότι η πίστη προς τον συνάδελφό ο οποίος δείχνει την εγκληματική συμπεριφορά είναι αμελητέα. Παρά το γεγονός ότι μπορεί να υπάρχει υποχρέωση για whistleblowing πάντα θα υπάρχει τουλάχιστον μία στιγμή δισταγμού. Αυτό δείχνει γιατί το whistleblowing δεν μπορεί απλά να ενεργοποιηθεί ή να απενεργοποιηθεί. Πιθανώς οι περισσότεροι whistleblowers βλέπουν τους εαυτούς τους ως πολύ νομιμόφρονες, όχι μόνο ως προς το δημόσιο συμφέρον αλλά και ως προς τους ανωτέρους τους.

Το καθήκον ενημέρωσης/αναφοράς μπορεί να βοηθήσει στο σαφέστερο διαχωρισμό των μορφών νομιμοφροσύνης. Μία τέτοια υποχρέωση θα πρέπει, ωστόσο, να θεμελιωθεί σε άτομα που είναι σε θέση να πάρουν μία προσωπική απόφαση, που διέπονται από αρχές και ηθική και είναι συνειδητά συνεπείς με τις εταιρικές πολιτικές και πρακτικές. Πιο σημαντικό από την υποχρέωση για ενημέρωση/αναφορά, ως εκ τούτου, είναι η καθοδήγηση στη λήψη αυτών των αποφάσεων. Οι κατευθυντήριες γραμμές δεν μπορούν να μένουν μόνο σε βιβλία, αν και ο Κώδικας Δεοντολογίας είναι

απαραίτητος. Η πραγματική καθοδήγηση προέρχεται από την παρατήρηση και την εμπειρία και το πώς συμπεριφέρονται άλλοι στο ίδιο περιβάλλον, με τη διοίκηση να είναι πάντα το καλύτερο παράδειγμα.

Βοήθεια και Παρέμβαση τρίτων μερών¹⁶

Υπάρχουν δύο τύποι των τρίτων που μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στο whistleblowing: τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, ορισμένα είδη συμβούλων των whistleblowers και υποστηρικτές του δημοσίου συμφέροντος. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης μπορεί διαδραματίσουν δύο διαφορετικούς ρόλους σε σχέση με το whistleblowing: ως παραλήπτες μίας αποκάλυψης ή ως σχολιαστές των συνεπειών προηγούμενων whistleblowing. Ο πρώτος ρόλος δεν είναι πλήρως νόμιμα αποδεκτός, σύμφωνα με τα περισσότερα καθεστώτα για το whistleblowing, π.χ. όταν ο whistleblower δεν έχει άδεια για να κάνει μία αποκάλυψη στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, ενώ από την άλλη πλευρά, στις περισσότερες χώρες, με ένα βαθμό ελευθερίας του τύπου, υπάρχει προστασία των πηγών των μέσων ενημέρωσης. Δυστυχώς, η ανωνυμία που εγγυώνται τα μέσα ενημέρωσης και που μπορεί να γίνει δεκτή και ενώπιον εισαγγελικών αρχών, σπάνια είναι απολύτως εγγυημένη ιδιαίτερα σε σχέση με τον εργοδότη. Εάν ο whistleblower ως πηγή ανακαλυφθεί από τον εργοδότη, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης δεν είναι σε θέση να τον προστατεύσουν. Ενώ η έκθεση των μέσων ενημέρωσης μπορεί σίγουρα να προωθήσει μία επιστροφή στην ορθή διαχείριση κινδύνων, δεν θα πρέπει να υποτεθεί ότι τα μέσα ενημέρωσης θα μπορούσαν επίσης να παρέχουν επαγγελματική παροχή συμβουλών στον whistleblower ή ότι εγγυώνται απόλυτα την ανωνυμία του.

Σχετική με τη σημασία της επικράτησης του κράτους δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της αποτελεσματικής επιβολής της προστασίας, είναι και η σημασία των συνηγόρων των whistleblowers και του δημοσίου συμφέροντος. Πολιτικοί μπορεί να αναλάβουν αυτό το ρόλο αλλά υπάρχουν και άλλοι μεσάζοντες όπως η Public Concern at Work (PCaW) στο Ηνωμένο Βασίλειο, η Government Accountability Project (GAP) στις ΗΠΑ, η Risk Communication Concepts (RCC) στη Γερμανία, που μπορούν να υποστηρίξουν όσους εμπλέκονται σε whistleblowing και να διαδραματίσουν ένα μεσολαβητικό ρόλο. Συνήθως, δίνουν συμβουλές σε whistleblowers και οργανισμούς. Εκτός από αυτό, η Government Accountability Project περιστασιακά ενεργεί ως δικηγόρος υπέρ των whistleblowers, η Public Concern at Work προωθεί πτυχές του «δημοσίου συμφέροντος» και η Risk Communication Concepts εστιάζει στη διακυβέρνηση και τα διαρθρωτικά οφέλη της αποτελεσματικής επικοινωνίας του κινδύνου. Προφανώς τέτοιες οργανώσεις δεν μπορούν να αντικαταστήσουν αποτελεσματικούς κανόνες και δομές, αλλά μπορούν να λειτουργήσουν ως *αντιχείο* για τις εμπειρίες όσων εμπλέκονται σε υποθέσεις whistleblowing και έτσι να συμβάλουν στην προώθηση του δημοσίου συμφέροντος μέσω της προώθησης της αποτελεσματικής επικοινωνίας του κινδύνου. Ακόμη και κάτω από ιδιαίτερα αποτελεσματικά συστήματα, κρίνεται απαραίτητη η προσφορά *ανεξάρτητων συμβουλών* σε πιθανούς whistleblowers, η οποία μπορεί να εκτονώσει κλιμακώσεις βοηθώντας νωρίς την αποφυγή περιττής ζημιάς. Σε ένα ορισμένο βαθμό τέτοιες συμβουλές μπορεί να παρέχονται από το Γραφείο Δεοντολογίας των Ηνωμένων Εθνών ή κατάλληλα γραφεία διαμεσολαβητών (Ombudsman Offices).

¹⁶ European Parliament Budgetary Support Unit, 2006. σελ.16.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο

ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΟ WHISTLEBLOWING

2.1. ΠΟΙΟΣ ΕΙΝΑΙ Ο WHISTLEBLOWER

Σύμφωνα και με τις βέλτιστες πρακτικές, ο όρος whistleblower/whistleblowing δεν είναι ένας τεχνικός όρος και δεν έχει ένα κοινό νομικό ορισμό. Ένας whistleblower μερικές φορές περιγράφεται ως «εσωτερικός μάρτυρας», είτε ως πρόσωπο που κάνει αποκάλυψη δημοσίου συμφέροντος, ή δίνει δημοσίου συμφέροντος πληροφορίες. Το whistleblowing περιλαμβάνει αποκαλύψεις προς τους εργοδότες, διευθυντές, ρυθμιστικές αρχές και, τελικά, αποκαλύψεις στο κοινό (συμπεριλαμβανομένων των γνωστοποιήσεων στο κοινό μέσω των μέσων μαζικής ενημέρωσης). Δεν περιλαμβάνει τις καταγγελίες και τα προσωπικά παράπονα, παρόλο που αυτά μπορεί να έχουν μία διάσταση δημόσιου συμφέροντος, εφόσον δεν είναι σε θέση να επιλυθούν. Το ζητούμενο δεν είναι τα υποκειμενικά κίνητρα ή οι ηθικές αξίες του whistleblower ή η αντίληψή του ότι έχει υπάρξει αδικοπραγία. Κατά τον ορισμό των Near και Miceli, το whistleblowing περιλαμβάνει «την αποκάλυψη από τα μέλη του οργανισμού (πρώην και νυν) παράνομων ή ανήθικων πρακτικών από τους εργοδότες τους, σε πρόσωπα ή οργανώσεις που μπορεί να είναι σε θέση να αναλάβουν δράση». Αυτός ο ευρύς ορισμός συνάδει με την κατανόηση του τι είναι ο whistleblower, γιατί οι ενέργειές του είναι σημαντικές και γιατί είναι συχνά πιθανό να χρήζει προστασίας.¹⁷

Νόμοι για το whistleblowing μπορεί να λειτουργήσουν μόνο σε μία δημοκρατική κοινωνία, η οποία υποστηρίζει τη διαφάνεια, τη δημοσιοποίηση και τη λογοδοσία και πρέπει να εξετάζονται στο πλαίσιο της κουλτούρας και του πολιτισμού. Προϋπόθεση για τέτοιους νόμους είναι το κράτος δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των ανεξάρτητων νομικών συστημάτων και της δικαιοσύνης. Η Transparency International (Διεθνής Διαφάνεια) είναι ένας μη κυβερνητικός παγκόσμιος συνασπισμός κατά της διαφθοράς με έδρα στο Βερολίνο, η οποία συλλέγει και παρέχει δεδομένα και πληροφορίες σχετικά με τη διακυβέρνηση και τις τάσεις της διαφθοράς ανά τον κόσμο. Σύμφωνα με πρόσφατη έκθεσή του, δεν υπάρχουν νόμοι για το whistleblowing σε χώρες όπως η Αργεντινή, η Γερμανία, η Γκάνα, η Γουατεμάλα, η Ινδονησία, η Ιταλία, η Κένυα, ο Παναμάς, οι Φιλιππίνες, η Ουκρανία και η Βενεζουέλα. Η έκθεση δεν αναφέρει χώρες όπως η Βραζιλία, το Μεξικό, η Ναμίμπια, η Νιγηρία, η Πορτογαλία, η Ρωσία, η Τουρκία και η Ζιμπάμπουε. Σύμφωνα με το δείκτη αντίληψης διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας (Corruption Perceptions Index) για το 2013, η Φινλανδία, η Δανία και η Νέα Ζηλανδία είναι οι λιγότερο διεφθαρμένες χώρες του κόσμου, ενώ στο αντίθετο άκρο βρίσκονται η Βόρειος Κορέα, η Σομαλία και το Αφγανιστάν.

2.2. ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ

Πολλές χώρες έχουν θεσπίσει νομοθεσία για την προστασία των εργαζομένων του δημοσίου τομέα και μερικές φορές και του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι προβαίνουν σε whistleblowing, όπως η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Γαλλία, η Ινδία, η Ιαπωνία, η Νέα Ζηλανδία, η Νότιος Αφρική, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι Η.Π.Α. Εκτός από αυτές τις ειδικές διατάξεις για το whistleblowing, υπάρχουν πολλές άλλες διατάξεις στο δημόσιο και το ιδιωτικό δίκαιο για την προστασία των αποκαλύψεων, όπως για παράδειγμα, η νομοθεσία κατά της διαφθοράς, η νομοθεσία για ελεγκτές/auditors, το δίκαιο του ανταγωνισμού, το εταιρικό δίκαιο, η νομοθεσία για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η νομοθεσία για την καταπολέμηση της παιδικής κακοποίησης κλπ. Ο νόμος Sarbanes-Oxley Act USC (2002) («SOX»), ψηφίστηκε στις ΗΠΑ για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του κοινού στις εταιρείες της Αμερικής, η οποία είχε καμφθεί μετά από μεγάλα εταιρικά και λογιστικά σκάνδαλα. Το άρθρο 806 προστατεύει του εργαζομένους των εισηγμένων στο χρηματιστήριο εταιρειών, οι οποίοι προσκομίζουν αποδεικτικά στοιχεία για απάτες.¹⁸

¹⁷ Latimer Paul & Brown A.J., 2008, σελ. 768.

¹⁸ Latimer Paul & Brown A.J., 2008, σελ. 772.

Οι νόμοι για το whistleblowing διεθνώς απέχουν πολύ από το ιδανικό και υπάρχουν αρκετές διαφορές μεταξύ τους για το ποιος τελικά προστατεύεται. Μερικοί από αυτούς περιορίζονται στην παροχή προστασίας των whistleblowers στο δημόσιο τομέα, ενώ άλλοι εκτείνουν την προστασία και στον ιδιωτικό τομέα. Καθώς λειτουργίες του δημόσιου τομέα μπορεί να ανατεθούν σε «ανάδοχο» (outsourcing), πρέπει να αποτελούν και αυτοί αντικείμενο προστασίας. Η βέλτιστη πρακτική, όπως για παράδειγμα στο Ηνωμένο Βασίλειο, είναι η επέκταση της προστασίας του whistleblowing και στον ανάδοχο. Σύμφωνα με το άρθρο 230 (3) του Employment Rights Act 1996 (UK)¹⁹, ως εργαζόμενος θεωρείται και ο υπάλληλος και ο ανεξάρτητος ανάδοχος.

Το *δίλλημα ήρωες ή προδότες* ως προς τους whistleblowers σχετίζεται με το ζήτημα της ανωνυμίας. Μόνο σπανίως η νομοθεσία αποδέχεται και προστατεύει το ανώνυμο whistleblowing καθώς είναι σίγουρα καλύτερο από το να μη γίνεται καθόλου. Ωστόσο, το *ανώνυμο whistleblowing* θα πρέπει να θεωρείται ως έσχατη λύση. Οι βέλτιστες πρακτικές έχουν ως στόχο να μεγιστοποιηθεί η ροή των πληροφοριών/αναφορών με τη δημιουργία αξιόπιστων διαύλων για τον ανώνυμο του whistleblowing. Η Αυστραλιανή Επιτροπή Ανταγωνισμού και Προστασίας Καταναλωτών (ACCC) υιοθετεί μία πολιτική της «πλήρους αμνηστίας» (ασυλία από ποινική δίωξη) για τον πρώτο whistleblower σχετικά με συμπτώσεις για καθορισμό των τιμών και κατανομή της αγοράς.

Λίγες νομοθετικές πράξεις επιτρέπουν το whistleblowing να γίνεται από οποιονδήποτε. Το διεθνές πρότυπο είναι να περιορίζεται στους υπαλλήλους ενός οργανισμού του δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα. Μελλοντικά βέβαια θα ήταν σκόπιμο η προστασία να επεκταθεί και σε whistleblowers που είναι μέλη θρησκευτικών οργανώσεων, εθνικών και διεθνών μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ), πολιτικών κομμάτων και συνδικάτων, καθώς μπορεί να είναι σε καλύτερη θέση για whistleblowing. Σε ορισμένα νομικά συστήματα επιτρέπεται το whistleblowing από οποιονδήποτε, όπως συμβαίνει στη νομοθεσία της Νότιας Αυστραλίας. Σύμφωνα βέβαια με αντίθετο επιχείρημα είναι ζωτικής σημασίας για τη νομοθεσία του whistleblowing να υφίσταται σχέση θεσμική ή εργασιακή σχέση.²⁰

Η νομοθεσία για το whistleblowing καθορίζει τις αρχές στις οποίες θα γίνεται η αναφορά προκειμένου να υφίσταται προστασία του whistleblower, όπως το Γενικό Ελεγκτή, το Διαμεσολαβητή, την αρχή κατά της διαφθοράς, μέλη του κοινοβουλίου ή/και την αστυνομία. Σύμφωνα με τη βέλτιστη πρακτική, είναι ένα άτομο ή ένας οργανισμός - ανεξάρτητα από τον εργοδότη ή την κυβέρνηση - στους οποίους μπορεί να απευθυνθεί το whistleblowing. Αναγνωρίζοντας ότι το whistleblowing στο δημόσιο τομέα είναι αρχικά ένα εσωτερικό θέμα εργοδότη/εργαζομένου, το *μοντέλο βέλτιστης πρακτικής* προωθεί, προστατεύει και σέβεται το εσωτερικό whistleblowing και την επίλυση του ζητήματος με τη δημοσιοποίηση, σε πρώτη φάση με την προφορική ή έγγραφη αναφορά προς τον προϊστάμενο ή τον διευθυντή. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να υπάρχουν διαφανείς διαδικασίες whistleblowing μέσα στον οργανισμό. Αν το ζήτημα δεν επιλυθεί η βέλτιστη πρακτική ενθαρρύνει και προστατεύει τον whistleblower με το να γίνεται η αναφορά σε ανώτερα επίπεδα της διοίκησης. Μόνο εάν δεν επιλυθεί το ζήτημα με το εσωτερικό whistleblowing θα πρέπει να γίνεται σε εξωτερικούς οργανισμούς, οντότητες ή ρυθμιστικές αρχές. Υπάρχουν πολλοί λόγοι για τους οποίους ένας whistleblower προτιμά να αποκαλύπτει ατασθαλίες σε μία εξωτερική αρχή. Μπορεί να μην έχει εμπιστοσύνη ότι το θέμα θα αντιμετωπιστεί με τον κατάλληλο τρόπο, ή να μην έχει το χρόνο να αποκαλύψει εσωτερικά, ειδικά εάν πρόκειται για σοβαρό αδίκημα ή αν υπάρχει επικείμενος κίνδυνος για τη ζωή, την υγεία ή την ασφάλειά του. Κάποιοι ενδέχεται να ανησυχούν για αντίποινα στην εργασία, όπως προσπάθειες δυσφήμισης ή

¹⁹ In this Act “worker” (except in the phrases “shop worker” and “betting worker”) means an individual who has entered into or works under (or, where the employment has ceased, worked under) (a) a contract of employment, or (b) any other contract, whether express or implied and (if it is express) whether oral or in writing, whereby the individual undertakes to do or perform personally any work or services for another party to the contract whose status is not by virtue of the contract that of a client or customer of any profession or business undertaking carried on by the individual.

²⁰ Latimer Paul & Brown A.J., 2008, σελ. 775 κ.έ.

γελοιοποίησης ή υποβιβασμού. Η βέλτιστη πρακτική προβλέπει την ύπαρξη ανεξάρτητων αρχών/υπηρεσιών για το whistleblowing.

Η ενημέρωση του κοινού και ο συντονισμός είναι ένα σημαντικό μέρος του whistleblowing. Πρέπει να υπάρχουν σαφείς διαδικασίες για το πώς ένας δημόσιος οργανισμός καθορίζει ότι η αναφορά είναι αποκάλυψη δημόσιου συμφέροντος, τότε θα πρέπει να ειδοποιηθεί ο whistleblower και εάν και τότε η αποκάλυψη θα φτάσει έως τον Ombudsman. Για παράδειγμα, ορισμένα συστήματα προβλέπουν ότι ο Ombudsman καταρτίζει και δημοσιεύει κατευθυντήριες γραμμές σύμφωνα με το νόμο ή κατ' ελάχιστο ετήσιες εκθέσεις.²¹

Υπάρχει μία μακρά παράδοση, το whistleblowing να απευθύνεται στα μέσα ενημέρωσης, ειδικά όταν δεν υπάρχει κάποια αρμόδια αρχή για το σκοπό αυτό. Το whistleblowing στα μέσα ενημέρωσης και στο κοινοβούλιο θα έπρεπε να είναι ένα από τα θεμέλια μίας δημοκρατικής κοινωνίας, να ενθαρρύνεται και να προστατεύεται.

Υπάρχουν και φορείς του Ιδιωτικού Τομέα όπως το National Whistleblowing Center (NWC) στις ΗΠΑ, στους οποίους μπορεί να απευθυνθεί ο whistleblower. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, υπάρχει μία οργάνωση γνωστή ως «Public Concern At Work» και στις ΗΠΑ το US Government Accountability Project («GAP»). Η National Security Whistleblowers Coalition είναι μία μη κερδοσκοπική ομάδα δημόσιας ωφέλειας, που ιδρύθηκε το 1977 για την προώθηση της διακυβέρνησης και της εταιρικής υπευθυνότητας με την προώθηση της ελευθερίας του λόγου, την υπεράσπιση των whistleblowers και την ενδυνάμωση των πολιτών.²²

2.3. ΓΝΩΣΤΟΠΟΙΗΣΙΜΑ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΑ

Ένα αποτελεσματικό σύστημα προστασίας των whistleblowers θα πρέπει να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον. Ο ορισμός του «δημοσίου συμφέροντος» ποικίλλει. Υπάρχουν πολλές διαφορές στα είδη των παραπτώματων, η αποκάλυψη των οποίων τυγχάνει προστασίας. Για παράδειγμα, ο καναδικός νόμος περιορίζει τα «παραπτώματα» στο δημόσιο τομέα. Ο νόμος περί προστασίας των whistleblowers στις ΗΠΑ (Whistleblower Protection Act) προστατεύει και τις γνωστοποιήσεις για διαφθορά και κατάχρηση του δημοσίου χρήματος, παραβιάσεις του νόμου, που ομοσπονδιακοί εργαζόμενοι ενδέχεται να αντιμετωπίσουν στο χώρο εργασίας τους, συμπεριλαμβανομένης της κατάχρησης εξουσίας, της κακοδιαχείρισης και της διακινδύνευσης της δημόσιας υγείας ή ασφάλειας. Η βέλτιστη πρακτική για τις προστατευόμενες γνωστοποιήσεις δεν αφήνει κενά, καθώς σύμφωνα με αυτή καλύπτεται οποιοδήποτε παράπτωμα, όπως κατάχρηση εξουσίας, κίνδυνος για τη δημόσια υγεία ή την ασφάλεια και κακοδιαχείριση. Φυσικά αυτό θα ήταν προβληματικό στην περίπτωση της αποκάλυψης πληροφοριών, που απαγορεύεται από τη νομοθεσία ή κατά παράβαση εμπιστοσύνης. Ο whistleblower θα πρέπει να προστατεύεται όταν αρνείται να υπακούσει μία παράνομη εντολή.²³

Ειδικότερα, η βέλτιστη πρακτική προστατεύει το whistleblowing ενός ποινικού αδικήματος και διεφθαρμένης συμπεριφοράς. Μία λίστα με το τι θεωρείται διεφθαρμένη συμπεριφορά, παρατίθεται στην Independent Commission Against Corruption Act του 1988 (NSW), η οποία περιλαμβάνει οποιαδήποτε συμπεριφορά κάθε προσώπου (δημοσίου υπαλλήλου ή μη), που επηρεάζει την ειλικρινή ή αμερόληπτη άσκηση των επίσημων καθηκόντων οποιουδήποτε δημοσίου υπάλληλου ή δημόσιας αρχής. Ο κατάλογος καταγράφει τα θέματα που ενθαρρύνονται να αναφέρουν οι whistleblowers, όπως επίσημο παράπτωμα, παραβίαση της εμπιστοσύνης, τα θέματα της απάτης, της κακοδιαχείρισης, του εκβιασμού, της δωροδοκίας, της προσφοράς ή λήψης προμήθειας under the table, της κλοπής, της υπεξαίρεσης, της φοροδιαφυγής, των νομισματικών παραβάσεων, των παράνομων συναλλαγών για ναρκωτικά, του παράνομου τζόγου, της πλαστογραφίας κλπ.

²¹ Latimer Paul & Brown A.J., 2008, σελ. 780.

²² Latimer Paul & Brown A.J., 2008, σελ. 784.

²³ Latimer Paul & Brown A.J., 2008, σελ. 786.

Βέλτιστη πρακτική προωθεί την προστασία του whistleblower που αποκαλύπτει κακοδιαχείριση, όπως το παράδειγμα του Καναδά, που προστατεύει την αποκάλυψη της κακοδιαχείρισης στο δημόσιο τομέα.²⁴

2.4. ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΗ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗ

Βέλτιστη πρακτική υποστηρίζει το whistleblowing για αποκάλυψη ατασθαλιών και σύμφωνα με αυτή ο whistleblower δεν έχει αστική, ποινική ή διοικητική ευθύνη για την αποκάλυψη δημοσίου συμφέροντος. Ο whistleblower μπορεί να φανεί ως προδότης καθώς μοιάζει ότι παραβιάζει κανόνες εμπιστευτικότητας. Σε μερικές νομοθεσίες υπερισχύει το καθήκον της εμπιστευτικότητας/απορρήτου και παρέχεται προστασία στον whistleblower. Μία λύση, αν και αμφισβητείται από ορισμένους, για την προώθηση του whistleblowing, θα μπορούσε να είναι η επιβράβευση των whistleblowers αν και θα έπρεπε να διέπονται από αλτρουισμό. Αποζημίωση θα μπορούσε να καταβληθεί και να λάβει τη μορφή οικονομικών κινήτρων που αντισταθμίζουν τους συνήθεις χρηματοοικονομικούς κινδύνους και το βάρος του whistleblowing, ή με την μορφή της επαναπρόσληψης του whistleblower, που ενδεχομένως έχασε την εργασία του. Τέτοιες ανταμοιβές θα μπορούσαν να είναι παρόμοιες με τη False Claims Act USC § § 3729 έως 3733²⁵ στις ΗΠΑ, που περιέχει μια qui tam διάταξη, που επιτρέπει σε ιδιώτες να αναλάβουν νομική δράση και να λάβουν χρήματα σε ορισμένες περιπτώσεις.

Ο κίνδυνος ότι κάποιος μπορεί να δυσφημιστεί από το whistleblowing είναι ένα *αντικίνητρο* για τον whistleblower. Υπάρχουν διαφορετικές νομικές προσεγγίσεις καθώς κάποιες παρέχουν απόλυτα προνόμια έναντι της δυσφήμισης, άλλες ειδικά προνόμια και άλλες παρέχουν προστασία απέναντι στη δυσφήμιση μέσω γενικών διατάξεων για την ασυλία. Κάποιες νομοθεσίες παρέχουν προστασία από την ευθύνη στον whistleblower που προβαίνει σε μία «σωστή» αναφορά. Για παράδειγμα, εάν η εύλογη πεποίθηση του whistleblower για το περιεχόμενο της ανακοίνωσής του αποδειχθεί ανακριβής, τότε μπορεί να μηνυθεί για δυσφήμιση. Η βέλτιστη πρακτική θα πρέπει να προστατεύει τους whistleblowers από την αστική και ποινική ευθύνη, παρέχοντάς τους απόλυτα προνόμια. Επιπροσθέτως, καθώς το προσωπικό και επαγγελματικό κόστος είναι υψηλό για τον whistleblower λόγω των αντιποίνων, ενδέχεται να αισθάνεται ασφαλής μόνο με τη μετεγκατάστασή του και την έναρξη μίας νέας ζωής. Οι βέλτιστες πρακτικές περιλαμβάνουν το δικαίωμα της μεταφοράς ή της μετεγκατάστασής του.²⁶

2.5. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ WHISTLEBLOWERS ΒΑΣΕΙ ΤΩΝ FALSE CLAIMS ACT AMENDMENTS

Ο ομοσπονδιακός νόμος False Claims Act (εφεξής FCA) είναι δομημένος έτσι ώστε να εντοπίζεται και να προλαμβάνεται η απάτη σε ομοσπονδιακά προγράμματα υγειονομικής περίθαλψης και γενικά στην κυβέρνηση. Ο FCA περιέχει διατάξεις βάσει των οποίων επιστρατεύονται ιδιώτες που γνωρίζουν εμπιστευτικές πληροφορίες στον αγώνα για την καταπολέμηση της απάτης. Σύμφωνα με το νόμο, όπως ισχύει σήμερα, τόσο οι ιδιώτες (qui tam relators) όσο και ο Γενικός Εισαγγελέας των Ηνωμένων Πολιτειών μπορούν να υποβάλουν αγωγές εκ μέρους της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Αν η αγωγή που κατατέθηκε από έναν whistleblower τελεσφορήσει τότε η κυβέρνηση και ο ιδιώτης μοιράζονται την

²⁴ Latimer Paul & Brown A.J., 2008, σελ. 787.

²⁵ 3730 (b) Actions by Private Persons.

(1) A person may bring a civil action for a violation of section 3729 for the person and for the United States Government. The action shall be brought in the name of the Government. The action may be dismissed only if the court and the Attorney General give written consent to the dismissal and their reasons for consenting.

(2) A copy of the complaint and written disclosure of substantially all material evidence and information the person possesses shall be served on the Government pursuant to Rule 4(d)(4) of the Federal Rules of Civil Procedure. The complaint shall be filed in camera, shall remain under seal for at least 60 days, and shall not be served on the defendant until the court so orders. The Government may elect to intervene and proceed with the action within 60 days after it receives both the complaint and the material evidence and information.

²⁶ Latimer Paul & Brown A.J., 2008, σελ. 790.

οποιαδήποτε αποζημίωση. Παρά όμως το χρηματικό κίνητρο της αποζημίωσης, οι whistleblowers αντιμετωπίζουν τη δύσκολη επιλογή μεταξύ της αναφοράς τους στους ομοσπονδιακούς δικηγόρους και της σιωπής. Οι περισσότεροι whistleblowers με εμπιστευτικές πληροφορίες είναι υπάλληλοι του εναγομένου, έτσι ώστε διακινδυνεύουν τη θέση τους εκθέτοντας στον εργοδότη τους παραβίαση του FCA.²⁷

Για να εξουδετερώσει αυτά τα εμπόδια του whistleblowing, το Κογκρέσο πρόσθεσε μία διάταξη σχετική με τα αντίποινα, όταν αναθεώρησε τη FCA το 1986. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, οι εναγόμενοι εργοδότες έχουν ευθύνη για οποιαδήποτε αντίποινα εναντίον του υπαλλήλου/whistleblower ενάγοντα. Παρόλο που η διάταξη του 1986 για τα αντίποινα βοήθησε την κατάσταση, απέτυχε σε μεγάλο βαθμό να προστατεύσει τους εργαζόμενους που είναι πιθανότερο να διαθέτουν πληροφορίες για δόλια δραστηριότητα, ιδιαίτερα τους *λειτουργούς της κανονιστικής συμμόρφωσης*. Παρά την τάση των δικαστηρίων να εντάσσουν τις εσωτερικές πληροφορίες για απάτη εντός του πεδίου εφαρμογής των προστατευμένης δραστηριότητας υπό την ευρεία έννοια της διάταξης του 1986 για τα αντίποινα, θεωρούν ως αυστηρή προϋπόθεση την ειδοποίηση του εργοδότη κάτι που δεν αναφέρεται ρητά στη διάταξη. Στο πλαίσιο αυτό ορισμένα δικαστήρια έχουν αρνηθεί προστασία στους λειτουργούς της κανονιστικής συμμόρφωσης, ακόμη και όταν ο εναγόμενος εργοδότης προέβη σε αντίποινα.

Σε απάντηση αυτής της δικαστικής ερμηνείας, οι συντάκτες των τροπολογιών της FCA του 1986 θέσπισαν νομοθεσία το 2007, που ξεκαθάριζε τις νομοθετικές προθέσεις πίσω από τις διατάξεις του 1986. Το Κογκρέσο αποδέχθηκε προτεινόμενες τροποποιήσεις ως συστατικά τριών omnibus πράξεων: τη Fraud Enforcement and Recovery Act του 2009 (FERA), τη Patient Protection and Affordable Care Act του 2010 (PPACA) και τη Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act του 2010. Έτσι τροποποιήθηκε η διάταξη για τα αντίποινα της FCA με δύο τρόπους. Πρώτον, η FERA άλλαξε τη διάταξη «αντίποινα» για την προστασία κάθε υπαλλήλου, ανάδοχου, ή παράγοντα από τα αντίποινα εξαιτίας νόμιμης πράξης του εργαζομένου, αναδόχου ή πράκτορα ή άλλων προσπαθειών για την αποτροπή παραβιάσεων της FCA. Στη συνέχεια, η Dodd-Frank Act άλλαξε περαιτέρω το κείμενο για την προστασία των εργαζομένων, αναδόχων ή πρακτόρων από αντίποινα εξαιτίας νόμιμων πράξεων που γίνονται από εργαζόμενο, εργολάβο, ή πράκτορα στην προσπάθειά του να σταματήσει μία ή περισσότερες παραβιάσεις της FCA.²⁸

Μία ιδανική ερμηνεία της «απαιτούμενης γνώσης» κατευθύνει τις εταιρείες που αναλαμβάνουν σχετικά υψηλούς κινδύνους απάτης να υιοθετούν διαδικασίες συμμόρφωσης που απαιτούν τη συνεργασία με whistleblowers/υπαλλήλους και παράλληλα να ενθαρρύνουν τους εργαζομένους να αναφέρουν και να επιλύουν στο εσωτερικό του οργανισμού προτού καταφύγουν σε δαπανηρές αντιδικίες ή με άλλο τρόπο υπονομεύσουν θεμιτούς στόχους των καλοπροαίρετων εργοδοτών.

2.6. ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ 1986

Κατά τη διάταξη του 1986 για τα αντίποινα απαγορεύει στους εργοδότες από τον τερματισμό ή με οποιονδήποτε τρόπο την χειροτέρευση των όρων και των συνθηκών απασχόλησης κάθε υπαλλήλου λόγω της εμπλοκής του εργαζομένου σε προστατευόμενες δραστηριότητες του νόμου. Τα δικαστήρια έχουν ερμηνεύσει ότι η διάταξη του 1986 έχει τρεις συνιστώσες: ο ενάγων πρέπει να αποδείξει ότι (1) ο ενάγων ασχολήθηκε με προστατευόμενη δραστηριότητα, (2) γνώριζε την προστατευόμενη δραστηριότητα του ενάγοντα και (3) έλαβε αρνητική δράση κατά του ενάγοντα λόγω της εμπλοκής του σε προστατευόμενη δραστηριότητα. Επειδή η τρίτη συνιστώσα περιλαμβάνει γενικά μία ανάλυση της αιτιώδους συνάφειας που χρησιμοποιείται συχνά από τα δικαστήρια, οι δυο πρώτες συνιστώσες χαρακτηρίζουν μοναδικά τη διάταξη των αντιποίνων της FCA.²⁹

²⁷ Nikolaou John, 2012, σελ. 534.

²⁸ Nikolaou John, 2012, σελ. 540.

²⁹ Nikolaou John, 2012, σελ. 544.

Η διάταξη του 1986 προστατεύει μόνο πράξεις καλή τη πίστη. Το κείμενο αναφέρει ξεκάθαρα ότι προστατεύονται μόνο νόμιμες πράξεις που γίνονται από τον εργαζόμενο ή για λογαριασμό του για την προώθηση της δράσης δυνάμει του εν λόγω άρθρου. Η δράση δυνάμει του σχετικού άρθρου περιλαμβάνει προσφυγές που ασκούνται από την κυβέρνηση ή ιδιώτες. Στο κείμενο απαριθμούνται παραδείγματα προστατευόμενης δραστηριότητας ενδεικτικά και όχι περιοριστικά. Τα δικαστήρια έχουν κρίνει ότι η διάταξη αυτή, επίσης, προστατεύει κάποιες μορφές εσωτερικής αναφοράς και εσωτερικής έρευνας, που όμως δεν μνημονεύονται στο κείμενο. Ο ενάγων πρέπει να αποδείξει ότι είχε τόσο μία υποκειμενική υποψία αλλά και αντικειμενικά λογική βάση για την υποψία της απάτης (καλή πίστη/εύλογη πεποίθηση). Ο ενάγων δεν χρειάζεται να γνωρίζει την ύπαρξη της FCA κατά τη στιγμή της προστατευόμενης δραστηριότητας, αλλά να αποδείξει ότι είχε την πρόθεση να αναλάβει δράση για την αποκάλυψη της απάτης σε βάρος της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Σε περιπτώσεις προστατευόμενης έρευνας από λειτουργούς κανονιστικής συμμόρφωσης, ο ενάγων πρέπει να ερευνά την πραγματική απάτη σε βάρος της κυβέρνησης, όχι απλώς μη συμμόρφωση σε κανονιστικές διατάξεις, οι οποίες δεν καλύπτονται από τις διατάξεις της FCA για απάτη.³⁰

Έτσι, η αδυναμία της διάταξης του 1986 για τα αντίποινα να προστατεύσει έρευνες που διεξάγονται με καλή πίστη για μη συμμόρφωση με κανονισμούς θέτει πιθανούς whistleblowers σε επισφαλή θέση, επειδή η γραμμή που χωρίζει την ύποπτη συμπεριφορά από παράνομη δραστηριότητα που στην πραγματικότητα παραβιάζει την FCA είναι συχνά ασαφής και αποθαρρύνει κάποιους να προβούν σε whistleblowing.

Παρά το γεγονός ότι η διάταξη του 1986 δεν αναφέρει ρητά ως προϋπόθεση το να γνωρίζει ο εργοδότης βάσει νομολογίας, ο εργοδότης δεν θα μπορούσε να έχει την πρόθεση για αντίποινα εκτός αν γνωρίζει ότι ο εργαζόμενος ερευνά για απάτη. Ο εργοδότης προφανώς γνωρίζει κάτι τέτοιο όταν ο whistleblower έχει ασκήσει αγωγή qui tam, έχει δώσει μαρτυρία για την κυβέρνηση ή έχει αναφέρει τις ανησυχίες του στην κυβέρνηση χωρίς έγκριση του εργοδότη. Δύσκολες περιπτώσεις συνήθως περιλαμβάνουν εσωτερικές εκθέσεις απάτης στον εργοδότη, συχνά από τους λειτουργούς της κανονιστικής συμμόρφωσης των οποίων τα καθήκοντα απαιτούν να αποκαλύψει και να θέσει τέρμα στις πρακτικές που εκθέτουν τους εργοδότες τους. Σε αυτό το πλαίσιο, οι ενάγοντες μπορούν να ικανοποιήσουν την προϋπόθεση της γνώσης του εργοδότη, αποδεικνύοντας ότι ο εργοδότης τους είχε είτε πραγματική ή εικαζόμενη γνώση της προστατευόμενης δραστηριότητάς τους. Η προϋπόθεση της γνώσης για το εσωτερικό whistleblowing περιλάβει δύο διαφορετικά πρότυπα: (1) ένα φιλελεύθερο πρότυπο, που ισχύει για τους εργαζόμενους των οποίων τα καθήκοντα εργασίας δεν περιλαμβάνουν την έρευνα για απάτη, και (2) ένα αυξημένο πρότυπο, που ισχύει για τους λεγόμενους «fraud-alert» εργαζόμενους, οι οποίοι έχουν τέτοια καθήκοντα εργασίας.³¹

Σύμφωνα με το φιλελεύθερο πρότυπο, χρειάζεται ο ενάγων να δείξει μόνο ότι ο εργοδότης ήταν σε γνώση της ίδιας της δραστηριότητας και ότι η δραστηριότητα σχετίζεται με έρευνα αναφορικά με απάτη σε βάρος της κυβέρνησης και όχι ότι ο εργοδότης γνώριζε πως η δραστηριότητα συνδέεται με ενδεχόμενη παραβίαση της FCA. Στην άλλη περίπτωση, οι λειτουργοί έχουν το τεκμήριο ότι ενεργούν σύμφωνα με τις υποχρεώσεις τους. Μερικά δικαστήρια δέχονται ως ειδοποίηση μία αγωγή qui tam ή σε περίπτωση που το whistleblowing γίνεται εκτός του οργανισμού (συνήθως σε μία κυβερνητική υπηρεσία ή ελεγκτή) είναι αρκετό για την πλήρωση της προϋπόθεσης γνώσης του εργοδότη.³²

2.7. ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ 2010

Η διάταξη για τα αντίποινα του 2010 προστατεύει δύο τύπους δραστηριότητας. Μία ρήτρα, όπως στη διάταξη του 1986, προστατεύει «πράξεις ... στα πλαίσια της προώθησης της δράσης του σχετικού άρθρου», που σημαίνει μία ενέργεια απάτης στα πλαίσια της FCA που γνωστοποιήθηκε από έναν ιδιώτη/whistleblower. Η δεύτερη ρήτρα προστατεύει «πράξεις ... στα πλαίσια της προώθησης της

³⁰ Nikolaou John, 2012, σελ. 549.

³¹ Nikolaou John, 2012, σελ. 552.

³² Nikolaou John, 2012, σελ. 556.

δράσης του σχετικού άρθρου ή άλλες προσπάθειες για να σταματήσουν μία ή περισσότερες παραβιάσεις του σχετικού άρθρου». Από την ερμηνεία των ρητρών φαίνεται η πρόθεση του Κογκρέσου να προστατεύονται τόσο απόπειρες αντιμετώπισης της απάτης εσωτερικά στον οργανισμό όσο και η άρνηση συμμετοχής σε δόλια δραστηριότητα, ανεξάρτητα με το αν οι δράσεις είναι στα πλαίσια της προώθησης μίας δυνητικής ή πραγματικής *qui tam* αγωγής. Σε συνάφεια με την καλή πίστη, σύμφωνα με την εύλογη πεποίθηση που εφαρμόζεται βάσει της διάταξης του 1986, ο ενάγων εξακολουθεί να πρέπει να αποδείξει ότι πραγματικά και εύλογα πιστεύει πως ο κατηγορούμενος εξαπατά την κυβέρνηση και ότι η προστατευμένη δραστηριότητα έγινε στην προσπάθεια να σταματήσει η απάτη.³³

Η αναθεωρημένη FCA εν ολίγοις, με το να περιορίζει τη δύναμη των εργοδοτών να παρεμβαίνουν στο έργο της κανονιστικής συμμόρφωσης, με την καλή πίστη και την εύλογη πεποίθηση προωθεί τη δημιουργία στους οργανισμούς μονάδων κανονιστικής συμμόρφωσης με αρμοδιότητα να διερευνούν εύλογες υποψίες απάτης. Έτσι καθώς οι εργοδότες επενδύουν σε προγράμματα κανονιστικής συμμόρφωσης που δεν τους επιτρέπουν να παρεμβαίνουν αδικαιολόγητα στις έρευνες, οι διατάξεις για τα αντίποινα μετατρέπουν τους εργαζόμενους στην κανονιστική συμμόρφωση σε διπλούς πράκτορες τόσο της κυβέρνησης όσο και του εργοδότη. Με το να αναγκάζει τους εργοδότες να συγχωνεύουν τα καθήκοντα των ρυθμιστικών αρχών και των εργαζομένων της κανονιστικής συμμόρφωσης, η διάταξη για τα αντίποινα του 2010 μειώνει τις περιττές δαπάνες, σύμφωνα με την παραδοσιακή ρύθμιση, των κυβερνητικών υπαλλήλων. Οι συντάκτες της τροπολογίας μερίμνησαν για την προστασία των εσωτερικών ερευνών και των προσπαθειών της κανονιστικής συμμόρφωσης. Επιπλέον με την τροποποίηση του 2010 φάνηκε η πρόθεση του Κογκρέσου να προστατευτούν όλες οι δραστηριότητες ανεξάρτητα σε ποιου το όνομα πραγματοποιείται η δραστηριότητα. Έτσι καταργείται το δικαίωμα του εργοδότη να χειρίζεται προτάσεις βελτίωσης των λειτουργιών της κανονιστικής συμμόρφωσης ως τίποτα άλλο εκτός από προστατευμένη προσπάθεια άμβλυνσης του φαινομένου της απάτης σε βάρος της κυβέρνησης.³⁴

2.8. ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ WHISTLEBLOWING ΚΑΤΑ ΤΟΝ DODD FRANK ACT

Μόλις οκτώ έτη πριν τεθεί σε ισχύ ο Dodd-Frank Act, ο νόμος Sarbanes-Oxley ("SOX") τέθηκε σε ισχύ και θεωρήθηκε ως ένας από τους πιο προστατευτικούς, αναφορικά με τους νόμους για τα αντίποινα. Ο SOX εισήγαγε σημαντικές διατάξεις για την προστασία από τα αντίποινα σε βάρος των whistleblowers μέσα στις εταιρείες, παρέχοντας στα δικαστήρια τη δυνατότητα να λαμβάνουν όλα τα διορθωτικά μέτρα για την προστασία τους. Επίσης, κωδικοποίησε τα *ένδικα μέσα* για τους whistleblowers, τα οποία περιελάμβαναν την αποκατάσταση, αν ο whistleblower είχε απολυθεί ή υποβιβαστεί, τη χρηματική αποζημίωση λόγω πρόκλησης ηθικής βλάβης καθώς και ειδικές αποζημιώσεις. Θέσπισε ακόμα και ποινικές κυρώσεις για όσους προβαίνουν σε αντίποινα κατά των whistleblowers.³⁵

Η ψήφιση του Dodd-Frank Act (2010) σηματοδότησε σαρωτικές *χρηματοπιστωτικές μεταρρυθμίσεις* στις Ηνωμένες Πολιτείες, συμπεριλαμβανομένων δύο σημαντικών αλλαγών στις διατάξεις του SOX για τους whistleblowers. Πρώτον, τη δημιουργία ενός υποχρεωτικού προγράμματος χρηματοδοτούμενο από τη SEC (Securities and Exchange Commission) για αμοιβή στους whistleblowers 10% έως 30% επί των χρηματικών κυρώσεων και δεύτερον, επέκταση των διατάξεων για την προστασία από τα αντίποινα σε όλους τους εργαζομένους και των θυγατρικών εισηγμένων εταιρειών. Η πιο αξιοσημείωτη αλλαγή του Dodd-Frank Act έχει να κάνει με την αμοιβή που θα πρέπει να δώσει η SEC στον whistleblower όταν οι πληροφορίες του οδηγούν σε ενέργειες επιβολής του νόμου και οι κυρώσεις είναι μεγαλύτερες από ένα εκατ. δολάρια. Προϋπόθεση είναι το whistleblowing να γίνεται εθελοντικά και οι πληροφορίες να είναι πρωτότυπες, δηλαδή οι whistleblowers να έχουν αποκομίσει τις πληροφορίες από ανεξάρτητη γνώση ή ανάλυση και να μην είναι ήδη γνωστές στη SEC. Μεταξύ του ποσοστού 10% έως

³³ Nikolaou John, 2012, σελ. 570.

³⁴ Nikolaou John, 2012, σελ. 576.

³⁵ Foscaldi Megan, 2013, σελ. 486.

30% επί των χρηματικών κυρώσεων, η SEC έχει την ευχέρεια να καθορίσει το ποσοστό που θα χορηγηθεί στον whistleblower μέσα σε αυτό το εύρος, ανάλογα με τη σημασία των πληροφοριών που παρέχονται, την έκταση της βοήθειας που παρέχεται από τον whistleblower, καθώς και εάν ο whistleblower απευθύνθηκε πρώτα στη SEC ή εσωτερικά στην εταιρεία του, μέσω της μονάδας κανονιστικής συμμόρφωσης. Επίσης ενδέχεται η SEC να μειώσει την αμοιβή, ανάλογα με το εάν ο whistleblower συμμετείχε στην απάτη, εάν καθυστέρησε να προβεί στην αναφορά ή εάν επιχείρησε να εμποδίσει τις προσπάθειες του εργοδότη να διερευνήσει την απάτη.³⁶

Η δεύτερη σημαντική αλλαγή είναι η ενισχυμένη προστασία αντιπoiών που προσφέρονται στους whistleblowers μέσω της διεύρυνσης της έννοιας του εργαζόμενου και της επέκτασης της παραγραφής για διεκδίκηση από 90 σε 180 ημέρες. Αρχικά, ο SOX προσέφερε προστασία από αντίποινα για τους whistleblowers που ήταν «εργαζόμενοι» και όριζε ως εργαζόμενους σε γενικές γραμμές τους νυν και πρώην εργαζόμενους, όσους έχουν υποβάλει αίτηση προσλήψεως και τα άτομα των οποίων η εργασία θα μπορούσε να επηρεαστεί από την εταιρεία ή τους εκπροσώπους της. Ο SOX περιλάμβανε διατάξεις που επέκτειναν την προστασία των αντιπoiών σε εργολάβους, προκειμένου να εμποδίσει τις δημόσιες επιχειρήσεις να χρησιμοποιούν εργολάβους για να αποφύγουν την προστασία του whistleblowing. Παρά τον προηγούμενο ευρύ ορισμό, η Dodd-Frank Act επέκτεινε περαιτέρω την έννοια του «εργαζόμενου» έτσι ώστε να συμπεριλάβει τους εργαζόμενους όλων των θυγατρικών των εισηγμένων εταιρειών. Με την επέκταση αυτή η Dodd-Frank Act έλυσε ένα μείζον υφιστάμενο νομικό κενό που υπήρχε όταν οι whistleblowers σε θυγατρικές, που αναζητούσαν προστασία υπό τον SOX, την στερούνταν επειδή δεν ήταν καλυπτόμενοι εργαζόμενοι.

Επίσης, σύμφωνα με τον SOX, ο whistleblower έπρεπε να καταγγείλει ότι δέχθηκε αντίποινα από τον εργοδότη του εντός 90 ημερών από τότε που το αντιλήφθηκε. Υπό την Dodd-Frank Act, ο whistleblower έχει 180 ημέρες για την καταγγελία. Η αλλαγή αυτή είναι ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση για την προστασία των whistleblowers, δεδομένου ότι πολλοί θεωρούσαν ότι οι ενενήντα ημέρες ήταν ένα πολύ βραχύ διάστημα. Στο σύνολό τους, αυτές οι δύο αλλαγές στις διατάξεις του SOX για τους whistleblowers από την Dodd-Frank Act συνέβαλαν στην αντιμετώπιση δύο σημαντικών κενών, που εμπόδιζαν την αποτελεσματικότητα του SOX και συμβαδίζουν με την πρόθεση του Κογκρέσου για ενίσχυση της προστασίας των whistleblowers.³⁷

Ο στόχος του προγράμματος αμοιβής είναι να ενθαρρυνθεί την αύξηση των αναφορών για απάτες. Ωστόσο, ορισμένοι έχουν εγείρει ερωτήματα για το κατά πόσον τα αυξημένα χρηματικά κίνητρα είναι σωστά δομημένα τόσο για την υποβολή αναφορών και την παροχή κινήτρων όσο και για τη διατήρηση του κόστους του δικαστικού αγώνα σε χαμηλό επίπεδο. Το ελάχιστο ποσοστό του δέκα τοις εκατό δεν εξυπηρετεί αυτό το σκοπό. Μία άλλη επίκριση των διατάξεων της Dodd-Frank Act είναι το γεγονός ότι το Κογκρέσο ορίζει ως whistleblower, σύμφωνα με το άρθρο 21F, ένα πρόσωπο που παρέχει πληροφορίες σχετικά με τις παραβιάσεις των νόμων περί κινητών αξιών προς την Επιτροπή, έτσι ώστε η διευρυνόμενη προστασία για τα αντίποινα δεν ισχύει για τους whistleblowers που αναφέρουν ύποπτες παραβιάσεις του νόμου εσωτερικά στον οργανισμό μέσω των μονάδων κανονιστικής συμμόρφωσης. Όπως αρκετοί σχολιαστές έχουν επισημάνει, αυτό δημιουργεί ένα *σύστημα δύο επιπέδων προστασίας*, εκείνων που αναφέρονται άμεσα στη SEC και λαμβάνουν ένα υψηλότερο επίπεδο προστασίας σύμφωνα με τη Dodd-Frank Act, από εκείνους που αναφέρονται σε μονάδα του οργανισμού και έτσι αυξάνεται το κόστος για τους κυβερνητικούς οργανισμούς, που ενδέχεται να μην είναι κατάλληλα οργανωμένοι να λαμβάνουν και ερευνούν όλες τις πληροφορίες των whistleblowers.³⁸

Ο κανονισμός που εκδόθηκε από τη SEC και ειδικότερα το 21F §4 §β §7, επιχειρεί να ενθαρρύνει το εσωτερικό whistleblowing, παρά το σύστημα δύο επιπέδων, προβλέποντας ότι οι whistleblowers, που πρώτα αναφέρονται σε εσωτερική μονάδα του οργανισμού και στη συνέχεια στη SEC εντός 120

³⁶ Ebersole Dave, 2011, σελ.130.

³⁷ Foscaldi Megan, 2013, σελ. 490.

³⁸ Foscaldi Megan, 2013, σελ. 492.

ημερών, θα πρέπει να αντιμετωπίζονται όπως αν αναφέρονταν στη SEC από την ημερομηνία που αναφέρθηκαν στον εργοδότη τους για τον σκοπό να εξεταστεί κατά πόσον ή όχι οι πληροφορίες είναι πρωτότυπες. Σύμφωνα με τη Dodd-Frank Act, η SEC οφείλει να υποβάλει μία ετήσια έκθεση προς το Κογκρέσο, στην οποία να συνοψίζει τον αριθμό των αμοιβών που χορηγούνται σε whistleblowers και τις σχετικές υποθέσεις, τον ισολογισμό και τα κέρδη του Investor Protection Fund, που καταβάλλει τις αμοιβές και διάφορες άλλες μετρήσεις και δεδομένα που σχετίζονται με τη λειτουργία του προγράμματος αμοιβών. Η προτεινόμενη Whistleblower Improvement Act του 2011 επιδιώκει να διορθώσει τα ζητήματα του συστήματος των δυο επιπέδων της Dodd-Frank Act. Μια άλλη αλλαγή που προτείνεται σε αυτό το νομοσχέδιο είναι να αποθαρρύνει τα άτομα, που λαμβάνουν τις πληροφορίες κατά τη διάρκεια του ρόλου τους στη διερεύνηση ή στην αποκατάσταση υποτιθέμενης ανάρμοστης συμπεριφοράς, από το να πάρουν αμοιβή, σύμφωνα με τη Dodd-Frank Act. Η διάταξη αυτή θα αποτρέψει ουσιαστικά τους λειτουργούς των μονάδων κανονιστικής συμμόρφωσης, που έχουν περιέλθει πληροφορίες σε γνώση τους, λόγω του ρόλου τους, να διεκδικούν αμοιβή³⁹.

2.9. G-20 ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΤΟ 2010

Στη Σύνοδο Κορυφής της Σεούλ το Νοέμβριο του 2010, οι ηγέτες της ομάδας των G20 χαρακτήρισαν την προστασία των whistleblowers ως έναν από τους τομείς υψηλής προτεραιότητας στην παγκόσμια ατζέντα κατά της διαφθοράς. Αναγνωρίζοντας τη σημασία της αποτελεσματικής νομοθεσίας για την προστασία των whistleblowers, οι ηγέτες, στο σημείο 7 του Σχεδίου Καταπολέμησης της Διαφθοράς (G20 Anti Corruption Action Plan), κάλεσαν τις χώρες της G20 να προστατεύουν από διακριτική μεταχείριση και αντίποινα τους whistleblowers που αναφέρουν με καλή πίστη τις υπόνοιές τους για πράξεις διαφθοράς, θεσπίζοντας και εφαρμόζοντας κανόνες προστασίας των whistleblowers έως το τέλος του 2012. Για το σκοπό αυτό, με βάση το υφιστάμενο έργο των οργανισμών, όπως ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα, οι εμπειρογνώμονες των G20 εκπόνησαν μελέτες και συνόψισαν την υφιστάμενη νομοθεσία προστασίας των whistleblowers και πρότειναν τις βέλτιστες πρακτικές σχετικά με την προστασία τους. Η Ομάδα Εργασίας Καταπολέμησης της Διαφθοράς των G20 (AWG), υπεύθυνη για την εκτέλεση του σχεδίου δράσης, ανέθεσε στον ΟΟΣΑ το έργο της εκπόνησης ενός υπομνήματος με τις προτάσεις για την εφαρμογή του σχεδίου. Οι χώρες των G20 έχουν προσεγγίσει διαφορετικά την προστασία των whistleblowers στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, και οι περισσότερες βρίσκονται σε διαφορετικά στάδια ανάπτυξης των νομοθεσιών τους. Αναγνωρίζοντας ότι δεν υπάρχει ομοιόμορφη νομοθεσία, θα επικεντρωθούμε στα κύρια χαρακτηριστικά των νόμων προστασίας των whistleblowers με παράθεση παραδειγμάτων και τάσεων που επικρατούν στις περισσότερες χώρες των G20.⁴⁰

Οι νομικές διατάξεις για την προστασία των whistleblowers μπορεί να βρεθούν σε πολλές πηγές του δικαίου. Όπως σε ειδική νομοθεσία για την προστασία των πληροφοριοδοτών, στις περιπτώσεις της Ιαπωνίας (Whistleblower Protection Act), της Νότιας Αφρικής (Protected Disclosures Act/PDA) και του Ηνωμένου Βασιλείου (Public Interest Disclosure Act/UK PIDA). Η προστασία των whistleblowers μπορεί επίσης να προβλέπεται στον ποινικό κώδικα της χώρας, όπως για παράδειγμα στον Καναδά και στις ΗΠΑ, που, όπως είδαμε με την Sarbanes-Oxley (SOX Act), επιβάλλεται πρόστιμο ή/και φυλάκιση για αντίποινα εναντίον ενός whistleblower που παρέχει αληθείς πληροφορίες σχετικά την πιθανή διάπραξη οποιουδήποτε ομοσπονδιακού αδικήματος. Επίσης σε νόμους κατά της διαφθοράς, νόμους για τον ανταγωνισμό, τη λογιστική νομοθεσία, νόμους για την προστασία του περιβάλλοντος και νόμους για την απασχόληση.

Σύμφωνα με αυτές τις πηγές του δικαίου, η προστασία μπορεί να παρέχεται μόνο σε συγκεκριμένα πρόσωπα ή για την αναφορά των συγκεκριμένων αδικημάτων. Για παράδειγμα, στη Γαλλία, ο Code du Travail προβλέπει επίσης ορισμένα μέτρα προστασίας για τους εργαζόμενους που αναφέρουν προβλήματα υγείας ή ασφάλειας, ή περιπτώσεις σεξουαλικής παρενόχλησης. Στις ΗΠΑ, η Dodd-Frank

³⁹ Foscaldi Megan, 2013, σελ. 496.

⁴⁰ G20 Anti Corruption Action Plan Point 7, 2010, σελ. 4.

Act προστατεύει whistleblowers που παρέχουν πληροφορίες στη SEC σχετικά με ενδεχόμενη παραβίαση της νομοθεσίας περί αξιογράφων, που έχει συμβεί, είναι σε εξέλιξη ή πρόκειται να συμβεί. Στο δημόσιο τομέα, κώδικες δεοντολογίας και συμπεριφοράς μπορεί επιπλέον να προβλέπουν προστασία των whistleblowers, όπως, για παράδειγμα, στην Αυστραλία ο Australian Public Service Code of Conduct κάνει ρητή αναφορά στην προστασία whistleblowers δημοσίων υπαλλήλων που καταγγέλλουν παραβιάσεις (ή εικαζόμενες παραβιάσεις) του κώδικα σε ένα εξουσιοδοτημένο άτομο.

Ορισμένες χώρες των G20 έχουν συμπεριλάβει στην ειδική νομοθεσία τους για την προστασία των whistleblowers την προστασία των εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα. Για παράδειγμα, στην Ιαπωνία το WPA και στη Νότια Αφρική το PDA προβλέπουν ρητά την προστασία των εργαζομένων τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα. Επίσης το εταιρικό δίκαιο και το δίκαιο των αξιογράφων μπορεί επίσης να είναι σημαντικές πηγές για την προστασία των whistleblowers του ιδιωτικού τομέα. Για παράδειγμα, ο νόμος Dodd-Frank καλύπτει επίσης whistleblowers του ιδιωτικού τομέα. Μία προσέγγιση που δεν αφήνει κενό αναφορικά με το ποιοι καλύπτονται από την προστασία εξασφαλίζει ότι, εκτός από τους δημοσίους υπαλλήλους και τους μόνιμους υπαλλήλους, η κάλυψη περιλαμβάνει επίσης συμβούλους, εργολάβους, έκτακτους υπαλλήλους, τους πρώην υπαλλήλους και εθελοντές, όπως η Public Service Act της Αυστραλίας. Ομοίως, σύμφωνα με το βρετανικό δίκαιο, το whistleblowing εργολάβων επίσης προστατεύεται.

Ως προς τις γνωστοποιήσεις που προστατεύονται σύμφωνα με τη νομοθεσία των ΗΠΑ, για παράδειγμα, περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η κακοδιαχείριση και η σπατάλη πόρων. Για να χαρακτηριστεί κάτι ως σπατάλη πρέπει να υπάρχει κάτι περισσότερο από μία απλή διαφορά. Επιπλέον, σύμφωνα με τους Public Service Regulations της Αυστραλίας δεν υπάρχει καμία υποχρέωση να διερευνηθεί whistleblowing που είναι επιτόλαιο ή κακόβουλο.⁴¹

Η νομοθεσία για την προστασία των πληροφοριοδοτών θα πρέπει να παρέχει πλήρη προστασία από τις διακρίσεις ή τα αντίποινα, όπως για παράδειγμα, ο γαλλικός νόμος για την καταπολέμηση της διαφθοράς, καθορίζει ευρέως την προστασία της απασχόλησης για τους whistleblowers, συμπεριλαμβανομένων των άμεσων ή έμμεσων πειθαρχικών μέτρων, απολύσεων ή των διακρίσεων, ιδίως όσον αφορά στην αμοιβή, στην κατάρτιση, στα προσόντα, στην επαγγελματική προαγωγή, στη μετάθεση ή ανανέωση της σύμβασης, καθώς και στον αποκλεισμό από την πρόσληψη ή την πρόσβαση σε πρακτική άσκηση ή εκπαίδευση.

Ορισμένες χώρες επιβάλλουν ποινικές κυρώσεις, αν οι εργαζόμενοι αποκαλύπτουν πληροφορίες σχετικά με το κρατικό απόρρητο ή την *εθνική ασφάλεια*. Κατά τη θέσπιση νομοθεσίας για την προστασία των whistleblowers, οι χώρες μπορούν να εξετάσουν την κατάργηση των εν λόγω ποινικών ευθυνών για τις προστατευόμενες αποκαλύψεις, ή μόνο να παρέχουν προστασία εάν η αποκάλυψη γίνεται μέσω ενός προκαθορισμένου διαύλου. Στις ΗΠΑ, για παράδειγμα, αν ένας whistleblower κάνει μία αποκάλυψη, που σύμφωνα με ειδική εντολή από το νόμο ή εκτελεστικό διάταγμα πρέπει να κρατηθεί μυστική για το συμφέρον της εθνικής ασφάλειας, η αποκάλυψη απαγορεύεται από το νόμο και δεν να παρέχεται προστασία, εκτός εάν το whistleblowing γίνει στον Γενικό Επιθεωρητή ή στο Γραφείο του Ειδικού Συμβούλου.

Επιπροσθέτως, οι περισσότεροι νόμοι προβλέπουν την προστασία της ταυτότητας του whistleblower, η οποία είναι εμπιστευτική, εκτός εάν ο ίδιος παρέχει τη συναίνεσή του να αποκαλυφθεί. Το δίκαιο των ΗΠΑ, για παράδειγμα, απαγορεύει την αποκάλυψη της ταυτότητας του καταγγέλλοντος χωρίς τη συγκατάθεσή του, εκτός εάν το Γραφείο του Ειδικού Συμβούλου κρίνει ότι η αποκάλυψη της ταυτότητας του ατόμου είναι αναγκαία λόγω της επικείμενου κινδύνου για τη δημόσια υγεία ή την ασφάλεια. Οι νόμοι για την προστασία των πληροφοριοδοτών μπορεί να μειώσουν το βάρος της απόδειξης του εργοδότη, που πρέπει να αποδείξει ότι η συμπεριφορά κατά του υπαλλήλου είναι άσχετη με το whistleblowing του, για παράδειγμα, στη PDA της Νότιας Αφρικής, αναφέρεται ότι οποιαδήποτε

⁴¹ G20 Anti Corruption Action Plan Point 7, 2010, σελ. 10.

απόλυση κατά παράβαση [του τμήματος 3]⁴² του νόμου θεωρείται ότι είναι μία αυτομάτως άδικη απόλυση.

Οι νομοθεσίες για το whistleblowing μπορεί να αναφέρονται σε έναν ή σε περισσότερους διαύλους μέσω των οποίων γίνονται οι προστατευόμενες αναφορές. Η PIDA του Ηνωμένου Βασιλείου, για παράδειγμα, εφαρμόζει μία κλιμακωτή προσέγγιση τριών επιπέδων α) Εσωτερική γνωστοποίηση στον εργοδότη β) Γνωστοποίηση σε εξουσιοδοτημένους φορείς όπως η Αρχή Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών ή η Εφορία, και γ) Ευρύτερες γνωστοποιήσεις στην αστυνομία, τα μέσα ενημέρωσης, τα μέλη του Κοινοβουλίου και μη εξουσιοδοτημένες αρχές. Κάποιες από τις χώρες των G20 έχουν επίσης δημιουργήσει ανοιχτές τηλεφωνικές γραμμές whistleblowing ως μηχανισμό για τη διευκόλυνσή του. Για παράδειγμα η Ινδονησία, έχει δημιουργήσει ειδική ιστοσελίδα για whistleblowing.

Για να ενθαρρύνουν το whistleblowing ορισμένες χώρες των G20 έχουν υιοθετήσει *συστήματα ανταμοιβών*, συμπεριλαμβανομένων των χρηματικών ανταμοιβών, όπως οι ΗΠΑ. Στον Καναδά, ο Public Sector Integrity Commissioner έχει την εξουσία να λαμβάνει και να ερευνά καταγγελίες των ατασθαλιών και των εκθέσεων των αντιποίνων. Εάν διαπιστωθούν παραβιάσεις των δικαιωμάτων του whistleblower βάσει PSDPA, το Public Servants Disclosure Protection Tribunal μπορεί να διατάξει διορθωτικά μέτρα και να επιβάλει κυρώσεις. Οι νομοθεσίες για την προστασία των whistleblowers περιλαμβάνουν συχνά διορθωτικά μέτρα για τους whistleblowers που έχουν υποστεί βλάβη. Η σημασία αυτών των διατάξεων επισημαίνεται στην απόφαση του Συμβουλίου της Ευρώπης (Parliamentary Assembly Resolution) για την προστασία των whistleblowers, που αναφέρεται ότι η σχετική νομοθεσία-πρέπει να αναζητά διορθωτικές ενέργειες από τον εργοδότη, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών μέτρων εν αναμονή της πλήρους ακρόασης και κατάλληλη οικονομική αποζημίωση, εάν η επιπτώσεις των αντιποίνων δεν μπορούν να ανεραιθούν.

Ορισμένες χώρες των G20 έχουν επίσης λάβει μέτρα για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος προστασίας των whistleblowers. Στην Ιαπωνία με την WPA, υπάρχει ρητή διάταξη για αξιολόγηση του συστήματος, καθώς περίπου πέντε έτη μετά τη θέση σε ισχύ του νόμου, η κυβέρνηση εξετάζει την πορεία της εφαρμογής του και λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα με βάση τα αποτελέσματα.⁴³

Όπως προαναφέρθηκε, οι πηγές της προστασίας του whistleblowing βρίσκονται κυρίως στο Διεθνές Δίκαιο. Έχει αναγνωριστεί από όλες τις μεγάλες διεθνείς συνθήκες για τη διαφθορά αλλά και πράξεις ήπιου δικαίου, όπως μεταξύ άλλων τη Σύμβαση του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς (2003), δυνάμει του άρθρου 33⁴⁴, τη Σύμβαση του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας για τη Λήξη της Εργασιακής Σχέσης (1982), δυνάμει του άρθρου 5, τη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης (1999), δυνάμει του άρθρου 22⁴⁵, τη Σύμβαση Αστικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης (1999), δυνάμει του άρθρου 9⁴⁶, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, δυνάμει του άρθρου 10⁴⁷, τη

⁴² «No employee may be subjected to any occupational detriment by his or her employer on account, or partly on account of having made a protected disclosure».

⁴³ G20 Anti Corruption Action Plan Point 7, 2010, σελ. 12-14.

⁴⁴ «Κάθε Κράτος Μέρος εξετάζει τη δυνατότητα ενσωμάτωσης στο εσωτερικό νομικό του σύστημα κατάλληλων μέτρων για την παροχή προστασίας έναντι αδικαιολόγητης μεταχείρισης σε οποιοδήποτε πρόσωπο καταγγέλλει καλόπιστα και με βάσιμους λόγους στις αρμόδιες αρχές, γεγονότα που αφορούν αδικήματα που ορίζονται σύμφωνα με την παρούσα Σύμβαση».

⁴⁵ «Each party shall adopt such measures as may be necessary to provide effective and appropriate protection for (a) those who report the criminal offences established in accordance with Art. 2 to 14 otherwise co-operate with the investigating or prosecuting authorities (b) witnesses who give testimony concerning these offences».

⁴⁶ «Each party shall provide in its internal law for appropriate protection against any unjustified sanction for employees who have reasonable grounds to suspect corruption and who report in good faith their suspicion to responsible persons or authorities».

⁴⁷ «Ελευθερία έκφρασης 1. Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν εκφράσεως. Το δικαίωμα τούτο εριλαμβάνει την ελευθερίαν γνώμης ως και την ελευθερίαν λήψεως ή μεταδόσεως πληροφοριών ή ιδεών, άνευ επεμβάσεως δημοσίων αρχών και ασχέτως συνόρων. Το παρόν άρθρον δεν κωλύει τα Κράτη από του να υποβάλωσι τας επιχειρήσεις

Σύμβαση της Αφρικανικής Ένωσης για την Πρόληψη και Καταστολή της Διαφθοράς (2003), δυνάμει του άρθρου 5 του Κεφαλαίου 6. τη Διαμερικανική Σύμβαση κατά της Διαφθοράς (1996), δυνάμει του άρθρου 3 του Κεφαλαίου 8, τις Κατευθυντήριες Γραμμές της Παγκόσμιας Τράπεζας για τη Συμμόρφωση σε θέματα Ακεραιότητας (2010), δυνάμει του κεφαλαίου 9 τις Κατευθυντήριες Γραμμές του ΟΟΣΑ για τις Πολυεθνικές Επιχειρήσεις (2000), δυνάμει του κεφαλαίου 2, τον Οδηγό Καλής Πρακτικής του ΟΟΣΑ για τους Εσωτερικούς Ελέγχους, την Συμμόρφωση και την Ηθική (2010), τη Σύσταση του ΟΟΣΑ για τη Βελτίωση της Ηθικής Συμπεριφοράς στις Δημόσιες Υπηρεσίες (1998), τη Σύσταση του ΟΟΣΑ περί Κατευθυντηρίων Γραμμών για τη Διαχείριση Συγκρούσεων Συμφερόντων στις Δημόσιες Υπηρεσίες (2003), τη Σύσταση του ΟΟΣΑ κατά της Διαφθοράς (2009), την απόφαση 1729 (2010) της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Ευρώπης, το Παράρτημα στο Άρθρο 24 του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (1996), τους Κανόνες Συμπεριφοράς του Διεθνούς Εμπορικού Επιμελητηρίου για την Καταπολέμηση της Εκβίασης και της Δωροδοκίας (2005), δυνάμει του άρθρου 7 τις Αρχές του Παγκόσμιου Οικονομικού Forum για την Αντιμετώπιση της Διαφθοράς (2005), δυνάμει του κεφαλαίου 5.5. και τις Επιχειρηματικές Αρχές για την Αντιμετώπιση της Διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας (2003), δυνάμει του κεφαλαίου 5.5.⁴⁸

Το διεθνές νομικό πλαίσιο κατά της διαφθοράς απαιτεί από τις χώρες να ενσωματώσουν ή να εξετάσουν την ενσωμάτωση των κατάλληλων μέτρων στην εσωτερική έννομη τάξη τους, ώστε να παρέχουν προστασία για whistleblowers που αναφέρουν πράξεις διαφθοράς καλή τη πίστιν στις αρμόδιες αρχές. Παρά το γεγονός ότι σε ορισμένες χώρες η προστασία των πληροφοριοδοτών είναι ακόμα στα σπάργανα, αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο ως ένα ουσιαστικός μηχανισμός καταπολέμησης της διαφθοράς και ένας βασικός παράγοντας, για την προώθηση του πολιτισμού, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας. Στις χώρες του ΟΟΣΑ μεταξύ 2000 και 2009, η νομική προστασία των whistleblowers αυξήθηκε από 44% σε 66%.

Μεταξύ των χωρών των G20, η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Ιαπωνία, η Νότια Αφρική, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι ΗΠΑ έχουν ολοκληρωμένη και ειδική νομοθεσία για την προστασία του whistleblowing στο δημόσιο τομέα. Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Νότια Αφρική θεωρείται ότι έχουν τα πιο εκτενή νομικά συστήματα και έχουν υιοθετήσει ενιαίο καθεστώς και για τον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα. Το Ηνωμένο Βασίλειο καλύπτει επίσης το υβριδικό σύστημα για περιπτώσεις που οι λειτουργίες του δημόσιου τομέα ανατίθενται σε ιδιώτες, ενώ η Νότια Αφρική τους αποκλείει ρητά από προστασία. Από την άλλη πλευρά, οι περισσότερες χώρες έχουν εντάξει διατάξεις για την προστασία των πληροφοριοδοτών σε έναν ή περισσότερους νόμους. Ωστόσο, πολλές από τις διατάξεις αυτές καλύπτουν μόνο συγκεκριμένα πρόσωπα ή πράξεις, με αποτέλεσμα την περιορισμένη προστασία.

Περιορισμοί σχετικά με την νομοθετική προστασία του whistleblowing στο δημόσιο τομέα οφείλονται κυρίως στο ότι τα νομικά πλαίσια δεν είναι πλήρη, οι τρόποι επιβολής είναι ανίσχυροι επιτρέποντας περιπτώσεις αντιποίνων, η εποπτεία είναι αδύναμη και υφίσταται έλλειψη εφαρμογής των εσωτερικών διαδικασιών.⁴⁹

Επομένως, είναι σημαντικό να δίνεται έμφαση στα στοιχεία των βέλτιστων πρακτικών στη νομοθεσία όλων των χωρών για να εξασφαλιστεί ολοκληρωμένη και αποτελεσματική προστασία των whistleblowers και να προστατεύεται το δημόσιο συμφέρον.

ραδιοφωνίας, κινηματογράφου ή τηλεοράσεως εις κανονισμούς εκδόσεως αδειών λειτουργίας. 2. Η άσκηση των ελευθεριών τούτων, συνεπαγομένη καθήκοντα και ευθύνες δύναται να υπαχθή εις ορισμένας διατυπώσεις, όρους, περιορισμούς ή κυρώσεις, προβλεπομένους υπό του νόμου και αποτελούντας αναγκαία μέτρα εν δημοκρατική κοινωνία δια την εθνικήν ασφάλειαν, την εδαφικήν ακεραιότητα ή δημοσίαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της τάξεως και πρόληψιν του εγκλήματος, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, την προστασίαν της υπολήψεως ή των δικαιωμάτων των τρίτων, την παρεμπόδισιν της κοινωνολογήσεως εμπιστευτικών πληροφοριών ή την διασφάλισιν του κύρους και αμεροληψίας της δικαστικής εξουσίας».

⁴⁸ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2013, σελ. 7.

⁴⁹ G20 Anti Corruption Action Plan Point 7, 2010, σελ. 19.

Ξεκινώντας από τον ορισμό της *προστατευόμενης αποκάλυψης*, η βρετανική νομοθεσία (Public Interest Disclosure Act 1998 Part IVA) έχει μία ισορροπημένη προσέγγιση ως εξής:

(1) Κάθε γνωστοποίηση πληροφοριών που, κατά την εύλογη πεποίθηση του εργαζομένου ότι (α) είναι αξιόποινη πράξη που έχει διαπραχθεί, διαπράττεται ή είναι πιθανό να διαπράξει, (β) ένα πρόσωπο έχει αποτύχει, ή είναι πιθανό να αποτύχει να συμμορφωθεί με οποιαδήποτε νομική υποχρέωση στην οποία υπόκειται, (γ) έχει συμβεί παραβίαση της δικαιοσύνης, ή είναι πιθανό να συμβεί, (δ) διακυβεύεται η υγεία ή η ασφάλεια οποιουδήποτε ατόμου (ε) διακυβεύεται η ασφάλεια του περιβάλλοντος (στ) οι ανωτέρω είναι πιθανό να κρύβονται σκόπιμα.

(2) Για τους σκοπούς του ανωτέρω εδαφίου, είναι αδιάφορο αν τα παραπάνω συνέβησαν ή θα συμβούν στο Ηνωμένο Βασίλειο ή αλλού και εάν ο νόμος που ισχύει για αυτά είναι του Ηνωμένου Βασιλείου ή οποιαδήποτε άλλης χώρας.

(3) Η γνωστοποίηση των πληροφοριών δεν πληροί τις προϋποθέσεις αν το άτομο που κάνει την αποκάλυψη διαπράττει αδίκημα πραγματοποιώντας την.

(4) Η αποκάλυψη δεν πληροί τις προϋποθέσεις αν γίνεται από ένα πρόσωπο στο οποίο οι πληροφορίες είχαν παρασχεθεί στα πλαίσια του δικηγορικού απορρήτου.⁵⁰

Σύμφωνα με τους νόμους στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Νότια Αφρική και τον Καναδά, οι οργανισμοί πρέπει να θεσπίζουν διαδικασίες για εσωτερικό whistleblowing σε ανώτατα στελέχη, νομικούς συμβούλους, το γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή (Inspector General), οι οποίες πρέπει να ακολουθούνται προτού ο whistleblower αποφασίσει να απευθυνθεί σε εξωτερικό ανεξάρτητο φορέα.

Η καλύτερη πρακτική προβλέπει την ύπαρξη ανεξάρτητων κεντρικών υπηρεσιών για την υποβολή του whistleblowing, όπως: αρμόδιες αρχές, διοικητικές υπηρεσίες, ένα οργανισμό αποκάλυψης δημοσίου συμφέροντος, το Γενικό Ελεγκτή (Auditor General), το Συνήγορο (Counsel), φορείς κατά της διαφθοράς, το Διαμεσολαβητής, την αστυνομία και το Διευθυντή της Εισαγγελίας (DPP), τον Public Protector (Νότια Αφρική) και τα συνδικάτα.⁵¹

Είναι σημαντικό να εξεταστούν και τα πιο συνηθισμένα εμπόδια στο whistleblowing. Για παράδειγμα, στη Γερμανία, το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο Εργατικών Διαφορών έχει κάνει δεκτό, σε ορισμένες περιπτώσεις, ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι που επιθυμούν να αποκαλύψουν παρανομίες πρέπει να αναζητούν αρχικά εσωτερικά στον οργανισμό διευκρινίσεις διαφορετικά θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν ενδεχόμενο απόλυσης αν αποτύχουν να αντισταθμίσουν σωστά το δημόσιο συμφέρον σε σχέση με την υποχρέωσή τους για πίστη. Συνήθως, τα δικαστήρια εκτιμούν από μόνα τους τις καταστάσεις, γεγονός που στην πράξη αποτελεί *αντικίνητρο* για το whistleblowing. Πολλές πράξεις δημόσιας υπηρεσίας προβλέπουν ότι οι πληροφορίες που συλλέγονται είναι εμπιστευτικές, όπως στο Αυστραλιανό Κώδικα Δημόσιας Υπηρεσίας, απαγορεύοντας τη δημοσιοποίησή τους και επιβάλλοντας υποβιβασμούς ή ακόμη και απόλυση. Στην περίπτωση των ΗΠΑ, το Ανώτατο Δικαστήριο αποφάνθηκε το Μάιο του 2006 ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν προστατεύονται από το Σύνταγμα όταν μιλούν στα πλαίσια των επίσημων καθηκόντων τους.⁵²

Οι εθνικές διατάξεις για την προστασία των whistleblowers στον *ιδιωτικό τομέα* είναι λιγότερο συχνές από ό, τι αυτές για το δημόσιο τομέα. Ωστόσο, στον ιδιωτικό τομέα λαμβάνονται ολοένα και περισσότερα εθελοντικά μέτρα για τη δημιουργία εσωτερικών διαύλων για το ασφαλές whistleblowing. Δεν υπάρχει ομοφωνία ως προς το ποια προσέγγιση λειτουργεί καλύτερα για τη διασφάλιση της προστασίας των whistleblowers στον ιδιωτικό τομέα: η θέσπιση εθνικών νομικών διατάξεων, η προώθηση των εθελοντικών μέτρων, ή συνδυασμός και των δύο. Για παράδειγμα, το Διεθνές Εμπορικό Επιμελητήριο (ICC) παίρνει θέση κατά του πολύ αυστηρού κανονιστικού πλαισίου αναφορικά με το

⁵⁰ G20 Anti Corruption Action Plan Point 7, 2010, σελ. 20.

⁵¹ Latimer Paul και Brown AJ, 2008, σελ. 12.

⁵² G20 Anti Corruption Action Plan Point 7, 2010, σελ. 25.

whistleblowing στον ιδιωτικό τομέα, τονίζοντας ότι η *αυτορρύθμιση* και τα εθελοντικά προγράμματα εξασφαλίζουν την αποτελεσματική προστασία των εταιρικών συμφερόντων.

Οι αρχές του ΟΟΣΑ του 2009 κατά της δωροδοκίας καλούν τα μέρη να διασφαλίσουν ότι η προστασία για τους whistleblowers εφαρμόζεται τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα και στο παράρτημα II αναφέρεται στις εταιρείες να εξασφαλίσουν κατάλληλους και εμπιστευτικούς διαύλους για το whistleblowing. Σε περιφερειακό επίπεδο, η σύμβαση της Αφρικανικής Ένωσης, σχετικά με την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς, η Criminal Law Convention on Corruption του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Civil Law Convention on Corruption του Συμβουλίου της Ευρώπης και η Inter American Convention on Corruption, έχουν παρόμοιες διατάξεις και δεν διακρίνουν σαφώς μεταξύ των εργαζομένων του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα αναφορικά με τη λήψη μέτρων προστασίας για τους whistleblowers.

Αρκετά από τα διεθνώς αναγνωρισμένα εργαλεία συμμόρφωσης κατά της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα προωθούν επίσης την εθελοντική υιοθέτηση μέτρων για whistleblowing, συμπεριλαμβανομένων και των κατευθυντήριων οδηγιών του ΟΟΣΑ για Βέλτιστες Πρακτικές Εσωτερικού Ελέγχου, Συμμόρφωσης και Δεοντολογίας, των επιχειρηματικών αρχών για την καταπολέμηση της δωροδοκίας (Business Principles for Countering Bribery), των κατευθυντήριων γραμμών του ΟΟΣΑ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις, των οδηγιών της Παγκόσμιας Τράπεζας για Συμμόρφωση και Ακεραιότητα (Integrity Compliance Guidelines) και των αρχών του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ (World Economic Forum) για την καταπολέμηση της δωροδοκίας.⁵³

2.10. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ, ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΕΜΠΟΡΙΚΟΥ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟΥ, ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

Η προστασία των whistleblowers έχει αναγνωριστεί από όλα τα διεθνή όργανα που επιλαμβάνονται ζητημάτων διαφθοράς. Επισημαίνονται *inter alia* τα εξής:

ΟΟΣΑ/Πρότυπα και Αρχές: Αρχές του ΟΟΣΑ για τη Δεοντολογία στις Δημόσιες Υπηρεσίες/Principles for Managing Ethics in the Public Service (1998), που παρέχουν καθοδήγηση στους φορείς χάραξης πολιτικής στην αναθεώρηση της ακεραιότητας των συστημάτων διαχείρισής τους (όργανα, διαδικασίες και φορείς). Οι Αρχές είναι ένα εργαλείο για τις χώρες να προσαρμοστούν στις εθνικές συνθήκες και να βρουν τους δικούς τους τρόπους εξισορρόπησης των διαφόρων κανονιστικών στοιχείων, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας των whistleblowers, ώστε να καταλήξουν σε ένα αποτελεσματικό πλαίσιο που αρμόζει στις δικές τους συνθήκες.

Σχέδιο Δράσης ADB/ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ασία και τον Ειρηνικό/Anti Corruption Action Plan for Asia and the Pacific (2001), που αποτελεί τη βασική πρωτοβουλία ενάντια στη διαφθορά στην Ασία και τον Ειρηνικό. Ορίζει τους στόχους των χωρών που συμμετέχουν για την δημιουργία σταθερού νομικού και θεσμικού πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς και στο σχέδιο εφαρμογής του περιγράφονται οι μηχανισμοί για την επίτευξη αυτών των στόχων. Η προστασία των whistleblowers διαδραματίζει εξέχοντα ρόλο και στους τρεις πυλώνες του σχεδίου.

Κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ για τη διαχείριση Σύγκρουσης συμφερόντων στις Δημόσιες Υπηρεσίες/Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (2003), που ως στόχο έχουν να βοηθήσουν τους φορείς χάραξης πολιτικής και τους δημόσιους λειτουργούς να εξετάσουν τις υπάρχουσες πολιτικές και πρακτικές σύγκρουσης συμφερόντων που σχετίζονται με δημόσιους υπαλλήλους, υπαλλήλους της κυβέρνησης και οι κατόχους δημοσίων αξιωμάτων. Οι κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνουν συστάσεις για χειρισμό του whistleblowing και την προστασία των whistleblowers.

⁵³ G20 Anti Corruption Action Plan Point 7, 2010, σελ. 26-27.

Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για την περαιτέρω καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές/OECD Recommendation of the Council for further Combating Bribery of foreign Public Officials in International Business Transactions (2009), που περιλαμβάνει την Καλή Πρακτική σχετικά με Εσωτερικό Έλεγχο, Δεοντολογία και Συμμόρφωση που επισημαίνει τη σημασία της ύπαρξης εσωτερικών διαδικασιών για whistleblowing.

Κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις (2011), που είναι εκτεταμένες συστάσεις για υπεύθυνη συμπεριφορά των επιχειρήσεων κρατών που εκπροσωπούν το 85% των άμεσων ξένων επενδύσεων, ώστε να ενθαρρύνουν τις επιχειρήσεις να τις τηρούν όπου και αν δραστηριοποιούνται. Οι συστάσεις περιλαμβάνουν την προστασία του whistleblowing.

Εργαλεία, Καθοδήγηση, Εγχειρίδια: G20 Κατευθυντήριες Αρχές για τη νομοθεσία της προστασίας των whistleblowers/Guiding Principles for Legislation on the Protection of Whistleblowers (2011), προκειμένου οι χώρες να θεσπίσουν, τροποποιήσουν ή να συμπληρώσουν το πλαίσιο προστασίας των whistleblowers. Είναι ευέλικτες και εφαρμόζονται για την προστασία των whistleblowers τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα.

Διεθνές Εμπορικό Επιμελητήριο (ICC) Επιτροπή Καταπολέμησης της Διαφθοράς Προαιρετικές κατευθυντήριες γραμμές (2008), με τις οποίες αναγνωρίζεται ο ρόλος των whistleblowers στην πρόληψη και τον εντοπισμό της εταιρικής απάτης και στοχεύουν να συνδράμουν τις εταιρείες στη θέσπιση και εφαρμογή προγραμμάτων εσωτερικού whistleblowing.

Περιφερειακές οργανώσεις-Διαμερικανική Σύμβαση για την καταπολέμηση της διαφθοράς/Inter American Convention against Corruption (1996), που θεσπίζει ένα σύνολο προληπτικών μέτρων και προβλέπει την ποινικοποίηση ορισμένων πράξεων διαφθοράς, π.χ. δωροδοκίας και παράνομου πλουτισμού. Το άρθρο 3 (8) προβλέπει την προστασία των whistleblowers⁵⁴.

Συμβούλιο της Ευρώπης Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά/Criminal Law Convention on Corruption (1999), που καθορίζει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από το Συμβούλιο των κρατών-μελών της Ευρώπης σε εθνικό επίπεδο, προκειμένου να ποινικοποιήσουν πράξεις δωροδοκίας, νομιμοποίηση εσόδων από εγκλήματα διαφθοράς. Προβλέπει επίσης μέτρα για τη βελτίωση της καταπολέμησης της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας των whistleblowers [άρθ. 22 (α)].

Συμβούλιο της Ευρώπης Σύμβαση Αστικού δικαίου για τη διαφθορά/Civil Law Convention on Corruption (1999), που είναι η πρώτη προσπάθεια να καθοριστούν κοινοί κανόνες στον τομέα του Αστικού Δικαίου και της διαφθοράς. Ειδικότερα, απαιτεί από τα κράτη να προβλέπουν ένδικα μέσα, συμπεριλαμβανομένης της αποζημίωσης για τις ζημίες, για τα άτομα που έχουν υποστεί ζημία ως αποτέλεσμα των πράξεων διαφθοράς. Το άρθρο 9 προβλέπει την προστασία των whistleblowers.

Southern African Development Community Protocol against Corruption (2001), είναι μία υποπεριφερειακή συνθήκη που θα προβλέπει τόσο προληπτικά μέτρα όσο και μηχανισμούς επιβολής τους κατά της διαφθοράς. Το άρθρο 4 προβλέπει την προστασία των whistleblowers.

Σύμβαση της Αφρικανικής Ένωσης για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς/African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (2003), η οποία στο άρθρο 5 (6)⁵⁵ προβλέπει την προστασία των whistleblowers.

Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1729 on the Protection of Whistleblowers (2010), που προβλέπει ένα σύνολο κατευθυντήριων αρχών για την προστασία

⁵⁴ «Systems for protecting public servants and private citizens who, in good faith, report acts of corruption, including protection of their identities, in accordance with their Constitutions and the basic principles of their domestic legal systems».

⁵⁵ «Adopt measures that ensure citizens report instances of corruption without fear of consequent reprisals».

των whistleblowers και καλεί όλα τα κράτη μέλη να αναθεωρήσουν τη νομοθεσία τους σχετικά με την προστασία, έχοντας κατά νου τις αρχές αυτές.

Οργάνωση Αμερικανικών Κρατών Σχέδιο νόμου για τη διευκόλυνση και ενθάρρυνση κοινοποίησης πράξεων διαφθοράς και την προστασία των whistleblowers και των μαρτύρων/Organisation of American States Draft Model Law to facilitate and encourage the reporting of acts of corruption and to protect whistleblowers and witnesses (2001), που παρέχει λεπτομερείς οδηγίες για τον καθορισμό των προτύπων, των διαδικασιών και των μηχανισμών προκειμένου για διευκόλυνση και την ενθάρρυνση του whistleblowing πράξεων δωροδοκίας.

*Ηνωμένα Έθνη:Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (2003).*⁵⁶

2.11. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΑΡΧΕΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

Για πρώτη φορά το 2009, η Διεθνής Διαφάνεια, βασισμένη στη Whistleblower Protection Act (WPA) των ΗΠΑ (1989), η οποία συμπληρώθηκε από τη Sarbanes-Oxley Act (2002) και τη Dodd-Frank Wall Street Reform Consumer Protection Act (2010), στην British Public Interest Disclosure Act (PIDA) της Μ. Βρετανίας (1998) και στην Protected Disclosures Act (PDA) της Ν. Αφρικής (2000) διαμόρφωσε μια σειρά κατευθυντηρίων αρχών, εμπνευσμένων από βέλτιστες εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, πάνω στις οποίες θα πρέπει να βασίζονται τα εθνικά νομοθετήματα περί whistleblowing για τον δημόσιο όσο και για τον ιδιωτικό τομέα. Οι εν λόγω κατευθυντήριες αρχές αναμορφώθηκαν το 2012, κατόπιν δημόσιας διαβούλευσης και επεξεργασίας από εμπειρογνώμονες. Οι εν λόγω αρχές είναι οι εξής:

Ορισμός whistleblowing - η αποκάλυψη ή αναφορά πληροφοριών σχετικά με μία διεφθαρμένη, παράνομη ή απατηλή ή βλαπτική πρακτική σε ένα φορέα του δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα, που αφορούν ή απειλούν το δημόσιο συμφέρον, άτομα ή εμπλεκόμενους φορείς.

Κατευθυντήρια αρχή - Προστατευόμενα άτομα και πληροφορίες: όλοι οι υπάλληλοι και οι εργαζόμενοι στο δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα δικαιούνται (α) προσβάσιμες και αξιόπιστες ευκαιρίες για να αναφέρουν καταχρηστικές πρακτικές, (β) ισχυρό πλέγμα προστασίας από όλες τις μορφές αντιποίνων, (γ) μηχανισμούς αποκαλύψεων για την προώθηση μεταρρυθμίσεων που αποκαθιστούν ελλείψεις νομοθετικές, πολιτικής ή διαδικαστικές και αποκαθιστούν μελλοντικές καταχρηστικές πρακτικές.

Πεδίο εφαρμογής - Ευρύς ορισμός του whistleblowing: η αποκάλυψη ή αναφορά καταχρηστικών πρακτικών, όπως ενδεικτικά και όχι περιοριστικά: ποινικά αδικήματα, παραβάσεις νομικών υποχρεώσεων, μη ορθή απονομή δικαιοσύνης, κινδύνου για τη δημόσια υγεία, την ασφάλεια ή το περιβάλλον, κατάχρηση εξουσίας, κατάχρηση δημόσιας περιουσίας, μεγάλης κλίμακας κακοδιαχείριση, συγκρούσεις συμφερόντων, καθώς και η συγκάλυψη των ανωτέρω.

Ευρύς ορισμός του whistleblower: κάθε υπάλληλος ή εργαζόμενος του δημοσίου ή του ιδιωτικού τομέα, αλλά και πρόσωπο εκτός της στενά νοούμενης υπαλληλικής σχέσης, όπως σύμβουλοι, εργολάβοι, εκπαιδευόμενοι/ασκούμενοι, εθελοντές, φοιτητές οι οποίοι πραγματοποιούν άσκηση, εποχιακοί εργαζόμενοι και πρώην υπάλληλοι, που κινδυνεύει από αντίποινα. Η προστασία επεκτείνεται και στους αποπειρώμενους ή δυνητικούς whistleblowers, άτομα που προσφέρουν συμπληρωματικές πληροφορίες, καθώς και αυτούς που συνδράμουν ή αποπειρώνται να συνδράμουν whistleblowers.

Όριο προστασίας whistleblowing: προστασία θα παρέχεται για αποκάλυψεις που διενεργούνται με την εύλογη πεποίθηση ότι η πληροφορία είναι βάσιμη κατά το χρόνο αποκάλυψής της. Η προστασία επεκτείνεται και σε όσους αποκαλύπτουν αβάσιμες πληροφορίες, έχοντας την εύλογη πεποίθηση ότι η πληροφορία είναι βάσιμη κατά το χρόνο αποκάλυψής της.

Μέτρα Προστασίας - Προστασία έναντι αντιποίνων: ο whistleblower πρέπει να προστατεύεται έναντι πάσης φύσης αντιποίνων και άνισης ή δυσμενούς μεταχείρισης στο χώρο εργασίας. Η εν λόγω

⁵⁶ OECD CleanGovBiz, 2012, σελ. 19-22.

προστασία περιλαμβάνει πάσης φύσεως βλαπτικές συνέπειες, όπως απόλυση, διαθεσιμότητα, πειθαρχικές κυρώσεις, εκδικητικές μεταθέσεις, παρενόχληση, επίθεση, μειωμένα καθήκοντα ή ώρες απασχόλησης, στέρηση προαγωγών ή εκπαίδευσης, απώλεια θέσης ή προνομίων, καθώς και την απειλή των ως άνω πράξεων.

Προστασία της ταυτότητας του πληροφοριοδότη: η ταυτότητα του whistleblower δεν δύναται να αποκαλύπτεται χωρίς τη ρητή συναίνεσή του.

Αντιστροφή του βάρους απόδειξης στον εργοδότη: ο εργοδότης φέρει το βάρος της σαφούς και πειστικής απόδειξης ότι τα μέτρα που έλαβε κατά του whistleblower δεν οφείλονται ή δεν συνδέονται με αποκάλυψη στην οποία προέβη ο τελευταίος.

Παραπλανητικές αναφορές: whistleblower ο οποίος προέβη σε αναφορά γεγονότος το οποίο είναι εμφανώς ψευδές δεν προστατεύεται έναντι πιθανών πειθαρχικών/εργασιακών κυρώσεων και αστικής ευθύνης. Το βάρος απόδειξης ότι ο whistleblower γνώριζε ότι οι πληροφορίες ήταν ψευδείς κατά το διάστημα της αποκάλυψης φέρει αυτός τον οποίο αφορά η αποκάλυψη. Όσοι κατηγορούνται αδίκως θα αποκαθίστανται προσηκόντως.

Ευθύνη: κάθε αποκάλυψη που γίνεται στο πλαίσιο του whistleblowing θα απαλλάσσεται από κάθε πειθαρχική, ποινική, αστική και διοικητική ευθύνη, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων περί (συκοφαντικής) δυσφήμισης, προστασίας πνευματικών δικαιωμάτων και προστασίας δεδομένων. Το βάρος απόδειξης για την πρόθεση του whistleblower να παραβεί το νόμο φέρει αυτός τον οποίο αφορά η αποκάλυψη.

Δικαίωμα άρνησης: άρνηση να αναμιχθεί κανείς σε πράξη διαφθοράς ή παράνομη πράξη δεν συνεπάγεται κυρώσεις ή βλαπτικές συνέπειες οποιασδήποτε μορφής.

Αυξημένη ισχύς: ο νόμος πρέπει να υπερισχύει κάθε ιδιωτικής συμφωνίας ή ιδιωτικού κανόνα που ακυρώνουν στην πράξη τις διατάξεις του νομικού πλαισίου περί whistleblowing, συμπεριλαμβανομένων συμφωνιών πίστης και εμπιστευτικότητας/εχεμύθειας.

Ανώνυμοι πληροφοριοδότες: ανώνυμοι whistleblowers των οποίων η ταυτότητα αποκαλύπτεται χωρίς τη ρητή συναίνεσή τους θα δικαιούνται τα ίδια μέτρα προστασίας με τους επώνυμους whistleblowers.

Μέτρα ασφαλείας: εφόσον η ζωή ή η σωματική ακεραιότητα του whistleblower και των μελών της οικογενείας του τίθενται σε κίνδυνο, λαμβάνονται μέτρα για την προστασία τους.

Διαδικασίες αναφοράς - Εσωτερικές αναφορές: οι κανόνες και διαδικασίες του whistleblowing πρέπει είναι ευχερώς προσβάσιμες και κατανοητές, να διασφαλίζουν την εμπιστευτικότητα ή την ανωνυμία (εκτός και αν ο whistleblower ρητώς συναινεί στην μη τήρησή τους), να διασφαλίζουν την συνολική, έγκαιρη και ανεξάρτητη διερεύνηση των αποκαλύψεων και να διαθέτουν διαφανείς, εφαρμόσιμους και έγκαιρους μηχανισμούς διευθέτησης των καταγγελιών των whistleblowers περί αντιποίνων, συμπεριλαμβανομένου μηχανισμού τιμωρίας των διαπραττόντων τα εν λόγω αντίποινα.

Εξωτερικές αναφορές προς εποπτικές αρχές: εφόσον η αναφορά εντός του εργασιακού χώρου δεν είναι εφικτή ή πρακτική, οι whistleblowers πρέπει να μπορούν να κάνουν αναφορές προς εποπτικούς φορείς ή άτομα εκτός του εργασιακού χώρου τους. Μεταξύ των τελευταίων περιλαμβάνονται φορείς δικωτικοί, φορείς διερεύνησης, αιρετοί αξιωματούχοι ή εξειδικευμένοι φορείς διαχείρισης περιστατικών whistleblowing.

Εξωτερικές αναφορές προς τρίτους: σε περιπτώσεις επείγοντος ή σοβαρού δημοσίου ή ιδιωτικού κινδύνου, καθώς και σε περιπτώσεις διαρκούς καταχρηστικότητας που απειλεί το δημόσιο συμφέρον, οι whistleblowers θα προστατεύονται για αποκάλυψεις που κάνουν σε τρίτους όπως τα ΜΜΕ, η κοινωνία των πολιτών, ενώσεις νομικών, συνδικαλιστικές και επαγγελματικές ενώσεις. Σε περίπτωση που οι δίαυλοι αποκάλυψης διαφοροποιούνται, οι διαδικασίες περί της αποκάλυψης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να είναι επαχθείς και θα πρέπει να επιτρέπουν η αποκάλυψη να βασίζεται σε εύλογη υπόνοια (πχ UK Public Interest Disclosure Act).

Μέσα αναφορών και παροχής συμβουλής: στους εργαζομένους του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα, καθώς και στους υπαλλήλους εισηγμένων εταιριών, πρέπει να είναι διαθέσιμο ένα ευρύ φάσμα εργαλείων αναφοράς, όπως τηλεφωνικές γραμμές βοήθειας και συμβουλής, διαδικτυακοί τόποι, γραφεία κανονιστικής συμμόρφωσης και εσωτερικοί ή εξωτερικοί ombudsmen. Οι μηχανισμοί θα πρέπει να διασφαλίζουν την ασφαλή, εμπιστευτική ή και ανώνυμη αναφορά, σύμφωνα με το κείμενο νομικό πλαίσιο περί προστασίας δεδομένων. Όσοι αναζητούν μόνο συμβουλή θα πρέπει επίσης να προστατεύονται πλήρως.

Εθνική ασφάλεια/κρατικό απόρρητο: σε περίπτωση που από την αποκάλυψη τείνει να απειληθεί η εθνική ασφάλεια, κρατικά ή στρατιωτικά απόρρητα ή διαβαθμισμένες πληροφορίες, πρέπει να εφαρμόζονται ειδικές διαδικασίες και δικλίδες ασφαλείας για τις αναφορές, οι οποίες θα λαμβάνουν υπόψη τους την ευαίσθητη φύση του αντικειμένου, ώστε να διασφαλίζεται η εσωτερική παρακολούθηση του ζητήματος και να αποφεύγεται η περιττή δημόσια έκθεση. Οι εν λόγω διαδικασίες θα πρέπει να επιτρέπουν εσωτερικές αναφορές, αναφορές σε ανεξάρτητο, θεσμικά και οργανωτικά, εποπτικό φορέα, καθώς και αναφορές προς φορείς που διαθέτουν τους απαραίτητους μηχανισμούς εγγύησης της ασφάλειας. Οι εξωτερικές αναφορές προς τρίτους, όπως π.χ. ΜΜΕ και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, θα δικαιολογείται μόνο σε περιπτώσεις: (α) επείγοντος ή σοβαρής απειλής για τη δημόσια υγεία, την ασφάλεια ή το περιβάλλον, (β) που η εσωτερική αναφορά θα οδηγούσε σε προσωπική βλάβη ή καταστροφή των στοιχείων, (γ) που η αποκάλυψη θα έβλαπτε καίρια την εθνική ασφάλεια ή πρόσωπα. Σημειώνεται ότι η πληροφορία πρέπει να είναι ήδη χαρακτηρισμένη ως «εμπιστευτική/απόρρητη» - ο χαρακτηρισμός αυτός δεν μπορεί να δοθεί αναδρομικά κατόπιν της σχετικής αποκάλυψης.

Αποζημιώσεις και συμμετοχή - Αποζημίωση: η σχετική νομοθεσία πρέπει να προβλέπει αποζημίωση για κάθε είδους άμεση, έμμεση ή μελλοντική συνέπεια των αντιποίνων, με σκοπό την πλήρη αποκατάσταση του whistleblower. Τούτο περιλαμβάνει προσωρινή αποκατάσταση, ασφαλιστικά/περιοριστικά μέτρα κατά του υπαιτίου, δικαστικά και διαμεσολαβητικά έξοδα, μετακίνηση σε άλλο τμήμα του εργασιακού φορέα, αποζημίωση για απολεσθέντα ή αναμενόμενα κέρδη και κοινωνική υποβάθμιση, καθώς και αποζημίωση για κάθε βλάβη, περιλαμβανομένων εξόδων ιατρικών, μετεγκατάστασης ή προστασίας της ταυτότητας του whistleblower. Η δημιουργία ενός κεφαλαίου για την κάλυψη των νομικών εξόδων και της παροχής συνδρομής προς whistleblowers που αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα θα πρέπει να εξεταστεί.

Δικαίωμα ακρόασης: η σχετική νομοθεσία πρέπει να προβλέπει το δικαίωμα του whistleblower που θεωρεί ότι καταπατήθηκαν τα δικαιώματά του να τυγχάνει ακρόασης από ανεξάρτητη αρχή με δικαίωμα ένστασης. Οι σχετικές αποφάσεις πρέπει να εκδίδονται σε σύντομο χρόνο. Ο whistleblower δικαιούται να καλεί και να εξετάζει μάρτυρες. Οι δικονομικοί κανόνες πρέπει να είναι ισόρροποι και αντικειμενικοί.

Συμμετοχή του whistleblower στην υπόθεση: ο whistleblower ως άμεσα ενδιαφερόμενο μέρος δικαιούται να συμβάλλει σε επικείμενες έρευνες και ανακρίσεις. Ο whistleblower πρέπει να έχει τη δυνατότητα, χωρίς τούτο όμως να απαιτείται, να αποσαφηνίσει περαιτέρω την καταγγελία του και να εισφέρει συμπληρωματικές πληροφορίες και στοιχεία. Επιπλέον, πρέπει να αναγνωρίζεται το δικαίωμα του whistleblower να ενημερώνεται για το αποτέλεσμα της έρευνας και να σχολιάζει το αποτέλεσμα.

Κίνητρα ενθάρρυνσης: εφόσον τούτο δεν απαγορεύεται από την κείμενη εθνική νομοθεσία, ο whistleblower θα δικαιούται ένα μέρος από τα ανακτηθέντα κεφάλαια ή από το επιβαλλόμενο συνεπεία της αποκάλυψής του πρόστιμο. Άλλα κίνητρα ενθάρρυνσης δύνανται να είναι η δημόσια αναγνώριση ή επιβράβευση, εφόσον συμφωνεί ο whistleblower, προαγωγή στο χώρο εργασίας ή η δημόσια συγγνώμη για τα αντίποινα που υπέστη.

Δομή του νόμου, λειτουργία και αναθεώρηση - Νομοθέτημα περί whistleblowing: προκειμένου να διασφαλισθεί η σαφήνεια και η απρόσκοπτη εφαρμογή του σχετικού νομικού πλαισίου, απαιτείται η

θέσπιση διακριτού νομοθετήματος περί whistleblowing και όχι η θέσπιση διάσπαρτων διατάξεων σε διάφορα νομοθετήματα.

Δημοσίευση στοιχείων: ο αρμόδιος για την εφαρμογή του whistleblowing φορέας θα πρέπει να συλλέγει και να δημοσιεύσει σε τακτά διαστήματα (τουλάχιστον μια φορά κατ' έτος) πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή του νόμου και των σχετικών πλαισίων, σύμφωνα και με το νομικό πλαίσιο περί ιδιωτικότητας και προστασίας δεδομένων. Η εν λόγω πληροφόρηση πρέπει να αναφέρει, μεταξύ άλλων, τον αριθμό των υποθέσεων που χειρίστηκε, την έκβαση των υποθέσεων (απόρριψη, αποδοχή, διερεύνηση, βασιμότητα), το χρόνο που ανάλωσε για την επεξεργασία τους, τις αποζημιώσεις και ανακτήσεις (τηρώντας εμπιστευτικότητα εφόσον το επιθυμεί ο whistleblower), τις αντιλήψεις περί της παραβατικότητας που επικρατεί στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, ενώ θα πρέπει και να ευαισθητοποιεί τους πολίτες αναφορικά με την χρήση των μηχανισμών whistleblowing.

Συμμετοχή ενδιαφερομένων: η σχετική νομοθεσία πρέπει να προβλέπει ότι στη θέσπιση και τακτική αναθεώρηση του νομικού πλαισίου θα συμμετέχουν και ενδιαφερόμενοι φορείς, όπως σωματεία εργαζομένων, επαγγελματικές οργανώσεις, η κοινωνία των πολιτών και η ακαδημαϊκή κοινότητα.

Εκπαίδευση: η σχετική νομοθεσία πρέπει να προβλέπει την άρτια εκπαίδευση των υπαλλήλων και στελεχών του δημοσίου τομέα και των εισηγμένων εταιριών. Η σχετική νομοθεσία θα πρέπει να αναρτάται σε εμφανές σημείο στο χώρο εργασίας

Εφαρμογή - Φορέας αρμόδιος για την εφαρμογή του whistleblowing: η σχετική νομοθεσία πρέπει να προβλέπει τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου φορέα, ή την επιφόρτιση ενός υπάρχοντος φορέα με την εν λόγω αρμοδιότητα, ο οποίος θα λαμβάνει και θα διερευνά καταγγελίες για αντίποινα, καθώς και για μη άρτια διερεύνηση των αποκαλύψεων. Ο εν λόγω φορέας θα μπορούσε ενδεχομένως να εκδίδει δεσμευτικές συστάσεις και να διαβιβάζει την υπόθεση στις αρμόδιες εποπτικές, εξεταστικές και διωκτικές αρχές. Ο φορέας θα παρέχει συμβουλές και στήριξη στους πολίτες αναφορικά με θέματα που ενέχουν whistleblowing, θα μεριμνά για την εποπτεία και ενδεχόμενη αναθεώρηση του σχετικού νομικού πλαισίου, την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης αναφορικά με τη χρήση του θεσμού, καθώς και την ευρύτερη δυνατή κοινωνική αποδοχή του. Ο φορέας θα πρέπει να εξοπλισθεί με επαρκείς πόρους και αρμοδιότητες, ώστε να επιτελεί το έργο του.

Κυρώσεις για αντίποινα και ανάμιξη στην αναφορά του whistleblower: αντίποινα ή ανάμιξη στην αναφορά του πληροφοριοδότη θα θεωρούνται μη αποδεκτή συμπεριφορά και οι υπαίτιοι θα τιμωρούνται με πειθαρχικές και αστικές κυρώσεις, χωρίς να αποκλείονται και οι ποινικές κυρώσεις, όπου τούτο κρίνεται απαραίτητο.

Παρακολούθηση της αναφοράς και αναθεώρηση: η σχετική νομοθεσία πρέπει να προβλέπει ότι οι βάσιμες αναφορές θα διαβιβάζονται στις αρμόδιες εποπτικές αρχές για παρακολούθηση και, όπου απαιτείται, θα λαμβάνονται διορθωτικά μέτρα ή αναθεώρηση της πολιτικής⁵⁷.

⁵⁷ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2013, σελ.8-11.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο

ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

3.1. ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΩΤΩΝ ΣΕ ΤΡΕΙΣ ΒΑΘΜΙΔΕΣ

Το μοντέλο των τριών βαθμίδων προέρχεται από την Public Interest Disclosure Act (PIDA) του Ηνωμένου Βασιλείου. Το μοντέλο περιλαμβάνει τόσο το εσωτερικό όσο και το εξωτερικό whistleblowing και προσφέρει μια ισορροπία μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος και των συμφερόντων του οργανισμού καθώς ορίζει πώς τα στοιχεία ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ-ΠΛΗΡΕΞΟΥΣΙΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ –ΚΟΙΝΩΝΙΑ συνδέονται μεταξύ τους.

Το μοντέλο τριών βαθμίδων προστασίας των whistleblowers έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

Το σύστημα whistleblowing πρέπει να περιλαμβάνει και τα τρία επίπεδα. Για παράδειγμα, εάν η τρίτη βαθμίδα λείπει, το σύστημα ποτέ δεν θα προστατεύσει το whistleblowing στην ευρύτερη κοινωνία. Έτσι, η αρχή της εξισορρόπησης σπάει και το κανονιστικό περιεχόμενο δεν θα πραγματοποιηθεί, αφού δεν θα υπάρχει καμία λογοδοσία της πρώτης και της δεύτερης βαθμίδας στην ευρύτερη κοινωνία.

Η δεύτερη βαθμίδα πρέπει να βρίσκεται έξω από τα όρια της πρώτης και να διαθέτει εντολή ελέγχου όσον αφορά στο πρώτο επίπεδο, που να προέρχεται άμεσα ή έμμεσα από την πολιτική αντιπροσώπευση της κοινωνίας.

Οι απαιτήσεις προσβασιμότητας των whistleblowers (από την άποψη της επαγγελματικής τους απασχόλησης και του συμφέροντός τους) στο δεύτερο και τρίτο στάδιο θα πρέπει να είναι οι ίδιες με εκείνες της πρώτης βαθμίδας.

Σε μία προσπάθεια αποκατάστασης της εμπιστοσύνης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συστάθηκε η OLAF (Office européen de Lutte Anti-Fraude/Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης) και η διαδικασία whistleblowing συμπεριλήφθηκε στον κανονισμό του προσωπικού των *ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων* (Staff regulations). Το άρθρο 22 ζα & ζβ του εν λόγω κανονισμού ορίζει ότι κάθε υπάλληλος με μία ανησυχία για πιθανή παράνομη δραστηριότητα (συμπεριλαμβανομένης της απάτης και της διαφθοράς) ή για συμπεριφορά που διεξάγεται σε αντίθεση με τα επαγγελματικά του καθήκοντα πρέπει να ενημερώσει τον αμέσως ιεραρχικά ανώτερό του ή τον Γενικό Διευθυντή (για τους υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) ή το Γενικό Γραμματέα, ή τα πρόσωπα που κατέχουν ισοδύναμες θέσεις ή απευθείας την OLAF. Καθένας από αυτούς που λαμβάνει τέτοιες πληροφορίες πρέπει να διαβιβάζουν στην OLAF κάθε αποδεικτικό στοιχείο που γνωρίζουν σχετικά με το whistleblowing. Περαιτέρω whistleblowing προς τον Πρόεδρο της Επιτροπής ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή του Συμβουλίου ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του European Ombudsperson προστατεύεται. Το εγχειρίδιο της OLAF (OLAF 2007, 17) αναφέρει ότι «θα καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να κρατήσει την ταυτότητα του whistleblower εμπιστευτική, αν αυτός ή αυτή επιθυμεί, αλλά ότι δεν μπορεί να εγγυηθεί το απόρρητο όταν η υπόθεση παραπέμπεται σε δικαστική ή διοικητική αρχή».

-Επισκόπηση των φορέων της πρώτης και της δεύτερης βαθμίδας για τους whistleblowers στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁵⁸.

Φορέας στον οποίο είναι	Πρώτο Επίπεδο	Δεύτερο Επίπεδο
-------------------------	---------------	-----------------

⁵⁸ Dr. Wim Vandekerckhove, 2010, σελ. 15

υπάλληλος ο whistleblower		
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	Άμεσος ανώτερος, Γενικός Διευθυντής, OLAF, ο Πρόεδρος της Επιτροπής, Ελεγκτικό Συνέδριο	Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρωπαϊκός Διαμεσολαβητής
Ελεγκτικό Συνέδριο	Άμεσος ανώτερος, Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	OLAF, Ευρωπαϊκός Διαμεσολαβητής
Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	Άμεσος ανώτερος, Γενικός Γραμματέας, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου, Ελεγκτικό Συνέδριο	OLAF, Ευρωπαϊκός Διαμεσολαβητής
Άλλα Ευρωπαϊκά Ιδρύματα	Άμεσος ανώτερος, Γενικός Γραμματέας	Ελεγκτικό Συνέδριο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρωπαϊκός Διαμεσολαβητής

-Ευρωπαϊκή νομοθεσία για το whistleblowing υπό το πρίσμα του μοντέλου των τριών επιπέδων⁵⁹.

Συμπεριλαμβανόμενα Επίπεδα	Χώρα & τομέας	Παρατηρήσεις
Επίπεδο 1	Γερμανία - δημόσιος τομέας	
	Ολλανδία - δημόσιος τομέας	Η ακεραιότητα της Επιτροπής είναι προβληματική ως δεύτερο επίπεδο
Επίπεδο 1 και 2	Γαλλία - δημόσιος και ιδιωτικός τομέας	Καλύπτει μόνο τη διαφθορά
	Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα	Ο Ευρωπαϊκός Διαμεσολαβητής δεν έχει επαρκή εντολή, άλλοι φορείς που παρουσιάζονται ως δεύτερη βαθμίδα παρουσιάζουν προβλήματα
	Ιρλανδία - δημόσιος και ιδιωτικός τομέας	Τομεακή νομοθεσία
	Γερμανία - ιδιωτικός τομέας	Νομοσχέδιο
	Βέλγιο - δημόσιος τομέας	Εκθέσεις Διαμεσολαβητή σχετικά με τις τρέχουσες υποθέσεις και τις υποθέσεις που περαιώθηκαν
Επίπεδο 1, 2 και 3	Ρουμανία - δημόσιος τομέας	Δεν έχει ενισχυθεί
	Ελβετία - δημόσιος & ιδιωτικός τομέας	Νομοσχέδιο

- Η θέση άλλων ευρωπαϊκών χωρών για την προστασία των whistleblowers.⁶⁰

⁵⁹ Dr. Wim Vandekerckhove, 2010, σελ. 17

Θέση σχετικά με την προστασία του whistleblowing	Χώρες	Αριθμός
Το whistleblowing καλύπτεται μέσω νόμου που υποχρεώνει την αναφορά της διαφθοράς.	Αυστρία, Κύπρος, Ελλάδα, Λουξεμβούργο	4
Το whistleblowing καλύπτεται από Κώδικα συμπεριφοράς που απαιτεί την υποβολή εκθέσεων για τη διαφθορά	Δανία, Ουγγαρία, Πολωνία	3
Δεν είναι απαραίτητη η προστασία του whistleblowing, καθώς αρκεί Εργατικό Δίκαιο.	Σουηδία	1
Εξετάζουν/εργάζονται για πρόσθετες νομοθετικές προτάσεις αναφορικά με την προστασία των πληροφοριοδοτών στο δημόσιο τομέα.	Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Λετονία, Μάλτα, Πορτογαλία, Λιθουανία (νομοσχέδιο απορρίφθηκε)	7
Ο GRECO δεν έχει εκδώσει καμία σύσταση σχετικά με το whistleblowing.	Φινλανδία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ισπανία	4
Δεν υπάρχουν διαθέσιμες εκθέσεις.	Ιταλία	1

3.2. ΝΟΜΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΤΩΝ ΕΝΩΣΙΑΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ

Ως μέρος της έρευνας της Διεθνούς Διαφάνειας για την έκθεση αυτή, οι νόμοι για την προστασία του whistleblowing και οι διατάξεις της κάθε χώρας της ΕΕ συγκεντρώθηκαν, αξιολογήθηκαν και συγκρίθηκαν με τους ισχύοντες διεθνείς κανόνες.

Βάσει της έκθεσης αυτής, η κάθε χώρα έχει την ακόλουθη κατάταξη:

ΥΨΗΛΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ – Οι ισχύοντες νόμοι μίας χώρας περιλαμβάνουν ολοκληρωμένες διατάξεις και διαδικασίες για τους whistleblowers στο δημόσιο ή/και ιδιωτικό τομέα (Λουξεμβούργο, Ρουμανία, Σλοβενία, Ηνωμένο Βασίλειο),

ΜΕΡΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ – Οι ισχύοντες νόμοι μίας χώρας περιλαμβάνουν επιμέρους διατάξεις και διαδικασίες για την προστασία των whistleblowers στο δημόσιο ή/και στον ιδιωτικό τομέα (Αυστρία, Βέλγιο, Κύπρος, Δημοκρατία της Τσεχίας, Δανία, Εσθονία, Γαλλία, Γερμανία, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λετονία, Μάλτα, Ολλανδία, Πολωνία, Σουηδία),

ΠΟΛΥ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΗ Η΄ ΚΑΜΙΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ – Οι ισχύοντες νόμοι μίας χώρας δεν περιλαμβάνουν ή περιλαμβάνουν πολύ περιορισμένες διατάξεις και διαδικασίες για την προστασία των whistleblowers στο δημόσιο ή/και στον ιδιωτικό τομέα (Βουλγαρία, Φινλανδία, Ελλάδα, Λιθουανία, Πορτογαλία, Σλοβακία, Ισπανία).

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι κάθε χώρα της ΕΕ έχει τη δική της μοναδική σειρά από νόμους, διατάξεις και διαδικασίες που σχετίζονται με το whistleblowing.

⁶⁰ Dr. Wim Vandekerckhove, 2010, σελ. 1-19.

3.3. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Πολιτικές συζητήσεις σχετικά με την παροχή νομικής προστασίας στους whistleblowers ήταν σε εξέλιξη στην Ευρώπη για αρκετές δεκαετίες, λόγω της αυξανόμενης συνειδητοποίησης της αξίας του whistleblowing. Αξίζει να σημειωθεί ότι η πρώτη ολοκληρωμένη νομοθεσία για το whistleblowing στην ΕΕ είναι η Public Interest Disclosure Act (PIDA) του Ηνωμένου Βασιλείου, που ευρέως θεωρείται ότι είναι η ισχυρότερη στην Ευρώπη και μεταξύ των καλύτερων στον κόσμο.

Μετά από μία σειρά από θανατηφόρες καταστροφές και υψηλού προφίλ πολιτικών και επιχειρηματικών σκανδάλων, η Βρετανία θέσπισε την PIDA το 1998 και καλύπτει το σύνολο σχεδόν των εργαζομένων στην κυβέρνηση, στον ιδιωτικό και μη κερδοσκοπικό τομέα. Ο νόμος πηγαίνει τόσο μακριά ώστε να προστατεύονται νομικά οι εργολάβοι, οι εκπαιδευόμενοι και οι εργαζόμενοι του Ηνωμένου Βασιλείου, που εργάζονται στο εξωτερικό.

Λίγα χρόνια μετά την PIDA, πολλές χώρες της ΕΕ θέσπισαν τους δικούς τους νόμους για την προστασία των whistleblowers. Συλλογικά, οι χώρες αυτές αντιπροσώπευαν το πρώτο κύμα αυτής της νομοθεσίας στην Ευρώπη. Τα τελευταία δύο χρόνια, αρκετές άλλες χώρες της ΕΕ έχουν θεσπίσει νέους ή βελτιωμένους νόμους και διατάξεις για τους whistleblowers.

Μεταξύ αυτών:

- Τον Οκτώβριο του 2012, η Ιταλία ενέκρινε την πρώτη διάταξη για την νομική προστασία στο δημόσιο τομέα για τους whistleblowers, ξεπερνώντας έτσι την ισχυρή πολιτική και δημόσια αντίθεση στο whistleblowing. Καλύπτει κυβερνητικούς υπαλλήλους που καταγγέλλουν παράνομες δραστηριότητες, αν δεν διαπράττουν συκοφαντία ή δυσφήμιση. Λιγότερο από ένα χρόνο αργότερα, τον Ιούνιο του 2013, η πόλη του Μιλάνου ενέκρινε νέα μέτρα, που προσφέρουν μεγαλύτερη προστασία για τους υπαλλήλους του δήμου, εάν προβούν σε αναφορά της διαφθοράς.

- Επίσης, το 2013, η Γαλλία ψήφισε νόμο για την προστασία των whistleblowers αναφορικά με θέματα υγείας και περιβαλλοντικών κινδύνων.

- Στο Βέλγιο, ο νόμος whistleblowing ψηφίστηκε σε ομοσπονδιακό επίπεδο τον Ιούλιο του 2013.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η χώρα με ίσως το πιο ενδιαφέρον νομικό πλαίσιο για whistleblowers στην Ευρώπη είναι η Σουηδία. Το 1766, η Σουηδία θέσπισε την ευρέως διαδεδομένη ως πρώτη *ελευθερία του δικαίου πληροφοριών στον κόσμο*. Παρά το γεγονός ότι η Σουηδία δεν έχει ειδική νομοθεσία για whistleblowing, το ιστορικό αυτό νομοθέτημα αποτέλεσε τη βάση για ένα πολύπλοκο νομικό πλαίσιο, το οποίο αντιπροσωπεύει την *de facto* προστασία για όσους καταγγέλλουν παραβάσεις.⁶¹

3.4. ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η εξασφάλιση νομικής προστασίας για τα άτομα που καταγγέλλουν παραβάσεις από κυβερνητικούς αξιωματούχους - είτε από εταιρείες που μπορεί να έχουν δεσμούς με την κυβέρνηση - δεν είναι μία μικρή νομοθετική χειρονομία. Καταδεικνύει μία ισχυρή δέσμευση για την ελευθερία της έκφρασης, που ξεπερνά το δικαίωμα του εργοδότη, το δικαίωμα να διαχειρίζεται τους υπαλλήλους του και να διατηρεί το απόρρητο, προστατεύοντας παράλληλα ανθρώπους που καταγγέλλουν παραβάσεις από όλες τις μορφές αντιποίνων.

⁶¹ Διεθνής Διαφάνεια, 2013, σελ. 8-12.

Η ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι ενώ πολλοί κυβερνητικοί αξιωματούχοι και φορείς έχουν υποσχεθεί να ενισχύσουν τα δικαιώματα των καταγγελιών, λίγοι το έχουν ήδη κάνει. Και ακόμα και όταν το έχουν κάνει οι νόμοι είναι συχνά ανεπαρκείς. Στη Βουλγαρία, για παράδειγμα, κυβερνητικοί αξιωματούχοι ανταποκρίθηκαν στις πρόσφατες συστάσεις του ΟΟΣΑ και της Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO), λέγοντας ότι θα εξετάσουν την προστασία των whistleblowers για τους εργαζόμενους του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Αλλά ποτέ δεν κατατέθηκε ένα σχέδιο νόμου και δεν έχει υπάρξει καμία ουσιαστική πρόοδος.

Ομοίως, στην Πολωνία, κάθε πολιτικό κόμμα στο Κοινοβούλιο έχει δηλώσει ότι υποστηρίζει σθεναρά τα δικαιώματα των whistleblowers. Όπως και στη Βουλγαρία, όμως, οι αξιωματούχοι πιστεύουν ότι η υφιστάμενη νομοθεσία είναι επαρκής. Όχι μόνο δεν έχει γίνει έχει καμία νομοθετική πρόοδος, αλλά ελάχιστα μέτρα έχουν λάβει χώρα για την ενθάρρυνση των whistleblowers.

Παραδείγματα όπως αυτό είναι κοινός τόπος σε όλη την ΕΕ, όπου οι πολιτικοί ηγέτες δεν ακολούθησαν τις συζητήσεις και τις υποσχέσεις τους με νομοθετική δράση: Σε έναν αργά αυξανόμενο αριθμό των χωρών της ΕΕ, ωστόσο, κάποια πρόοδος συντελείται, αν και πολλές φορές ως απάντηση σε σκάνδαλα και καταστροφές.

Μετά από ένα τεράστιο σκάνδαλο στον κλάδο των κατασκευών το 2001, οι Κάτω Χώρες έχουν αρχίσει να λαμβάνουν μία σειρά από μέτρα τα τελευταία χρόνια. Το Σοσιαλιστικό Κόμμα εισήγαγε νομοθεσία, η οποία συζητήθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το καλοκαίρι του 2013, για να δημιουργήσει ένα «σπίτι για τους whistleblowers» και για την παροχή νομικών συμβουλών σε αυτούς.

Πολλοί πολίτες κουράζονται από τα κυβερνητικά και τα εταιρικά σκάνδαλα - ιδιαίτερα όταν πληρώνουν το τίμημα λόγω της μείωσης των δημοσίων υπηρεσιών, της ανεργίας και της οικονομικής ανασφάλειας. Η παροχή νομικής προστασίας για τους whistleblowers είναι μία αναγνώριση του γεγονότος ότι οι κυβερνήσεις και οι πολίτες μπορούν να συνεργαστούν για την εμπέδωση κλίματος λογοδοσίας και ηθικής ακεραιότητας σε όλη την κοινωνία.⁶²

3.5. ΤΟ ΠΡΟΦΙΛ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ Ε.Ε

Αυστρία - Σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, η Αυστρία έχει αρχίσει να ασκεί κάποιες μορφές προστασίας whistleblowing, λόγω της διεθνούς πίεσης, οικονομικών σκανδάλων και υποθέσεων διαφθοράς. Η κίνηση για μία ολοκληρωμένη νομοθεσία προστασίας whistleblowing υπήρξε ελάχιστη. Οι κυβερνητικοί υπάλληλοι δεν έχαιραν προστασίας από την απόλυση και άλλες μορφές αντιποίνων μέχρι τον Ιανουάριο του 2012, όταν διατάξεις για προστασία των διακρίσεων προστέθηκαν στον Public Service Law. Τον Μάρτιο του 2013, το Υπουργείο Δικαιοσύνης δημιούργησε μία *τηλεφωνική γραμμή καταγγελιών* στην ιστοσελίδα της Δημόσιας Εισαγγελίας κατά της Διαφθοράς. Από τον Σεπτέμβριο του 2013, περίπου 590 κοινοποιήσεις στάλθηκαν στην πλατφόρμα. Η τηλεφωνική γραμμή καταγγελιών έχει μία δοκιμαστική φάση δύο ετών.

Βέλγιο - Μεταξύ των τεσσάρων στρωμάτων της κυβέρνησης στο Βέλγιο - ομοσπονδιακή, Φλάνδρας, Βαλονίας και Βρυξελλών, η ομοσπονδιακή και η Φλαμανδική έχουν νομοθεσία για προστασία whistleblowers. Το 2004, η φλαμανδική νομοθεσία αποσκοπούσε στην προστασία των πληροφοριοδοτών στο δημόσιο τομέα. Δεν υπάρχουν νόμοι που καλύπτουν την προστασία των πληροφοριοδοτών του ιδιωτικού τομέα. Στο Βέλγιο υπάρχουν νόμοι που υποχρεώνουν τα *χρηματοπιστωτικά ιδρύματα* να αποκαλύψουν υποψίες για ξέπλυμα παράνομου χρήματος, επιείκεια προς επιχειρήσεις που καταγγέλλουν τα καρτέλ των οποίων αποτελούν μέρος και την καταπολέμηση των ψυχοκοινωνικών πιέσεων στο χώρο εργασίας. Τον Οκτώβριο του 2012, το Φλαμανδικό κοινοβούλιο τροποποίησε ευνοϊκά την πολιτική για τους δημοσίους υπαλλήλους.

⁶² Διεθνής Διαφάνεια, 2013, σελ. 13-14.

Βουλγαρία - Παρά το γεγονός ότι η Βουλγαρία δεν έχει σχεδόν καμία νομική προστασία για τους whistleblowers, οι περισσότερες κυβερνητικές υπηρεσίες έχουν κάποιο είδος μηχανισμού για τους εργαζόμενους. Με βάση μία έρευνα του 2009 από τη Διεθνή Διαφάνεια στη Βουλγαρία, όλα τα υπουργεία, οι περιφερειακές διοικήσεις και το 70% των τοπικών διοικήσεων έχουν εσωτερικά κανάλια whistleblowing. Ωστόσο, ως μία ένδειξη για το πώς αυτά τα συστήματα λειτουργούν στην πράξη είναι ότι καμία περιφερειακή ή τοπική διοίκηση δεν έχει τμήματα για να χειριστούν το whistleblowing.

Κύπρος - Αν και δεν έχει καμία εξειδικευμένη νομοθεσία για να προστατεύσει τους whistleblowers, η Κύπρος διαθέτει νόμους που παρέχουν φαινομενικά κάποια προστασία για τους εργαζόμενους, στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, οι οποίοι προβαίνουν σε whistleblowing.

Τσεχία - Ενώ το σύνολο των νόμων της Τσεχικής Δημοκρατίας, ποινικών και άλλων νόμων, δεν είναι εντελώς αναποτελεσματικό, δεν εμπνέει εμπιστοσύνη στους whistleblowers καθώς υπάρχει έλλειψη σαφήνειας σε συστήματα και διαδικασίες παρακολούθησης του whistleblowing. Παρά αυτή την πραγματικότητα αργά αλλά σταθερά αλλάζει η κατάσταση προς το καλύτερο, καθώς οι whistleblowers δεν χαρακτηρίζονται αυτόματα ως ταραξίες ή πολιτικοί καιροσκόποι.

Φινλανδία - Στη Φινλανδία δεν υπάρχει νόμος για την προστασία των πληροφοριοδοτών και κανένα ειδικό ή επίσημο κανάλι για whistleblowing. Το 2009, ο ΟΟΣΑ συνέστησε στη Φινλανδία τουλάχιστον να εισαγάγει μηχανισμούς για την προστασία των εργαζομένων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα από τα αντίποινα, οι οποίοι αναφέρουν (με καλή πίστη και για βάσιμους λόγους) υπόνοιες για πράξεις δωροδοκίας αλλοδαπών.

Γερμανία - Με τη Γερμανία να στερείται ειδικής νομοθεσίας για την προστασία των whistleblowers, ένα πολύπλοκο σύνολο διαφορετικών νόμων και αρχών, που είναι αντιφατικοί όταν ερμηνεύονται από τα δικαστήρια, είναι πολύ δύσκολο για τους whistleblowers να προβλέψουν τα αποτελέσματα. Επιπλέον, σύμφωνα με το γερμανικό δίκαιο, οι εργαζόμενοι που εκθέτουν ή προσπαθούν να καταγγείλουν παραβάσεις μπορεί να αντιμετωπίσουν όχι μόνο την απόλυση χωρίς προειδοποίηση, αλλά και την αστική ευθύνη ή ακόμη και ποινική δίωξη. Η Γερμανία στηρίζεται στα εθνικά δικαστήρια να κρίνουν σε κάθε περίπτωση χωριστά αν πληροφοριοδότες στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα δικαιούνται προστασία από αντίποινα. Οι αποφάσεις δείχνουν ότι τα δικαστήρια έχουν την τάση να τονίσουν την ανάγκη του σεβασμού στα συμφέροντα των εργοδοτών.

Λουξεμβούργο - Το Λουξεμβούργο έχει λάβει διάφορα μέτρα τα τελευταία χρόνια για την ενίσχυση της νομικής προστασίας των whistleblowers, συμπεριλαμβανομένης μίας σημαντικής μεταρρύθμισης για την εργατική νομοθεσία και τις δημόσιες υπηρεσίες το 2011. Μετά από τις συστάσεις των διεθνών οργανισμών, το Φεβρουάριο του 2011, στο Λουξεμβούργο πέρασε ο νόμος για την ενίσχυση των μέσων για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Αν και δεν είναι ένα ειδικός νόμος για το whistleblowing per se, η μεταρρύθμιση συμπεριλαμβάνει τη νομική προστασία για τους εργαζόμενους του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι αναφέρουν διαφθορά, αθέμιτη άσκηση επιρροής ή κατάχρηση εξουσίας.

Ρουμανία - Το 2004, η Ρουμανία έγινε η πρώτη χώρα στην ηπειρωτική Ευρώπη που θέσπισε ειδικό νόμο για να την προστασία των whistleblowers από αντίποινα. Ο νόμος, ο οποίος υπερισχύει άλλων νομικών διατάξεων, αποσκοπεί στην προστασία μόνιμων και εκτάκτων υπαλλήλων (συμπεριλαμβανομένων και των εθελοντών) που αποκαλύπτουν ένα ευρύ φάσμα διαφθοράς και άλλων εγκλημάτων που διαπράττονται στο πλαίσιο των δημόσιων αρχών, των ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων. Ο νόμος έχει ως στόχο να αποκρύψει την ταυτότητα του whistleblower του δημόσιου τομέα, υποθέτοντας ότι ενήργησε καλή τη πίστη.

Μεγάλη Βρετανία - Το 1998, η Βρετανία θέσπισε μία σειρά από τις πιο ολοκληρωμένες νομοθεσίες για την προστασία των whistleblowers στον κόσμο: την Public Interest Disclosure Act (PIDA), που ισχύει για τη συντριπτική πλειοψηφία των εργαζομένων σε όλους τους τομείς. Σύμφωνα με την PIDA, πληροφοριοδότες είναι σε θέση αποκαλύπτουν ένα πολύ ευρύ φάσμα των εγκλημάτων και αδικιών, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς, των πολιτικών αδικημάτων, τους κινδύνους για τη δημόσια υγεία ή ασφάλεια και κινδύνους για το περιβάλλον.⁶³

3.6. Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ GRECO

Η προστασία των πληροφοριοδοτών είναι μία διεθνής υποχρέωση, βάσει της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (2003) και της Σύμβασης Αστικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά (1999)/Council of Europe Civil Law Convention on Corruption, τα οποία είναι και τα δυο «hard law instruments». Ήταν σαφές από το 1996 για τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης ότι η προστασία των whistleblowers ήταν σημαντικό θέμα που έπρεπε να κατοχυρωθεί σε διεθνή νομική πράξη. Ωστόσο, το ζήτημα έμμεσα θίγεται από την GRECO, στο πλαίσιο του δεύτερου και τρίτου γύρου αξιολόγησης.

Η προστασία των whistleblowers πρέπει να είναι λογική συνέπεια του καθήκοντος των δημοσίων υπαλλήλων, των υπαλλήλων του ιδιωτικού τομέα και μερικές φορές κάθε πολίτη να καταγγείλει υποψίες για εγκληματικές πράξεις στην αστυνομία ή σε άλλους φορείς. Μερικές φορές, η υποχρέωση αυτή υπάρχει σε ειδικούς κανονισμούς και διατάξεις, για παράδειγμα για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες στις προληπτικές απαιτήσεις της Ειδικής Ομάδας Χρηματοοικονομικής Δράσης για το ξέπλυμα χρήματος (FATF), όπου τα Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα υποχρεούνται να αναφέρουν υποψίες ξέπλυματος χρήματος στην αρμόδια αρχή. Κατά συνέπεια, οι υπάλληλοί τους πρέπει να προστατεύονται νομικά από τις συνέπειες συμμόρφωσης με αυτό το καθήκον.

Από τις χώρες που αξιολογήθηκαν στους γύρους αξιολόγησης της GRECO, που κάλυψαν τα γενικά μέτρα κατά της διαφθοράς, που χρησιμοποιούνται στη δημόσια διοίκηση, μία σύσταση έγινε σε περισσότερα από τα μισά μέλη της GRECO για την εισαγωγή ενός μηχανισμού για την προστασία των ατόμων που προβαίνουν σε whistleblowing καλύτερα.

Ορισμένες χώρες θεωρούν ότι ένας ειδικός νόμος δεν απαιτείται, καθώς το γενικό εργατικό δίκαιο απαγορεύει την άδικη απόλυση. Άλλες πτυχές της προστασίας στην πράξη, για παράδειγμα ο διορισμός των εμπιστευτικών συμβούλων, δεν απαιτούν ειδική νομοθεσία. Η προστασία των whistleblowers ιδανικά θα πρέπει να ισχύει και για το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Οι συστάσεις για τις επιμέρους χώρες στο πλαίσιο Αξιολόγησης της GRECO - λόγω του πεδίου που είχε επιλεγεί για τους γύρους - αφορούν μόνο στο δημόσιο τομέα. Πάντως η σύμβαση Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης απαιτεί η προστασία να εκτείνεται σε όλους τους εργαζόμενους. Επίσης αναφέρεται σε whistleblowing βάσει υποψίας αφού ο δημόσιος υπάλληλος/εργαζόμενος δεν είναι σε θέση στην πράξη, να παρέχει αποδείξεις. Η πρακτική που ακολουθείται από τις χώρες βασίζεται σαφώς σε υποψίες (για παράδειγμα: Αλβανία, Κροατία, Κύπρος, Γερμανία). Στο Ηνωμένο Βασίλειο ο νόμος απαιτεί «γνήσια υποψία».

Η GRECO συχνά έκανε συστάσεις προς τις χώρες να χρησιμοποιούν όσο το δυνατόν περισσότερο τα κανάλια του εξωτερικού whistleblowing, κυρίως ώστε να εξασφαλιστεί ότι οι επικεφαλής των οργανισμών δεν σκοπεύουν να λύσουν το πρόβλημα εσωτερικά για την αποφυγή επιπτώσεων στη δική τους φήμη και καριέρα.

⁶³ Διεθνής Διαφάνεια, 2013, σελ. 24-84.

Το ζήτημα του whistleblowing είναι στην πραγματικότητα ευρύτερο από ό, τι απλά ένα σύνολο βασικών κανόνων που αποσκοπούν στη διασφάλιση της προστασίας των whistleblowers. Συχνά, απαιτούνται πρόσθετα μέτρα σε τομείς, όπως η ευαισθητοποίηση, η καθοδήγηση και υποστήριξη, θεσμικές ρυθμίσεις και διοικητικές διαδικασίες, μέτρα επιβολής που χρησιμοποιούνται, μηχανισμοί αντιστάθμισης κλπ.

Ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες έχουν βιώσει ολοκληρωτικά καθεστώτα στο παρελθόν και οι πολίτες τους αισθάνονται άβολα με το whistleblowing. Οι αλλαγές είναι αργές, αλλά πραγματικές τα τελευταία δέκα χρόνια. Η GRECO δεν έχει μία τελική περιοριστική λύση στα ζητήματα του whistleblowing, αλλά παρέχει κάποιες υποδείξεις για τις χώρες που μελετούν πιθανούς τρόπους για την ενίσχυση της προστασίας των whistleblowers.⁶⁴

3.7.ΤΟ ΨΗΦΙΣΜΑ 1729 (2010) ΚΑΙ Η ΣΥΣΤΑΣΗ 1916 (2010) ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ

Σύμφωνα με το ψήφισμα 1729/2010, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση αναγνώρισε τη σημασία των whistleblowers, καθώς οι πράξεις τους ενισχύουν το κλίμα λογοδοσίας και τον αγώνα κατά της διαφθοράς και της κακοδιαχείρισης, τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα.

Καθώς το whistleblowing πάντοτε απαιτούσε θάρρος και αποφασιστικότητα, θα πρέπει τουλάχιστον να δοθεί η δυνατότητα στους whistleblowers να εισακουστούν οι προειδοποιήσεις τους, χωρίς να διακινδυνεύει η επιβίωση η δική τους και των οικογενειών τους. Η Συνέλευση κάλεσε όλα τα κράτη μέλη να αναθεωρήσουν τη νομοθεσία τους σχετικά με την προστασία των whistleblowers, έχοντας κατά νου τις ακόλουθες κατευθυντήριες αρχές:

-Ο ορισμός των προστατευόμενων δημοσιοποιήσεων πρέπει να περιλαμβάνει όλες τις καλόπιστες προειδοποιήσεις κατά παράνομων πράξεων, συμπεριλαμβανομένων όλων των σοβαρών παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, που επηρεάζουν ή απειλούν τη ζωή, την υγεία, την ελευθερία και οποιαδήποτε άλλα νόμιμα συμφέροντα των ατόμων ως υποκειμένων της δημόσιας διοίκησης, ως φορολογουμένων, ως μετόχων, εργαζομένων και πελατών ιδιωτικών εταιρειών (αρθ.6§1.1)⁶⁵.

-Η νομοθεσία θα πρέπει να καλύπτει τους whistleblowers τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα(αρθ.6§1.2)⁶⁶. Να συμπεριλαμβάνονται τα μέλη των ενόπλων δυνάμεων και των ειδικών υπηρεσιών. Επίσης, να κωδικοποιήσει τα σχετικά θέματα στους ακόλουθους τομείς δικαίου: εργατικό δίκαιο (προστασία από αθέμιτες απολύσεις και άλλες μορφές απασχόλησης που σχετίζονται με αντίποινα), ποινικό δίκαιο (προστασία έναντι ποινική δίωξης για δυσφήμιση ή παραβίαση του επιχειρηματικού απορρήτου και την προστασία των μαρτύρων), ειδικά μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς, όπως εκείνα που προβλέπονται στην Σύμβαση Αστικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά (ETS No 174), (αρθ.6§1.3)⁶⁷.

⁶⁴ Speckbacher Christophe, 2009, σελ. 1-13.

⁶⁵ «The definition of protected disclosures shall include all bona fide warnings against various types of unlawful acts, including all serious human rights violations which affect or threaten the life, health, liberty and any other legitimate interests of individuals as subjects of public administration or taxpayers, or as shareholders, employees or customers of private companies».

⁶⁶ «The legislation should therefore cover both public and private sector whistle-blowers, including members of the armed forces and special services».

⁶⁷ «It should codify relevant issues in the following areas of law: 6.1.3.1. employment law – in particular protection against unfair dismissals and other forms of employment-related retaliation;6.1.3.2. criminal law and procedure – in particular protection against criminal prosecution for defamation or breach of official or business secrecy, and protection

-Θα πρέπει να παρέχονται κατάλληλα κίνητρα στους κρατικούς και εταιρικούς φορείς λήψης αποφάσεων να θέσουν σε εφαρμογή τις εσωτερικές διαδικασίες whistleblowing, που θα διασφαλίζουν ότι: γνωστοποιήσεις σχετικά με πιθανά προβλήματα διερευνώνται σωστά και σχετικές πληροφορίες φθάνουν στα ανώτερα διευθυντικά στελέχη σε εύθετο χρόνο, παρακάμπτοντας την κανονική ιεραρχία, όπου είναι απαραίτητο. Η ταυτότητα του whistleblower αποκαλύπτεται μόνο με τη συγκατάθεσή του προκειμένου να αποφευχθούν σοβαρές και επικείμενες απειλές προς το δημόσιο συμφέρον (αρθ.6§2.1).

-Όταν εσωτερικοί δίαυλοι, είτε δεν υπάρχουν, είτε δεν έχουν λειτουργήσει σωστά ή θα μπορούσε εύλογα να αναμένεται να μην λειτουργήσουν σωστά, δεδομένης της φύσης του προβλήματος, τότε το εξωτερικό whistleblowing, ακόμα και μέσω των μέσων μαζικής ενημέρωσης, θα πρέπει επίσης να προστατεύεται (αρθ.6§2.3)⁶⁸.

-Η σχετική νομοθεσία πρέπει να παρέχει στους καλόπιστους whistleblowers αξιόπιστη προστασία ενάντια σε κάθε μορφή αντιποίνων μέσω ενός μηχανισμού επιβολής που διερευνά την καταγγελία και απαιτεί διορθωτικές ενέργειες από τον εργοδότη, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών μέτρων εν αναμονή της πλήρους ακρόασης και κατάλληλη οικονομική αποζημίωση, αν τα αποτελέσματα των μέτρων αντιποίνων δεν μπορούν να αναιρεθούν (αρθ.6§2.5)⁶⁹.

-Τα συστήματα whistleblowing θα πρέπει επίσης να παρέχουν την κατάλληλη προστασία και ενάντια στις κατηγορίες που έγιναν με κακή πίστη (αρθ.6§2.7)⁷⁰.

-Όσον αφορά το βάρος της απόδειξης, εργοδότης πρέπει να αποδείξει πέραν πάσης αμφιβολίας ότι τα μέτρα που λαμβάνονται σε βάρος ενός whistleblower υποκινούνταν από άλλους λόγους εκτός από τη δράση του whistleblowing (αρθ.6§3)⁷¹.

Η Συνέλευση τόνισε ότι οι αναγκαίες νομοθετικές βελτιώσεις πρέπει να συνοδεύονται από μία θετική εξέλιξη της πολιτιστικής στάσης απέναντι στο whistleblowing, η οποία πρέπει να απελευθερωθεί από την προηγούμενη σχέση της με την απιστία και προδοσία και προκειμένου να δώσει το καλό παράδειγμα, η Συνέλευση κάλεσε το Συμβούλιο της Ευρώπης να θέσει σε εφαρμογή μία ισχυρή εσωτερική διαδικασία whistleblowing.⁷²

Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση στις 29 Απριλίου 2010, επικαλούμενη το ψήφισμα 1729/2010, τόνισε τη σημασία του whistleblowing ως ένα εργαλείο για την αύξηση της λογοδοσίας και την ενίσχυση της καταπολέμησης της διαφθοράς και της κακοδιαχείρισης και συνέστησε στην Επιτροπή Υπουργών να εκπονήσει ένα σύνολο κατευθυντήριων γραμμών για την προστασία των whistleblowers, λαμβάνοντας υπόψη τις κατευθυντήριες αρχές που καθορίζονται στο ψήφισμα 1729/2010. Κάλεσε τα κράτη μέλη

of witnesses;6.1.3.3. media law – in particular protection of journalistic sources; 6.1.3.4. specific anti-corruption measures such as those foreseen in the Council of Europe Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174)».

⁶⁸ «Where internal channels either do not exist, have not functioned properly or could reasonably be expected not to function properly given the nature of the problem raised by the whistle-blower, external whistle-blowing, including through the media, should likewise be protected».

⁶⁹ «Relevant legislation should afford bona fide whistle-blowers reliable protection against any form of retaliation through an enforcement mechanism to investigate the whistle-blower's complaint and seek corrective action from the employer, including interim relief pending a full hearing and appropriate financial compensation if the effects of the retaliatory measures cannot reasonably be undone».

⁷⁰ «Whistle-blowing schemes shall also provide for appropriate protection against accusations made in bad faith».

⁷¹ «As regards the burden of proof, it shall be up to the employer to establish beyond reasonable doubt that any measures taken to the detriment of a whistle-blower were motivated by reasons other than the action of whistle-blowing».

⁷² <http://assembly.coe.int/main.asp>.

του Συμβουλίου της Ευρώπης να εξετάσουν την υφιστάμενη νομοθεσία τους και την εφαρμογή της με σκοπό να εκτιμήσει κατά πόσον είναι σύμφωνη με αυτές τις κατευθυντήριες γραμμές. Επιπροσθέτως, να εξετάσει το σχεδιασμό μίας σύμβασης-πλαίσιου για την προστασία των whistleblowers.

Κάλεσε επίσης την Επιτροπή Υπουργών να αναθέσει στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης την οργάνωση μίας *ευρωπαϊκής διάσκεψης για την προστασία των whistleblowers* και να εκπονήσει πρόταση για ένα ισχυρό μηχανισμό εσωτερικού whistleblowing που να καλύπτει το Συμβούλιο της Ευρώπης και όλες τις επιμέρους συμφωνίες του.⁷³

3.8. ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ 679(2012)

Στις 6 Δεκεμβρίου 2012, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές για το whistleblowing σε συμφωνία με την OLAF. Σύμφωνα με αυτές, τα μέλη του προσωπικού έχουν την υποχρέωση να αναφέρουν τις σοβαρές παρατυπίες μέσω διαύλων με κυριότερο την κανονική αλυσίδα της ιεραρχίας. Τα μέλη του προσωπικού που καταγγέλλουν σοβαρές παρατυπίες με καλή πίστη δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να υπόκεινται σε αντίποινα για το whistleblowing (αρθ.3§1). Πρέπει να προστατεύονται και η ταυτότητά τους πρέπει να παραμένει εμπιστευτική, εφόσον το επιθυμούν (αρθ.3§4). Δεν θεωρείται whistleblowing κάθε αποκάλυψη, όπως για παράδειγμα, πληροφορίες που είναι ήδη γνωστές μέσω εφημερίδων, λογιστικών ελέγχων, ανυπόστατες φήμες και διαδόσεις, ζητήματα μη βαρύνουσας σημασίας κλπ.

Ως προς τους διαύλους whistleblowing, αρχικά τα μέλη του προσωπικού είναι υποχρεωμένα να αναφέρουν γραπτώς την πληροφορία είτε στον άμεσο προϊστάμενό τους ή στο Γενικό Διευθυντή ή στον Προϊστάμενο της Υπηρεσίας. Σε περίπτωση φόβου αντιποίνων τότε μπορούν να παρακάμψουν τον άμεσο προϊστάμενο και να απευθυνθούν απευθείας στο Γενικό Γραμματέα ή στην OLAF. Μετά την παραλαβή των πληροφοριών, η OLAF και η Επιτροπή πρέπει να δώσουν στον whistleblower εντός 60 ημερών μία ένδειξη για το χρονικό διάστημα που θεωρείται εύλογο ώστε να ληφθούν τα αναγκαία και κατάλληλα διορθωτικά μέτρα. Εάν δεν ληφθούν μέτρα εντός αυτού του χρονικού διαστήματος, τότε μπορεί να κάνει χρήση της δυνατότητας του εξωτερικού whistleblowing, όπως προβλέπεται στο άρθρο 22β του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης, δηλαδή να το γνωστοποιήσει στον Πρόεδρο του Συμβουλίου ή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή στο Ελεγκτικό Συνέδριο ή στον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή (αρθ.2)⁷⁴.

Ως προς το ζήτημα των κυρώσεων για εκείνους που προχώρησαν σε αντίποινα, οι κατευθυντήριες γραμμές επισημαίνουν ότι κανένα μέλος της Επιτροπής δεν μπορεί να χρησιμοποιήσει τη θέση του, ώστε να εμποδίσει μέλη άλλα από την εκπλήρωση της υποχρέωσής τους να αναφέρουν τις σοβαρές παρατυπίες. Στο άρθρο 3⁷⁵ προβλέπεται ότι οποιαδήποτε μορφή αντιποίνων λαμβάνονται από ένα μέλος του προσωπικού εναντίον οποιουδήποτε προβαίνει σε whistleblowing με καλή πίστη απαγορεύεται⁷⁶.

⁷³ <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17852&lang=EN>.

⁷⁴ «Upon receipt of the information reported internally, OLAF or the Commission must give the whistleblower within 60 days of receipt of the information an indication of the period of time that it considers reasonable and necessary to take appropriate action. If no action is taken within that period of time, or if the whistleblower can demonstrate that the period of time set is unreasonable in light of all the circumstances of the case, he or she may make use of the possibility of external whistleblowing as provided for in Article 22b of the Staff Regulations».

⁷⁵ «Any form of retaliation undertaken by a staff member against any person for reporting a serious irregularity in good faith is prohibited. In such cases, disciplinary measures will normally be taken».

⁷⁶ <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf>.

3.9. ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ COM 38 (2014)

Στις 3 Φεβρουαρίου 2014, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσιοποίησε την πρώτη της Έκθεση κατά της διαφθοράς καθώς η διαφθορά εξακολουθεί να αποτελεί πρόκληση για την Ευρώπη. Η έκθεση αυτή παρουσιάζει την κατάσταση σε κάθε κράτος μέλος: τι μέτρα κατά της διαφθοράς εφαρμόζονται, ποια από αυτά είναι αποτελεσματικά, τι θα μπορούσε να βελτιωθεί και με πιο τρόπο. Η έκθεση δείχνει ότι τόσο η φύση όσο και το επίπεδο της διαφθοράς, καθώς και η αποτελεσματικότητα των μέτρων που έχουν ληφθεί για την καταπολέμησή της, ποικίλλουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Δείχνει επίσης ότι πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στη διαφθορά σε όλα τα κράτη μέλη.

Αυτό προκύπτει και από τα αποτελέσματα έρευνας του Ευρωβαρόμετρου για τη *στάση των Ευρωπαίων απέναντι στη διαφθορά*, η οποία δημοσιεύτηκε πρόσφατα. Σύμφωνα με την έρευνα αυτή, τα τρία τέταρτα (76 %) των Ευρωπαίων πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι εκτεταμένη και περισσότεροι από τους μισούς (56 %) ότι το επίπεδο της διαφθοράς στη χώρα τους έχει αυξηθεί την τελευταία τριετία. Ένας στους δώδεκα Ευρωπαίους (8 %) δηλώνει ότι έχει υπάρξει θύμα ή μάρτυρας διαφθοράς το προηγούμενο έτος.

Ορισμένα κύρια συμπεράσματα σχετικά με τις τάσεις όσον αφορά στη διαφθορά στην ΕΕ είναι τα εξής:

Ελεγκτικοί μηχανισμοί

Χρήση προληπτικών πολιτικών (π.χ. κανόνες δεοντολογίας, μέτρα ευαισθητοποίησης, μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου, εύκολη πρόσβαση σε πληροφορίες δημόσιου ενδιαφέροντος). Υπάρχουν μεγάλες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την πρόληψη της διαφθοράς. Ενώ σε ορισμένα κράτη, χάρη στην αποτελεσματική πρόληψη, το επίπεδο διαφθοράς είναι χαμηλό, σε άλλα οι πολιτικές πρόληψης εφαρμόζονται με ανομοιογενή τρόπο και με περιορισμένα αποτελέσματα.

Εξωτερικοί και εσωτερικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί

Σε πολλά κράτη μέλη, οι εσωτερικοί διαδικαστικοί έλεγχοι που εφαρμόζουν οι δημόσιες αρχές (ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο) είναι ανεπαρκείς και ασυντόνιστοι.

Σύγκρουση συμφερόντων

Οι κανόνες σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων διαφέρουν μεταξύ των χωρών της ΕΕ και οι μηχανισμοί εξέτασης των καταγγελιών σύγκρουσης συμφερόντων είναι συχνά ανεπαρκείς. Οι κυρώσεις για παραβιάσεις των κανόνων σπάνια εφαρμόζονται και συνήθως είναι ελαστικές.

Δίωξη και επιβολή κυρώσεων

Κανόνες ποινικού δικαίου που ποινικοποιούν τη διαφθορά εφαρμόζονται σε μεγάλο βαθμό και είναι σύμφωνοι με τα πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης, των Ηνωμένων Εθνών και της νομοθεσίας της ΕΕ. Επίσης, η απόφαση πλαίσιο 2003/568/JHA για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα δεν έχει μεταφερθεί στις εθνικές νομοθεσίες με ομοιογενή τρόπο. Η αποτελεσματικότητα της επιβολής του νόμου και της δίωξης σε υποθέσεις διαφθοράς ποικίλλει σημαντικά στην ΕΕ. Σε ορισμένα κράτη μέλη τα αποτελέσματα είναι αξιοσημείωτα, ενώ σε άλλα οι περιπτώσεις επιτυχούς δίωξης είναι σπάνιες ή οι έρευνες είναι χρονοβόρες.

Πολιτική διάσταση

Πολιτική λογοδοσία. Η εντιμότητα στην πολιτική εξακολουθεί να είναι σημαντικό ζήτημα για πολλά κράτη μέλη. Για παράδειγμα, *κώδικες δεοντολογίας στο εσωτερικό πολιτικών κομμάτων* ή εκλεγμένων συνελεύσεων σε κεντρικό ή τοπικό επίπεδο συνήθως δεν υπάρχουν ή είναι χαλαροί.

Χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων. Μολονότι πολλά κράτη μέλη έχουν θεσπίσει αυστηρότερους κανόνες για τη χρηματοδότηση των κομμάτων, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές ελλείψεις. Στην ΕΕ σπανίως επιβάλλονται αποτρεπτικές κυρώσεις κατά της παράνομης χρηματοδότησης των κομμάτων.

Περιοχές κινδύνου

Εντός των κρατών μελών, οι κίνδυνοι διαφθοράς είναι, σε γενικές γραμμές, μεγαλύτεροι σε *περιφερειακό και τοπικό επίπεδο*, όπου οι έλεγχοι και οι ισορροπίες, καθώς και οι εσωτερικοί έλεγχοι τείνουν να είναι χαλαρότεροι απ' ό,τι σε κεντρικό επίπεδο. Η έκθεση περιλαμβάνει ένα ειδικό κεφάλαιο για τις δημόσιες συμβάσεις. Πρόκειται για έναν πολύ σημαντικό τομέα για την οικονομία της ΕΕ, δεδομένου ότι περίπου το ένα πέμπτο του ΑΕΠ της ΕΕ δαπανάται κάθε έτος από δημόσιους φορείς που αγοράζουν προϊόντα, υπηρεσίες και έργα. Επιπλέον, πρόκειται για έναν τομέα που διευκολύνει τις πρακτικές διαφθοράς.

Σύμφωνα με την έκθεση αναφορικά με την προστασία των whistleblowers προβλέπονται επαρκείς μηχανισμοί whistleblowing στη *δημόσια διοίκηση*, ώστε να είναι δυνατές οι αναφορές μέσω επίσημων διαύλων, καθώς μπορούν να βοηθήσουν να ξεπεραστούν τα προβλήματα ανίχνευσης διαφθοράς. Ωστόσο σημειώνεται ότι το whistleblowing αντιμετωπίζει δυσκολίες λόγω της γενικής απροθυμίας, λόγω του φόβου των αντιποίνων. Σε αυτό το πλαίσιο, η λύση είναι η *διαμόρφωση κουλτούρας* σε κάθε οργανισμό, η ευαισθητοποίηση και η δημιουργία αποτελεσματικής προστασίας μέσω μηχανισμών, που θα ενισχύσουν την εμπιστοσύνη των πιθανών whistleblowers.⁷⁷

3.10. ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ CM/REC (2014) 7

Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει αναπτύξει ένα νομικό εργαλείο για την προστασία των whistleblowers. Η Σύσταση CM/Rec (2014) 7 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη σχετικά με την προστασία των whistleblowers υιοθετήθηκε στις 30 Απριλίου 2014. Συνιστά στα κράτη μέλη να θεσπίσουν ένα *κανονιστικό, θεσμικό και νομικό πλαίσιο* για την προστασία των ατόμων, που στα πλαίσια της εργασίας τους αποκαλύπτουν πληροφορίες, σχετικά με απειλή ή βλάβη του δημοσίου συμφέροντος. Για το σκοπό αυτό, θέτει μία σειρά από αρχές που καθοδηγούν τα κράτη μέλη, κατά την αναθεώρηση των εθνικών τους νόμων ή κατά τη θέσπιση αυτών.

Στο πλαίσιο της προετοιμασίας αυτής της πράξης, έλαβε χώρα συνάντηση με τα ενδιαφερόμενα μέρη από το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα στο Στρασβούργο στις 30 και 31 Μαΐου 2013. Η Επιτροπή των Υπουργών προχώρησε στη σύσταση CM/Rec (2014) 7, υπό τους όρους του άρθρου 15.β του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης, αναγνωρίζοντας ότι οι whistleblowers μπορεί να συμβάλουν στην ενίσχυση της διαφάνειας και της δημοκρατικής λογοδοσίας και λαμβάνοντας υπόψη ότι η κατάλληλη θεραπεία από τους εργοδότες και τις δημόσιες αρχές του whistleblowing θα διευκολύνει την ανάληψη δράσης για την αποκατάσταση της απειλής και λαμβάνοντας υπόψη τη Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ETS No 5), τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ιδίως σε σχέση με το άρθρο 8 (σεβασμός της ιδιωτικής ζωής) και του άρθρου 10 (ελευθερία της έκφρασης), καθώς και τη Σύμβαση για την Προστασία του ατόμου από την αυτοματοποιημένη επεξεργασία πληροφοριών προσωπικού χαρακτήρα (ETS No 108) και το πρόγραμμα του Συμβουλίου της Ευρώπης

⁷⁷ <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report>.

για Δράση κατά της διαφθοράς, τη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης (ETS No 173), τη Σύμβαση Αστικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά (ETS No 174) και, ιδίως, τα άρθρα 22 και 9, καθώς και τις εργασίες που διεξάγονται από την Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO). Στο βαθμό που οι εργασιακές σχέσεις ρυθμίζονται από συλλογικές συμβάσεις εργασίας, τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόσουν τη σύσταση στο πλαίσιο αυτών των συμφωνιών.

Για τους σκοπούς της σύστασης, ως whistleblower νοείται κάθε πρόσωπο που αναφέρει ή αποκαλύπτει πληροφορίες σχετικά με μία απειλή ή βλάβη του δημόσιου συμφέροντος στο πλαίσιο της σχέσης που βασίζεται στην εργασία του, είτε είναι στο δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα. Έκθεση δημόσιου συμφέροντος ή αποκάλυψη νοείται η γνωστοποίηση ή αποκάλυψη των πληροφοριών σχετικά με πράξεις και παραλείψεις, που συνιστούν απειλή ή βλάβη για το δημόσιο συμφέρον. Έκθεση σημαίνει την υποβολή εκθέσεων, είτε στο εσωτερικό ενός οργανισμού ή μιας επιχείρησης, ή σε μια εξωτερική αρχή. Αποκάλυψη σημαίνει τη δημοσιοποίηση των πληροφοριών.

Το εθνικό κανονιστικό, θεσμικό και νομικό πλαίσιο, συμπεριλαμβανομένων, ανάλογα με την περίπτωση, και των συλλογικών συμβάσεων εργασίας, θα πρέπει να σχεδιαστεί και αναπτυχθεί για να διευκολύνει τις εκθέσεις και τις γνωστοποιήσεις δημόσιου συμφέροντος με τη θέσπιση κανόνων για την προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων των whistleblowers. Αν είναι για τα κράτη μέλη να καθορίσουν τι έγκειται στο δημόσιο συμφέρον, για τους σκοπούς της εφαρμογής των εν λόγω αρχών, τα κράτη μέλη θα πρέπει να προσδιορίζουν σαφώς το πεδίο εφαρμογής του εθνικού πλαισίου, το οποίο θα πρέπει, τουλάχιστον, να περιλαμβάνει τις παραβιάσεις του δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς και τους κινδύνους για τη δημόσια υγεία και την ασφάλεια και για το περιβάλλον.

Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του εθνικού πλαισίου πρέπει να καλύπτει όλα τα άτομα που εργάζονται είτε στο δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα, ανεξάρτητα από τη φύση της εργασίας τους. Το εθνικό πλαίσιο θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει άτομα των οποίων η εργασιακή σχέση έχει τελειώσει και, ενδεχομένως, όπου είναι ακόμη να ξεκινήσει στις περιπτώσεις όπου οι πληροφορίες σχετικά με μία απειλή ή βλάβη στο δημόσιο συμφέρον έχει αποκτηθεί κατά τη διάρκεια της διαδικασίας πρόσληψης ή σε άλλο προσυμβατικό στάδιο των διαπραγματεύσεων.

Το κανονιστικό πλαίσιο πρέπει να αντιστακτά μία συνολική και συνεκτική προσέγγιση για τη διευκόλυνση της υποβολής εκθέσεων και γνωστοποιήσεις δημόσιου συμφέροντος. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξασφαλίζουν ότι υπάρχει σε ισχύ ένας αποτελεσματικός μηχανισμός για να ενεργήσει σχετικά με τις εκθέσεις και τις πληροφορίες δημόσιου ενδιαφέροντος. Κάθε πρόσωπο που θίγεται, άμεσα ή έμμεσα, από την υποβολή ή γνωστοποίηση των ανακριβών ή παραπλανητικών πληροφοριών διατηρεί την προστασία και τα ένδικα μέσα που διαθέτει σύμφωνα με τους κανόνες του κοινού δικαίου. Ο εργοδότης δεν θα πρέπει να βασίζεται σε νομικές ή συμβατικές υποχρεώσεις ενός ατόμου, προκειμένου να αποφευχθεί το whistleblowing ή σε αυτόν ή να του επιβάλει ποινή για το τι έπραξε.

Το εθνικό πλαίσιο θα πρέπει να προωθήσει ένα περιβάλλον που ενθαρρύνει το whistleblowing. Ειδικοί δίαυλοι θα πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή για την υποβολή whistleblowing και η προσφυγή σε αυτούς θα πρέπει να διευκολύνεται μέσω κατάλληλων μέτρων. Αυτοί περιλαμβάνουν τις εκθέσεις στο εσωτερικό ενός οργανισμού ή επιχείρησης, αναφορές σε σχετικές δημόσιες κανονιστικές αρχές, τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου και των εποπτικών οργάνων, γνωστοποιήσεις για το κοινό, για παράδειγμα, σε ένα δημοσιογράφο ή ένα μέλος του κοινοβουλίου. Οι ιδιαίτερες περιστάσεις της κάθε υπόθεσης καθορίζουν τον πιο κατάλληλο δίαυλο. Επιπροσθέτως, οι εργοδότες θα πρέπει να ενθαρρύνονται να θέσουν σε εφαρμογή διαδικασίες εσωτερικού whistleblowing. Οι whistleblowers έχουν το δικαίωμα της τήρησης του απορρήτου της ταυτότητάς τους και υπόκεινται σε εγγυήσεις της δίκαιης δίκης.

Ο whistleblower θα πρέπει, κατά γενικό κανόνα, να ενημερωθεί, από το πρόσωπο στο οποίο η έκθεση έγινε, από τα μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση της έκθεσης. Ως προς το θέμα της προστασίας, οι whistleblowers πρέπει να προστατεύονται από αντίποινα οποιασδήποτε μορφής, είτε άμεσα είτε έμμεσα, από τον εργοδότη τους και από τα άτομα που εργάζονται ή ενεργούν για λογαριασμό του εργοδότη. Τέτοια μπορεί να περιλαμβάνουν την απόλυση, την αναστολή, τον υποβιβασμό, την απώλεια ευκαιριών προώθησης, τις ποινικές μεταφορές και μειώσεις ή εκπτώσεις των μισθών, τις παρενόχλησης ή άλλες κυρώσεις ή διακριτική μεταχείριση. Σε περίπτωση που ο εργοδότης έχει θέσει σε εφαρμογή ένα σύστημα εσωτερικής αναφοράς και ο whistleblower δεν καταφεύγει σε αυτό, τότε αυτό μπορεί να ληφθεί υπόψη κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τα ένδικα μέσα ή το επίπεδο της προστασίας του whistleblower.⁷⁸

⁷⁸ http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο

ΕΘΝΙΚΟ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

4.1. ΕΘΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ

Η *ελληνική νομοθεσία* δεν περιλαμβάνει ολοκληρωμένο νομικό πλαίσιο περί whistleblowing. Τούτο δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι κάποιο πρόσωπο που θα τρεπόταν σε whistleblower δεν θα απολάμβανε προστασίας στην ελληνική έννομη τάξη, δεδομένου ότι ενυπάρχουν σε αυτή διάσπαρτες διατάξεις για την εξυπηρέτηση του ίδιου σκοπού.

Οι πιο σημαντικές από τις εν λόγω διατάξεις είναι οι ακόλουθες:

Το άρθρο 281 του Αστικού Κώδικα περί κατάχρησης δικαιώματος ορίζει ότι η άσκηση δικαιώματος απαγορεύεται, αν υπερβαίνει προφανώς τα όρια που επιβάλλουν η καλή πίστη ή τα χρηστά ήθη ή ο κοινωνικός ή οικονομικός σκοπός του δικαιώματος.

Το άρθρο 252 του Ποινικού Κώδικα περί παραβίασης του υπηρεσιακού απορρήτου ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι δεν αποτελεί άδικη πράξη η χρησιμοποίηση, εντός του αναγκαίου μέτρου, πληροφορίας ή εγγράφου, που γίνεται για την ικανοποίηση του δικαιολογημένου ενδιαφέροντος της ενημέρωσης της κοινής γνώμης.

Το άρθρο 263B του Ποινικού Κώδικα περί μέτρων προστασίας και επιείκειας για όσους συμβάλλουν στην αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς, ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι αν υπάλληλος που έχει διαπράξει ενεργητική δωροδοκία, δωροδοκία δικαστή ή είναι συμμετοχος σε παθητική δωροδοκία, σε εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία, καθώς και στο αδίκημα της απιστίας, συμβάλλει ουσιωδώς, με αναγγελία στην αρχή, στην αποκάλυψη της συμμετοχής στις πράξεις αυτές υπαλλήλου ή δικαστικού λειτουργού, τιμωρείται με ποινή μειωμένη. Ο ανωτέρω υπάλληλος τιμωρείται με μειωμένη ποινή και όταν το πρόσωπο που καταγγέλλεται κατέχει θέση σημαντικά υπερέχουσα της δικής του και ο ίδιος μεταβιβάζει στο Δημόσιο όλα τα περιουσιακά στοιχεία που έχει αποκτήσει αμέσως ή εμμέσως από την τέλεση ή τη συμμετοχή στην τέλεση των πιο πάνω εγκλημάτων.

Αν ο υπαίτιος εγκλημάτων σχετικά με την υπηρεσία, απιστίας ή νομιμοποίησης εσόδων που προέρχονται άμεσα από τις συγκεκριμένες εγκληματικές δραστηριότητες προσφέρει αποδεικτικά στοιχεία για τη συμμετοχή στις πράξεις αυτές ατόμων που διατελούν ή διατέλεσαν μέλη της Κυβέρνησης ή Υφυπουργοί, το δικαστικό συμβούλιο, με βούλευμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του εισαγγελέα, διατάσσει την αναστολή της ασκηθείσας σε βάρος του ποινικής δίωξης και την αμελλητί παραπομπή της δικογραφίας στη Βουλή. Την παραπάνω αναστολή μπορεί να διατάξει και το δικαστήριο, εφόσον τα στοιχεία προσφέρονται μέχρι την έκδοση απόφασης σε δεύτερο βαθμό. Εάν η Βουλή αποφασίσει την άσκηση ποινικής δίωξης σε βάρος Υπουργού ή Υφυπουργού, κατά το άρθρο 86 του Συντάγματος, σε περίπτωση καταδίκης από το Ειδικό Δικαστήριο, ο ως άνω συμμετοχος που προσέφερε τα αποδεικτικά στοιχεία τιμωρείται με ποινή μειωμένη. Εάν η κίνηση της ποινικής διαδικασίας δεν είναι δυνατή λόγω παραγραφής του αδικήματος, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο εδάφιο β' της παραγράφου 3 του άρθρου 86 του Συντάγματος, στον κατηγορούμενο επιβάλλεται ποινή μειωμένη.

Υπάλληλος ο οποίος καταγγέλλει την τέλεση κάποιου από τα εγκλήματα των άρθρων 235 έως 261 του Ποινικού Κώδικα (εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία) και με βάση την καταγγελία του ασκείται ποινική δίωξη σε βάρος ενός ή περισσότερων υπαλλήλων, μπορεί, μετά από αίτημά του, να μεταταχθεί, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων με απόφαση του οικείου Υπουργού και του Υπουργού

Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σε οποιαδήποτε άλλη υπηρεσία, εφόσον υπάρχουν σε αυτή κενές οργανικές θέσεις.

Το άρθρο 371 του Ποινικού Κώδικα περί παραβίασης της επαγγελματικής εχεμύθειας ορίζει μεταξύ άλλων ότι η πράξη δεν είναι άδικη και μένει ατιμώρητη, αν ο υπαίτιος απέβλεπε στην εκπλήρωση καθήκοντός του ή στη διαφύλαξη έννομου ή για άλλο λόγο δικαιολογημένου ουσιώδους συμφέροντος δημοσίου ή του ίδιου ή κάποιου άλλου, το οποίο δεν μπορούσε να διαφυλαχθεί διαφορετικά.

Το άρθρο 40 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας περί της υποχρέωσης ιδιωτών ορίζει μεταξύ άλλων ότι ακόμα και ιδιώτες οφείλουν στις συγκεκριμένες περιπτώσεις που προβλέπονται από το νόμο, αν αντιληφθούν οι ίδιοι αξιόποινη πράξη που διώκεται αυτεπαγγέλτως, να την αναγγείλουν στον Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών ή σε οποιονδήποτε ανακριτικό υπάλληλο.

Άρθρο 15 παρ. 2 ν. 3849/2010 περί τροποποίησης του ν. 3213/2003, διατάξεων του Ποινικού Κώδικα που αφορούν σε εγκλήματα σχετικά με την Υπηρεσία και άλλων διατάξεων: Υπάλληλος ο οποίος καταγγέλλει την τέλεση κάποιου από τα εγκλήματα των άρθρων 235 έως 261 του Ποινικού Κώδικα (εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία) και με βάση την καταγγελία του ασκείται ποινική δίωξη σε βάρος ενός ή περισσότερων υπαλλήλων, μπορεί, μετά από αίτημά του να μεταταχθεί, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων με απόφαση του οικείου Υπουργού και του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σε οποιαδήποτε άλλη υπηρεσία, εφόσον υπάρχουν σε αυτή κενές οργανικές θέσεις.

Το άρθρο 9 του ν. 2928/2001 περί τροποποίησης διατάξεων του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και άλλων διατάξεων για την προστασία του πολίτη από αξιόποινες πράξεις εγκληματικών οργανώσεων ορίζει μεταξύ άλλων ότι, κατά την ποινική διαδικασία για τις πράξεις της συγκρότησης ή συμμετοχής σε οργάνωση της παραγράφου 1 του άρθρου 187 του Ποινικού Κώδικα και για συναφείς πράξεις, μπορεί να λαμβάνονται μέτρα για την αποτελεσματική προστασία από πιθανή εκδίκηση ή εκφοβισμό των ουσιωδών μαρτύρων, των προσώπων που κατά το άρθρο 187Α του Ποινικού Κώδικα βοηθούν στην αποκάλυψη εγκληματικών δραστηριοτήτων ή και των οικείων τους.

Παρά τον ικανό αριθμό των σχετικών διατάξεων, τούτες, όπως προαναφέρθηκε, είναι διάσπαρτες σε διάφορα νομοθετήματα, με αποτέλεσμα να μην προσφέρουν ένα ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό πλέγμα προστασίας τόσο για τον δημόσιο όσο και για τον ιδιωτικό τομέα. Η νομική υποχρέωση αναφοράς αξιόποινων πράξεων δεν αποτελεί εναλλακτική του θεσμού του whistleblowing, ενώ και το νομικό πλαίσιο περί προστασίας μαρτύρων δεν προσφέρει προστασία ισοδύναμη με αυτή που προσφέρεται στο πλαίσιο του whistleblowing, δεδομένου ότι, μεταξύ άλλων, δεν είναι όλοι οι whistleblowers μάρτυρες, αλλά ενδεχομένως πρόσωπα που έχουν μόνο υποψίες περί παράνομης ή καταχρηστικής πρακτικής.

Ωστόσο, παρά την αποδεδειγμένα μεγάλη αξία του whistleblowing, ο θεσμός βρίσκεται ακόμη στα σπάργανα, δεδομένου ότι ελάχιστες μόνο χώρες έχουν υιοθετήσει σχετικό πλαίσιο γενικής εφαρμογής. Οι περισσότερες χώρες έχουν παραμείνει σε αποσπασματικές διατάξεις για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων μόνο καταστάσεων. Τα τελευταία χρόνια, η διεθνής κοινότητα ασκεί πιέσεις προς τα κράτη για την εκπόνηση και εφαρμογή διαδικασιών whistleblowing τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Χαρακτηριστική είναι και η σχετική δέσμευση που ανέλαβε η Ελλάδα στο πλαίσιο του Μνημονίου, προκειμένου να καταπολεμήσει αποτελεσματικά τη φοροδιαφυγή. Η παροχή αποτελεσματικής νομικής προστασίας και η σαφής καθοδήγηση περί της διαδικασίας αναφοράς ευαισθητοποιεί και εμπνέει εμπιστοσύνη στους δυνητικούς whistleblowers, ενώ παράλληλα διευκολύνει τις αρχές να καταγράψουν τις παραβάσεις του ισχύοντος νομικού πλαισίου.

Παρατηρείται δε ότι ο ιδιωτικός τομέας είναι πιο δεκτικός στην υιοθέτηση διαδικασιών whistleblowing από ότι ο δημόσιος. Καταγράφονται, ενδεικτικά, οι ακόλουθες πρακτικές στον ελληνικό ιδιωτικό τομέα:

- Ο *Σύνδεσμος Επιχειρήσεων & Βιομηχανιών* δημοσίευσε τον Μάρτιο του 2011 τον «Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης για τις Εισηγμένες Εταιρείες», όπου, μεταξύ άλλων αναφέρει: «Εσωτερική Επικοινωνία: Η εταιρεία θα πρέπει να παρέχει κανάλια εσωτερικής επικοινωνίας με σκοπό την κατανόηση και την υποστήριξη των στόχων του ΣΕΕ (Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και Διαχείρισης Κινδύνων), των διαδικασιών, αλλά και των αρμοδιοτήτων των υπαλλήλων, σε όλα τα επίπεδα (επικοινωνία της Διοίκησης με το προσωπικό και με το ΔΣ, επικοινωνία του ΔΣ με τους εσωτερικούς και εξωτερικούς ελεγκτές κ.λπ.). Παραδείγματα Εφαρμογής: [...] Καθιέρωση πολιτικής whistleblowing για αναφορά παράνομων πράξεων από τους υπαλλήλους. Οι σχετικές οδηγίες περιλαμβάνονται στο ενδοεταιρικό δίκτυο».

- Ο *Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε.* στον Κώδικα Εταιρικής Δεοντολογίας που δημοσίευσε τον Νοέμβριο του 2009, μεταξύ άλλων αναφέρει: «Το ενδιαφέρον μου για τη συμμόρφωση της εταιρείας με το νομικό και κανονιστικό πλαίσιο: Δεσμεύομαι να διεξάγω τα εργασιακά μου καθήκοντα με ακεραιότητα και σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και τους εσωτερικούς κανονισμούς. Σε περίπτωση που αντιληφθώ κάποιο περιστατικό που παρεκκλίνει από τις διατάξεις του Κώδικα και ενδέχεται να ζημιώσει την εταιρεία ή κάποιον εργαζόμενο, θα πρέπει να το αναφέρω στον προϊστάμενό μου. Θα συμμορφώνομαι με τους εσωτερικούς κανόνες και κανονισμούς ως αυτοί ισχύουν σε κάθε περίπτωση. Οι εσωτερικοί αυτοί κανόνες είναι συγκεκριμένοι για την εταιρεία και ενδέχεται να υπερβαίνουν τα όρια της απλής συμμόρφωσης με το νομικό πλαίσιο. Η παράβαση των εσωτερικών κανόνων και κανονισμών ενδέχεται να έχει ως αποτέλεσμα όχι μόνο οικονομικές ζημίες, αλλά και να απειλήσει τα συμφέροντα της εταιρείας και την επιχειρηματική της ικανότητα έως κάποιο βαθμό. Ερώτηση: Εάν έχω αμφιβολίες κατά πόσον μία ενέργεια η οποία βρίσκεται υπό την ευθύνη μου είναι νόμιμη ή ηθική ή ενδέχεται να έχει αρνητικό αντίκτυπο ως προς τη φήμη της εταιρείας, πώς πρέπει να χειριστώ το ζήτημα; Απάντηση: Δεν θα πρέπει να εξάγω μόνος μου συμπεράσματα. Θα πρέπει να συμβουλευόμαι τον προϊστάμενό μου».

- Η *Emporiki Bank* στον Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης που δημοσίευσε τον Μάιο του 2011, μεταξύ άλλων, αναφέρει: «Συμμόρφωση με τη Νομοθεσία, τους Κανονισμούς και τους Εσωτερικούς Κανόνες: Καθιερώνει εμπιστευτική διαδικασία λήψης παραπόνων και παρατηρήσεων από τους υπαλλήλους της Τράπεζας σχετικά με θέματα μη τήρησης της νομοθεσίας, των κανονισμών και σωστών λογιστικών πρακτικών (whistleblowing)».

- Η *εταιρεία Vodafone* στον «Απολογισμό εταιρικής υπευθυνότητας και βιώσιμης ανάπτυξης Απριλίου 2011 – Μαρτίου 2012» αναφέρει, μεταξύ άλλων, ότι στόχος της για τα έτη 2011-2012 είναι η ολοκλήρωση του μηχανισμού whistleblowing για περιπτώσεις διαφθοράς, ενώ για τα έτη 2012-2013 στόχος της είναι η εναρμόνιση του μηχανισμού whistleblowing με την προτεινόμενη από τον όμιλο Vodafone διαδικασία για τη διαχείριση περιπτώσεων διαφθοράς.⁷⁹

Ειδικότερα για τα πιστωτικά ιδρύματα, αναφέρεται ότι σύμφωνα με το Νόμο 4261/2014 και το άρθρο 63 αυτού με τίτλο «Καταγγελίες Παραβάσεων» προβλέπεται ότι η Τράπεζα της Ελλάδος ή η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς μπορεί να θεσπίζει αποτελεσματικούς και αξιόπιστους μηχανισμούς για την ενθάρρυνση υποβολής καταγγελιών προς αυτήν σχετικά με επαπειλούμενες ή υπάρχουσες παραβάσεις των διατάξεων του νόμου και του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013. Αυτοί οι μηχανισμοί περιλαμβάνουν:

⁷⁹ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2013, σελ. 4-6.

- κατάλληλη προστασία τουλάχιστον από αντίποινα, διακρίσεις ή άλλες μορφές αθέμιτης μεταχείρισης για εργαζομένους ιδρυμάτων, οι οποίοι κοινοποιούν παραβάσεις που διαπράττονται εντός του ιδρύματος (αρθρ. 63§2.β),
- προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα τόσο του καταγγέλλοντος όσο και του προσώπου το οποίο φέρεται ότι διέπραξε παράβαση σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ν. 2472/1997 (αρθρ. 63§2.γ),
- σαφείς κανόνες διασφάλισης της εμπιστευτικότητας σχετικά με το πρόσωπο του καταγγέλλοντος σε όλες τις περιπτώσεις, εκτός εάν η αποκάλυψη της ταυτότητάς του απαιτείται από την κείμενη νομοθεσία στο πλαίσιο περαιτέρω ερευνών ή μεταγενέστερης ποινικής διαδικασίας (αρθρ. 63§2.δ).

Τα πιστωτικά ιδρύματα, λοιπόν, θεσπίζουν κατάλληλες διαδικασίες οι οποίες διασφαλίζουν ότι οι εργαζόμενοι, στους οποίους παρέχεται η προστασία των περιπτώσεων β', γ' και δ' της παραγράφου 2 του άρθρου, έχουν τη δυνατότητα να καταγγέλλουν παραβάσεις εσωτερικά, μέσω ειδικής, ανεξάρτητης και αυτόνομης γραμμής αναφοράς η οποία μπορεί επίσης να παρέχεται με ρυθμίσεις που προβλέπονται από τους κοινωνικούς εταίρους.

Επιπροσθέτως, στην Πράξη Διοικητή Τραπέζης Ελλάδος με αριθμό 2577/2006, και ειδικότερα στην ενότητα II με τίτλο «Βασικές Αρχές και κριτήρια αξιολόγησης της οργανωτικής δομής του ΣΕΕ», ορίζεται ότι διασφαλίζεται με κατάλληλες διαδικασίες που θεσπίζονται από το πιστωτικό ίδρυμα, η δυνατότητα πραγματοποίησης ανώνυμων αναφορών, καθώς και η προστασία των υπαλλήλων που μέσω αυτών ενημερώνουν το Δ.Σ. ή την Επιτροπή Ελέγχου (ή όπου αυτή δεν υφίσταται τον εξουσιοδοτημένο υπάλληλο της Μονάδας Εσωτερικής Επιθεώρησης) για σοβαρές παρατυπίες, παραλείψεις ή αξιόποινες πράξεις που υπέπεσαν στην αντίληψή τους (παρ. 10).

4.2. ΝΟΜΟΣ 4254/2014 ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΜΑΡΤΥΡΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

Δυστυχώς, ο Ν. 4254/2014 περιορίζεται να παράσχει την ιδιότητα του *μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος* σε όποιον συμβάλλει στην αποκάλυψη και δίωξη μόνο σε υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159^A, 235, 236, 237 και 237^A 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, και δη εν γένει στα εγκλήματα με την επιβαρυντική κατάσταση των καταχραστών του ελληνικού δημοσίου. Σημειώνεται, δε, ότι την ιδιότητα του εν λόγω μάρτυρα αποκτά μόνο όποιος συμβάλλει στην αποκάλυψη και δίωξη των παραπάνω αδικημάτων, που προβλέπονται στο άρθρο 45B του Π.Κ., και των συναφών με αυτά άλλων αδικημάτων, που μπορεί να είναι μεγαλύτερης ακόμη ποινικής απαξίας, μόνον εάν έχει ασκηθεί ποινική δίωξη για τα τελευταία και όχι αυτοτελώς.

Μία νέα έννοια εισάγεται στο ποινικό δίκαιο, με σκοπό την καταπολέμηση της διαφθοράς και την ενθάρρυνση προσώπων που διαθέτουν σχετικές πληροφορίες αλλά διστάζουν να τις καταθέσουν επίσημα από ανησυχία για τα αντίποινα: οι *μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος*. Πρόκειται στην ουσία για εισαγωγή του θεσμού του whistleblower, όπως αναφέρεται και σε σχετική ανακοίνωση από τη Διεθνή Διαφάνεια Ελλάδας.

Μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος μπορεί να χαρακτηριστεί ένα πρόσωπο που συμβάλλει ουσιωδώς με τις πληροφορίες που παρέχει στις αρχές, χωρίς να είναι ο ίδιος εμπλεκόμενος και χωρίς να έχει ίδιον όφελος, σε υποθέσεις:

- δωροδοκίας/δωροληψίας πολιτικών αξιωματούχων.
- δωροδοκίας/δωροληψίας δικαστών.
- δωροδοκίας δημοσίων υπαλλήλων.
- εμπορίας/επιρροής μεσαζόντων (άρθρο 237Α Π.Κ.).
- και τις συναφείς με αυτές πράξεις, όπως αναφέρει το νέο άρθρο 45B του Ποινικού Κώδικα.

Επομένως, μόνο οι μάρτυρες για αυτά τα αδικήματα και συναφείς με αυτές πράξεις μπορούν να χαρακτηριστούν μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος. Το παραπάνω πρόσωπο χαρακτηρίζεται μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος με: πράξη του κατά τόπον αρμόδιου εισαγγελέα ή του Εισαγγελέα Εγκλημάτων, ύστερα από έγκριση του Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου που εποπτεύει τους Εισαγγελείς Εγκλημάτων Διαφθοράς.

Προστασία από μηνύσεις: αν ο Αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου κρίνει ότι δεν είναι απαραίτητη η δίωξη του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, παραγγέλλει στον αρμόδιο εισαγγελέα να μην ασκήσει ποινική δίωξη ύστερα από μήνυση εναντίον του μάρτυρα αυτού για: συκοφαντική δυσφήμιση, ψευδορκία, ψευδή καταμήνυση, παράβαση επαγγελματικού απορρήτου, παράβαση προσωπικών δεδομένων. Γι' αυτό, οι εισαγγελείς που λαμβάνουν τέτοιες μηνύσεις πρέπει να ειδοποιούν τον Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου προκειμένου να εξεταστεί μήπως στρέφονται κατά μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, ώστε να κριθεί κατά πόσον πρέπει να ασκηθεί ποινική δίωξη ή όχι.

Προστασία από αντίποινα: οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος μπορούν να ζητήσουν υπαγωγή στις διατάξεις του Ν.2928/2001, για τη φύλαξή τους, την απόκρυψη του ονόματός τους στο στάδιο της κατάθεσης, τη μετάθεση/μετάταξη/απόσπαση αν είναι δημόσιοι υπάλληλοι (ακόμη και χωρίς τη δημοσίευση της απόφασης στο ΦΕΚ), τη μεταβολή στοιχείων ταυτότητας και τη μετεγκατάσταση σε άλλη χώρα (για τις διαδικασίες αυτές εκκρεμεί η έκδοση υπουργικής απόφασης).

Προστασία στην υπηρεσία: οι δημόσιοι υπάλληλοι που έχουν χαρακτηριστεί μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με το νέο άρθρο 26 του Υπαλληλικού Κώδικα, δεν παραλείπονται στην διαδικασία προαγωγής, δεν υπόκεινται σε οποιαδήποτε πειθαρχική διαδικασία ή τιμωρία, δεν απολύονται, δεν υφίστανται δυσμενή διακριτική μεταχείριση ιδίως σε θέματα υπηρεσιακής εξέλιξης, μετακίνησης ή τοποθέτησης.

Ανάκληση του χαρακτηρισμού: Με την ίδια διαδικασία (δηλαδή με πράξη του, κατόπιν έγκρισης από τον Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου), ο εισαγγελέας μπορεί να ανακαλέσει την πράξη χαρακτηρισμού του προσώπου ως «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος», σε οποιοδήποτε στάδιο της ποινικής δίκης, αν κρίνει ότι δεν συντρέχουν οι λόγοι για τους οποίους εκδόθηκε.⁸⁰

⁸⁰ http://www.oaee.gr/client_files/egrafa/2014/N-4254-2014.pdf.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο

Η ΧΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ ΕΝΟΣ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΠΕΡΙ WISTLEBLOWING –

CASE STUDIES

5.1.ΣΚΑΝΔΑΛΟ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΚΛΟΠΩΝ VODAFONE

Το σκάνδαλο των τηλεφωνικών υποκλοπών που έλαβε χώρα κατά τα έτη 2004-2005, ήταν ένα από τα μεγαλύτερα σκάνδαλα των τελευταίων δεκαετιών στην Ελλάδα. Αφορούσε τηλεφωνικές υποκλοπές σε βάρος σημαντικών δημοσίων προσώπων. Οι υποκλοπές αποκαλύφθηκαν στις 4 Μαρτίου 2005, έπειτα από έναν έλεγχο ρουτίνας που διεξήγαγε η εταιρία Vodafone στο λογισμικό της. Η κυβέρνηση ενημερώθηκε στις 10 Μαρτίου 2005 και αποκάλυψε το γεγονός στην κοινή γνώμη στις 2 Φεβρουαρίου 2006. Αποκαλύφθηκε ότι, μέσω ειδικού λογισμικού που είχε εγκατασταθεί στην εταιρία, παρακολουθούνταν περίπου 100 τηλέφωνα με τη χρήση 14 έως 16 καρτοκινητών «τηλεφώνων-σκιάων», τα οποία κατέγραφαν τις συνομιλίες. Μετά από δικαστική έρευνα δύο ετών, που δεν απέδωσε αποτελέσματα, τον Αύγουστο του 2008, η υπόθεση μπήκε στο αρχείο.

Δύο χρόνια μετά, το 2010, η υπόθεση ξανάνοιξε με την εμφάνιση νέων στοιχείων που υποδείκνυαν *υπόθεση κατασκοπείας* με ανάμιξη της αμερικανικής πρεσβείας. Με την υπόθεση των υποκλοπών συνδέεται και η υπόθεση του θανάτου του υπαλλήλου της Vodafone Κ.Τ. Ο Κ.Τ., που ήταν υπεύθυνος για την ανάπτυξη του δικτύου της εταιρείας Vodafone, βρέθηκε νεκρός στις 9 Μαρτίου 2005, μία μέρα πριν γνωστοποιηθεί στις αρχές η ύπαρξη του ύποπτου λογισμικού. Ο θάνατός του αποδόθηκε αρχικά σε αυτοκτονία, εκδοχή που υποστηρίχθηκε από το πρώτο δικαστικό πόρισμα. Η υπόθεση όμως άνοιξε ξανά το 2010, καθώς νέα στοιχεία αποκάλυψαν στενή σύνδεση του θανάτου με την υπόθεση των υποκλοπών και ενίσχυσαν την εκδοχή της δολοφονικής ενέργειας. Τα στοιχεία δείχνουν ότι υψηλόβαθμα στελέχη της ελληνικής Vodafone είχαν ενημερωθεί από την Ericsson με επιστολή και δισκέτα για την ύπαρξη του συστήματος συνακροάσεων στο λογισμικό που είχε προμηθευθεί η Vodafone. Ο τότε αντιπρόεδρος και διευθύνων σύμβουλος της Vodafone είχε δηλώσει ότι ο ίδιος δεν είχε ενημερωθεί για το σύστημα αυτό. Η έρευνα κατέδειξε επιπλέον ότι πέντε υπάλληλοι της εταιρείας Vodafone είχαν ηλεκτρονική πρόσβαση στο ψηφιακό κέντρο.

Ο Κ.Τ. είχε εκφράσει επίσης μεγάλη ανησυχία στην αρραβωνιαστικιά του για κάτι λάθος που συνέβαινε στην εταιρεία. Δεν ανέφερε κάτι συγκεκριμένο για υποκλοπές ή για παράνομη δραστηριότητα, αλλά είπε ότι κάτι κακό συνέβαινε που αν δημοσιοποιηθεί θα προκαλέσει καταστροφή. Είχε, επίσης, πει στην αρραβωνιαστικιά του, τις τελευταίες ημέρες της ζωής του, ότι η αποχώρησή του από την εταιρεία ήταν «ζήτημα ζωής και θανάτου». Έως και σήμερα, δεν έχουν βρεθεί οι δράστες και δεν έχει αποδοθεί *πολιτική ευθύνη* σε καμία από τις δύο κυβερνήσεις που ήταν στην εξουσία ενόσω εξελισσόταν το σκάνδαλο. Η Vodafone, από την άλλη, αρνείται την οποιαδήποτε ανάμιξη στην υπόθεση. Ωστόσο, σχετική δικαστική απόφαση έκρινε ότι «η Vodafone δεν επέδειξε την απαιτούμενη επιμέλεια [...] και δεν απευθύνθηκε στον αρμόδιο Εισαγγελέα και στην αρμόδια Ανεξάρτητη Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών. Αντιθέτως, και ειδικότερα στις 8 Μαρτίου 2005, απενεργοποίησε το παρείσακτο λογισμικό, που είχε ως συνέπεια την απώλεια κρίσιμων στοιχείων για τον εντοπισμό των δραστών, αφού κατ' αυτόν τον τρόπο δόθηκε η δυνατότητα στους τελευταίους να πληροφορηθούν ότι το παρείσακτο λογισμικό είχε γίνει αντιληπτό και να καλύψουν τα ίχνη τους».⁸¹

⁸¹ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2013, σελ. 11.

5.2. ΣΚΑΝΔΑΛΟ ΥΠΟΒΡΥΧΙΩΝ FERROSTAAL

Το 2000, η τότε ελληνική κυβέρνηση, με απόφαση του ΚΥΣΕΑ, προχώρησε στην παραγγελία νέων υποβρυχίων, επιλέγοντας να αγοράσει έναν νέο τύπο, για τον οποίον δεν υπήρχε ούτε πρότυπο ούτε κάποιο μοντέλο. Παρόλα αυτά, η κυβέρνηση συμφώνησε να αγοράσει το πρώτο από την αλυσίδα παραγωγής, πάνω στο οποίο αναγκαστικά γίνονταν δοκιμές και πειράματα. Είναι αυτό που ονομάστηκε «Παπανικολής» και διαπιστώθηκε στην πορεία ότι έγερνε.

Στο τέλος του 2010, η τότε κυβέρνηση, που προερχόταν από το ίδιο κόμμα με την κυβέρνηση του 2000, υπέγραψε αναθεώρηση της σύμβασης του 2000. Σύμφωνα με τη νέα σύμβαση, παρέλαβε με 5 χρόνια καθυστέρηση το υποβρύχιο «Παπανικολής», χάρισε ποινικές ρήτρες για τις καθυστερήσεις εκατοντάδων εκατομμυρίων ευρώ, ανέλαβε τα πρόστιμα απέναντι στην Ευρωπαϊκή Ένωση και δεσμεύθηκε με σχεδόν μηδενικές ποινικές ρήτρες εφεξής για τυχόν νέες καθυστερήσεις στην παράδοση νέων υποβρυχίων. Σε δημοσίευμα του γερμανικού περιοδικού Der Spiegel γίνεται αναφορά σε ύποπτες πληρωμές στην υπόθεση της πώλησης των υποβρυχίων. Όπως αναφέρει το περιοδικό, «στα τέλη Οκτώβρη του 2010, οι έρευνες δεν είχαν εντοπίσει ακόμα ποιοι πολιτικοί και στρατιωτικοί στην Ελλάδα, την Πορτογαλία και τη Νότια Αφρική είχαν δωροδοκηθεί». Ωστόσο, υπογραμμίζει ότι «το μίσημα μιζών θεωρείται πλέον βέβαιο από όσους έχουν αναλάβει τη διαλεύκανση της υπόθεσης».

Τα στοιχεία που συνθέτουν την υπόθεση αγοράς των γερμανικών υποβρυχίων περιέχονται σε μία ευρύτερη έρευνα για τη γερμανική εταιρεία, η οποία ακολουθούσε την τακτική των «αδιαφανών» πληρωμών και δωροδοκιών και σε άλλες χώρες του κόσμου. Η έρευνα αφορά σε αμφισβητήσιμες ή μη πρέπουσες πληρωμές από τη Ferrostaal, σχετικά με τα μεγαλύτερα projects της εταιρείας, που εκτείνονται σε διαφορετικούς επιχειρηματικούς τομείς και σε πολλές χώρες. Στη δικογραφία που συντάξε η εισαγγελία του Μονάχου υπάρχει αναφορά για μη διαφανείς πληρωμές από τη Ferrostaal σε ένα μυστικό «κύκλο προσευχής», όπως χαρακτηρίζεται. Ο κύκλος αυτός φέρεται να αποτελείται από υψηλόβαθμα πρόσωπα με μεγάλη επιρροή, λομπίστες και συμβούλους με ισχυρές διασυνδέσεις. Στο πόρισμα του ΣΔΟΕ καταγράφεται ένα από τα μεγαλύτερα σκάνδαλα των τελευταίων δεκαετιών, στο οποίο εμφανίζονται να εμπλέκονται άνω των 70 ατόμων, αρχής γενομένης από τον τότε υπουργό Εθνικής Αμύνης, έως Γενικούς Διευθυντές Εξοπλισμών, μέλη Διοικήσεων των Ναυπηγείων Σκαραμαγκά και μέλη επιτροπών διενέργειας και παρακολούθησας των επίμαχων συμβάσεων. Με μία κίνηση που οδηγεί στο κλείσιμο με συνοπτικές διαδικασίες της υπόθεσης του σκανδάλου της αγοράς και απαλλάσσει όλους τους εμπλεκόμενους τόσο στην Γερμανία όσο και στην Ελλάδα, η γερμανική Δικαιοσύνη σφράγισε οριστικά τον φάκελο του σκανδάλου με την επιβολή ενός απλού προστίμου 177 εκατομμυρίων ευρώ. Η ελληνική Δικαιοσύνη συνεχίζει τη διερεύνηση της υπόθεσης, χωρίς ακόμη να έχουν επιβληθεί ποινικές κυρώσεις στους υπαίτιους.⁸²

5.3. ΣΚΑΝΔΑΛΟ Ι.Κ.Α. ΚΑΛΛΙΘΕΑΣ

Για τεράστια απάτη σε βάρος του ΙΚΑ κατηγορήθηκαν υπάλληλοι του υποκαταστήματος της Καλλιθέας, που είναι από τα μεγαλύτερα της χώρας. Υπάλληλοι του υποκαταστήματος ελέγχθηκαν για έκδοση πλαστών πιστοποιητικών, αδειών, χρηματικών παροχών και παροχών σε είδος. Η Οικονομική Αστυνομία προέβη σε συλλήψεις για το μεγάλο σκάνδαλο στο ΙΚΑ Καλλιθέας.

Η εν λόγω απάτη σε βάρος του ΙΚΑ είχε ως αποτέλεσμα ο οργανισμός να υποστεί ζημιά η οποία υπερβαίνει τα 12 εκατομμύρια ευρώ. Ορισμένοι από τους «ασθενείς» που συνεργάζονταν με το κύκλωμα φέρονται να έχουν παραδεχθεί στους αξιωματικούς της ΕΛ.ΑΣ.: «Προ μεγάλου χρονικού διαστήματος δεχθήκαμε τηλεφώνημα από υπαλλήλους του ΙΚΑ στην Καλλιθέα, οι οποίοι μας ρώτησαν αν θα θέλαμε να βγάλουμε ένα σεβαστό ποσό κάθε μήνα, αν θέλουμε να έχουμε ένα καλό χαρτζιλίκι.

⁸² Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2013, σελ. 13.

Μας πρότειναν, λοιπόν, να εμφανιζόμαστε ως ασθενείς νοσηλευόμενοι σε νοσοκομεία ή να ζητάμε άλλες ιατρικές υπηρεσίες. Αυτοί θα εξέδιδαν τις σχετικές βεβαιώσεις και θα προχωρούσαν στις σχετικές καταγραφές στα βιβλιάριά μας». Στο μεταξύ, αποκαλύφθηκε ότι η δράση του εν λόγω κυκλώματος ήταν γνωστή σε πλήθος «παροικούντων», οι οποίοι δεν είχαν επωφεληθεί καθ' οιονδήποτε τρόπο από τις παράνομες παροχές.

Όλες οι ανωτέρω υποθέσεις συνιστούν σκάνδαλα σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Το οικονομικό όφελος δεν ήταν πάντα το κίνητρο (βλ. σκάνδαλο Vodafone). Συνακόλουθα και οι επιπτώσεις των εν λόγω σκανδάλων δεν ήταν σε όλες τις περιπτώσεις οικονομικής φύσης. Οι ανωτέρω υποθέσεις αγγίζουν τόσο το δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα, ενώ οι εν λόγω τομείς συχνά διασταυρώνονται (βλ. σκάνδαλο Vodafone). Όλες οι προαναφερθείσες υποθέσεις διαφθοράς έμειναν στο σκοτάδι για σημαντικό χρονικό διάστημα. Για το σύνολο των ανωτέρω σκανδάλων αποκαλύφθηκε ότι τούτα ήταν γνωστά για μακρύ χρονικό διάστημα σε ευρύ κύκλο προσώπων, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι όλα τα εν λόγω πρόσωπα έφεραν ποινικές ή άλλου είδους ευθύνες. Κάποιοι ήταν απλοί γνώστες των συμβάντων. Καθ' όλο το διάστημα που λάμβαναν χώρα τα ανωτέρω σκάνδαλα, ήταν σε ισχύ διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας περί της υποχρέωσης κάθε πολίτη να αναφέρει στις αρμόδιες αρχές οποιοδήποτε αδίκημα υποπίπτει στην αντίληψή του (άρθρο 40 Κώδικα Ποινικής Δικονομίας).⁸³

5.4 ΠΑΡΑΙΤΗΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ SANTER

Το 1999, ολόκληρο το κολλέγιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπό την ηγεσία του Jacques Santer εξαναγκάστηκε σε παραίτηση, ο αντίκτυπος της οποίας έγινε αισθητός σε ολόκληρη την Ευρώπη. Η παραίτηση των 20 Επιτρόπων έλαβε χώρα ύστερα από τις παρατυπίες που επεσήμανε η Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην ανάθεση συμβάσεων σε εξωτερικές εταιρείες. Ρόλο whistleblower στην εν λόγω αποκάλυψη έπαιξε ο τότε Ολλανδός ελεγκτής της Διεύθυνσης Οικονομικού Ελέγχου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και μετέπειτα Ευρωβουλευτής Paul van Buitenen. Πριν εκλεγεί Ευρωβουλευτής, όμως, ο Ολλανδός ελεγκτής υπέστη σοβαρά αντίποινα από τους προϊσταμένους του και εξαναγκάστηκε σε παραίτηση από τη θέση του.

Με το παραπάνω παράδειγμα καθίσταται σαφές ότι ακόμη και ένας τόσο εξελιγμένος φορέας όπως η *κεντρική διοίκηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, που θεωρείται πρότυπο χρηστής διαχείρισης και διαφάνειας, μέχρι πρόσφατα δεν είχε αφομοιώσει πρακτικές όπως το whistleblowing. Τούτο αποδεικνύει ότι μόνη η θέσπιση νομοθεσίας χωρίς την παράλληλη *καλλιέργεια κουλτούρας εναντίωσης στη διαφθορά* αποτελεί βήμα στο κενό.⁸⁴

5.5. ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΟΔΟΤΩΝ

Μόνη η θέσπιση νομικού πλαισίου δεν πρόκειται όμως να αποδώσει τα αναμενόμενα. Απαιτείται να υπερβούμε ως ελληνική κοινωνία προκαταλήψεις και παθογένειες αιώνων, όπως προκύπτει και από το βιβλίο του Γ. Π. Δράκου «Κακία σιωπηθείσα...», που δημοσιεύθηκε το 1979, το οποίο θα μπορούσε ίσως να χαρακτηριστεί ως η πρώτη εν Ελλάδι συγκροτημένη μελέτη για την ανάγκη θέσπισης νομικού πλαισίου περί whistleblowing. Στο βιβλίο του αυτό ο Γ. Π. Δράκος επιχειρεί και μία ιστορική αναδρομή, προκειμένου να αποδείξει ότι η *ηθική υποχρέωση καταγγελίας φαινομένων αδιαφάνειας και διαφθοράς, επιζήμιων για το δημόσιο συμφέρον* δεν είναι ξένη προς την ελληνική κουλτούρα, όπως διαμορφώθηκε από την αρχαιότητα μέχρι σήμερα.

Χαρακτηριστικά ο Δράκος παραθέτει : «Αν λείπει κάτι [...] από την σύγχρονη κοινωνία είναι η έφεση να καταγγέλλουμε επώνυμα τις παραβάσεις και τα τυχόν ανομήματα των τρίτων που πέφτουν στην

⁸³ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2013, σελ. 13.

⁸⁴ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2013, σελ. 15.

αντίληψή μας. Και η έλλειψη αυτή είναι οργανικά δεμένη με το εθνικό μας ελάττωμα της ανευθυνότητας». «Ο [...] Λυκούργος, ο Αθηναίος ρήτωρ, στον λόγο του κατά Λεωκράτους έλεγε: ούτε οι νόμοι ούτε οι δικαστές μπορούν να έχουν αποτέλεσμα αν κάποιος δεν καταγγείλει τους παρανομούντας».

Παρόμοιες αναφορές, τονίζει ο κ. Δράκος, υπάρχουν και σε κείμενα άλλων αρχαίων κλασσικών: «Ενδεικτικά μόνο θα αναφέρουμε τον Πλάτωνα στον Γοργία που λέει ότι το μεγαλύτερο και πρώτο από όλα τα κακά είναι να μη τιμωρείται εκείνος που αδικεί, αλλά και συμβουλεύει να μη κατηγορούμε τους ανθρώπους με προχειρότητα και ευκολία. Τον Σωκράτη που, κατά τον νεοπλατωνικό λόγο Στοιβαίο, είπε ότι εκείνη η πόλις διοικείται άριστα, όταν η ύπαρξις της ταυτίζεται με την ύπαρξη του νόμου και όταν τιμωρεί αυτούς που τον παραβαίνουν. Τον Μένανδρο, που κατά τον αυτόν Στοιβαίο, είπε ότι αν καθένας μας επολεμούσε με προθυμία εκείνον που αδικεί, θεωρώντας σαν δικιά του την αδικία που γίνεται, ποτέ δεν θα πλήθαιναν τόσο πολύ οι κακοί. Τον Δημοσθένη που στον λόγο του κατά Μειδία είπε ότι οι νόμοι είναι ισχυροί εξ αιτίας σας και σεις εξ αιτίας των νόμων. Πρέπει να βοηθάτε τους νόμους και να θεωρείτε τα αδικήματα εναντίον των νόμων ότι στρέφονται εναντίον του συνόλου».

Τέλος τα ακόλουθα αποσπάσματα του εν λόγω βιβλίου αξίζουν παράθεσης, καθότι φωτίζουν σφαιρικά την ιστορία και το πρόβλημα: «Δεν είναι τυχαίο ότι με τέτοιες αρχές δικαίου έλαμψε η δημοκρατία στην αρχαιότητα, αφού δημοκρατία προϋποθέτει πολίτη με νοοτροπία υπεύθυνου άρχοντα». «Στο Βυζάντιο, με την Ιουστινιάνειο νομοθεσία, ένα από τα λαμπρότερα έργα του Ιουστινιανού, ο πολίτης υποχρεούται να καταγγείλει την παράβαση». «Η εμπειρία που απέκτησαν όσοι ετόλμησαν να καταγγείλουν, έδιδε τους άλλους ότι αδιαφορία έχει ως αποτέλεσμα την μακαριότητα. Μακάριοι, λοιπόν οι αδιάφοροι. [...] Και ησυχάσαμε την συνείδησή μας, ή όσην τουλάχιστον συνείδηση είχαμε, με τις παροιμίες που φτιάχνει για κάθε τέτοια περίπτωση η λαϊκή θυμοσοφία: Ένας κούκος δεν φέρνει την άνοιξη, Εγώ θα φτιάξω το ρωμέικο; Κύττα την δουλειά σου...».

«Η έλλειψη συμπαραστάσεως των τρίτων δεν είναι μόνον αρνητική εκδήλωση. Έχει την χειρότερή της μορφή με τον χαρακτηρισμό του άλλου ως «καταδότου», για τον οποίον μάλιστα χρησιμοποιούμε και την γνωστή ιταλική λέξη. Ακόμη και στα παιδικά μας χρόνια, στο σχολείο, μας ενοχλούσε ο τίτλος του 'μαρτυριάρη'». «Η Αδιαφορία οδηγεί σε επιβράβευση της παρανομίας. Αποφυγή καταγγελίας αποτελεί συνηγορία!»

«Έχουμε αίσθημα εντροπής για την όποια δική μας ευτυχία, όταν γύρω μας φωνάζει η δυστυχία των συνανθρώπων μας;» «Έχουμε υποχρεώσεις ή μόνο απαιτήσεις και δικαιώματα;» «Έχουμε αίσθημα ευθύνης στην κάθε μας εκδήλωση; Είτε διοικούντες είμαστε είτε διοικούμενοι ενεργούμε υπεύθυνα; Εφαρμόζουμε τους νόμους όταν μπορούμε να τους παραβούμε;»

Παρά την ισχύ στην ελληνική έννομη τάξη του άρθρου 40 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας περί της υποχρέωσης των ιδιωτών να αναγγέλλουν στις διωκτικές αρχές αξιόποινες πράξεις που περιέρχονται σε γνώση τους, είναι προφανές και εύλογο ότι η συγκεκριμένη διάταξη μέχρι σήμερα δεν έχει επιφέρει καθολικά και ανεξάιρετα κυρώσεις στους παραβάτες. Έτσι και το *whistleblowing* αποτελεί αναμφίβολα επιλογή και όχι νομική υποχρέωση. Ο διάσημος Βρετανός συγγραφέας Edward Morgan Forster είχε κάποτε -πολύ εύγλωττα και ειρωνικά- πει: «Αν έπρεπε κάποια στιγμή να διαλέξω ανάμεσα στο να προδώσω την πατρίδα μου και να προδώσω τον φίλο μου, εύχομαι να έχω το κουράγιο να διαλέξω την προδοσία της πατρίδας μου». Το δίλημμα αυτό αντιμετωπίζει και οποιοσδήποτε δυνητικός whistleblower, δεδομένου ότι προβαίνοντας στην καταγγελία ο whistleblower μεταθέτει αυτόματα τον εαυτό του σε μια σφαίρα επικινδυνότητας. Κατ' αρχάς, διότι πάντα τίθενται σε αμφισβήτηση τα κίνητρά του. Μήπως είναι η βαθιά επιθυμία για φήμη ή για δόξα που τον παρακινεί να προβεί σε αποκαλύψεις;

Έχουν όμως άραγε σημασία τα κίνητρα, όταν η καταγγελία είναι βάσιμη και καταλήγει να προστατεύσει το δημόσιο συμφέρον; Θα μπορούσε εύκολα να υποστηριχθεί ότι παίρνοντας κανείς τη σωστή απόφαση για τους λάθος λόγους, δεν μεταβάλλει την ορθότητα της απόφασής του. Η πραγματικότητα όμως είναι ψυχρή και αποπλιστική: όλοι θέλουν να γίνουν ήρωες, αλλά κανένας δεν θέλει να γίνει θύμα. Υπό αυτό το πρίσμα, οι whistleblowers είναι κάθε άλλο παρά οι «ήρωες της πολυθρόνας». Οι περιπτώσεις που κάποιος whistleblower δεν έχει υποστεί ούτε μία από τις πολύ οδυνηρές συνέπειες της απώλειας εργασίας, κοινωνικής απομόνωσης, σωματικής βλάβης ή και εξόντωσης είναι ελάχιστες.

Η έντονη αμφισβήτηση και προκατάληψη που περιβάλλει το θεσμό συνοψίζεται εξάλλου στο ερώτημα «whistleblowers: ήρωες ή προδότες;», καθώς και στη ρήση «shoot the messenger!». Η σημασία της θέσπισης ενός αποτελεσματικού νομικού πλαισίου συνδέεται άμεσα με το δίλημμα αν το whistleblowing είναι η σωστή απόφαση. Τούτο, διότι η επιτυχής έκβαση μίας σκοτεινής υπόθεσης που αποκαλύφθηκε χάρη σε έναν whistleblower σημαίνει ότι ο τελευταίος πήρε τη σωστή απόφαση. Έστω όμως και αν κάποιοι υποστηρίζουν ότι, παρά την ανεπιτυχή έκβαση της υπόθεσης, ο whistleblower πήρε τη σωστή απόφαση, είναι βέβαιο ότι ελάχιστοι θα ακολουθήσουν στο μέλλον το παράδειγμά του.

Ωστόσο, μία *ευνομούμενη πολιτεία*, και δη μία χώρα που έφτασε στο χείλος της οικονομικής καταστροφής εξαιτίας της κακοδιαχείρισης, των στρεβλώσεων και της αδιαφάνειας, δεν μπορεί να βασίζεται για πολύ ακόμα στην αυτοθυσία ολίγων «μαρτύρων». Είναι επιτακτική ανάγκη, ο θεσμός του whistleblowing να εφαρμοσθεί πλήρως και στην Ελλάδα και οι whistleblowers να τεθούν στο κέντρο ενός αδιαπέραστου πλέγματος προστασίας. Μέχρι πρότινος δεν υπήρξε καμία ή ελάχιστη πολιτική βούληση για να αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις αυτές, παρ' όλο που οικονομικά και πολιτικά σκάνδαλα εξακολουθούν να έρχονται στο φως. Ωστόσο, πρόσφατα άρθρα αναφέρουν ότι τα υπουργεία Δικαιοσύνης, Οικονομικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης έχουν συγκροτήσει από κοινού νομοθετική επιτροπή για την εκπόνηση σχεδίου νόμου που θα ενθαρρύνει την καταγγελία περιστατικών διαφθοράς από πολίτες και εργαζόμενους.⁸⁵

⁸⁵ Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, 2013, σελ. 15.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το **πρώτο συμπέρασμα** αυτής της έρευνας πάνω στο φαινόμενο του whistleblowing είναι ότι η θέσπιση νομικού πλαισίου από μόνη της δεν πρόκειται να αποδώσει τα αναμενόμενα. Απαιτείται να υπερβούμε ως τοπικές, εθνικές, ευρωπαϊκές και διεθνείς κοινωνίες τις προκαταλήψεις και παθογένειες αιώνων, ώστε ο θεσμός του πληροφοριόδοτη να καταστεί ένα *θεσμικό εργαλείο οικονομικής ανάπτυξης και πολιτικής σταθερότητας*. Οι νόμοι για το whistleblowing μπορεί να λειτουργήσουν μόνο σε μία *δημοκρατική κοινωνία*, η οποία υποστηρίζει τη *διαφάνεια*, τη δημοσιοποίηση και τη *λογοδοσία* και πρέπει να εξετάζονται στο πλαίσιο της κουλτούρας και του πολιτισμού.

Το **δεύτερο συμπέρασμα** είναι ότι τα τελευταία χρόνια υπήρξε μία *σημαντική αύξηση στην αναγνώριση της σημασίας του whistleblowing ως μέσο για τη μείωση της διαφθοράς και την εκτόνωση επικίνδυνων καταστάσεων*, βελτιώνοντας τη δημοσιοποίηση από δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς των πληροφοριών σχετικά με παράνομες, επικίνδυνες ή ανήθικες δραστηριότητες. Αυτό έδειξε ότι το whistleblowing μπορεί επίσης να είναι ένα μέσο βελτίωσης της *εσωτερικής οργανωτικής κουλτούρας* των οργανισμών τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, προλαμβάνοντας ή αποκαλύπτοντας λάθη και βελτιώνοντας την εσωτερική διαχείριση και αποτελεσματικότητα.

Ένα **τρίτο συμπέρασμα** αφορά στο γεγονός ότι άνω από 30 χώρες έχουν ήδη *θεσπίσει ειδικές διατάξεις για την προστασία των whistleblowers*. Άλλες έχουν προβλέψει προστασία μέσω άλλων νόμων, όπως η *εργατική νομοθεσία*. Λίγες χώρες ωστόσο έχουν θεσπίσει αναλυτικούς νόμους για την προστασία των whistleblowers, οι οποίοι καλύπτουν δύο μείζονα ζητήματα – την πτυχή της πρόληψης, καθώς προσπαθούν να αλλάξουν την κουλτούρα των οργανισμών κάνοντας αποδεκτό και διευκολύνοντας το whistleblowing σχετικά με τις αρνητικές δραστηριότητες του οργανισμού, όπως διεφθαρμένες πρακτικές και κακοδιαχείριση, και μια δεύτερη πτυχή, που αποτελείται από μία σειρά προστασιών και κινήτρων για whistleblowing, χωρίς το φόβο της επιβολής κυρώσεων για τις αποκαλύψεις.

Ένα **τέταρτο συμπέρασμα** είναι ότι ακόμη και ένας τόσο εξελιγμένος φορέας όπως η *κεντρική διοίκηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, που θεωρείται *πρότυπο χρηστής διαχείρισης και διαφάνειας*, μέχρι πρόσφατα δεν είχε αφομοιώσει πρακτικές όπως το whistleblowing. Η ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει συγκεκριμένα ότι ενώ πολλοί κυβερνητικοί αξιωματούχοι και φορείς έχουν υποσχεθεί να ενισχύσουν τα δικαιώματα των καταγγελιών, λίγοι το έχουν ήδη κάνει. Και ακόμα και όταν το έχουν κάνει οι νόμοι είναι συχνά ανεπαρκείς. Τούτο αποδεικνύει, όπως είπαμε, ότι μόνη η θέσπιση νομοθεσίας χωρίς την παράλληλη *καλλιέργεια κουλτούρας εναντίωσης στη διαφθορά* αποτελεί βήμα στο κενό.

Το **πέμπτο συμπέρασμα** έγκειται στη διαπίστωση ότι το λεγόμενο *εθνικό πλαίσιο* παραμένει κρίσιμη παράμετρος στην προώθηση και εμπέδωση του θεσμού. Το εθνικό πλαίσιο έτσι θα πρέπει να προωθήσει ένα περιβάλλον που ενθαρρύνει το whistleblowing. Ειδικοί διάλογοι θα πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή για την υποβολή whistleblowing και η προσφυγή σε αυτούς θα πρέπει να διευκολύνεται μέσω κατάλληλων μέτρων. Αυτοί περιλαμβάνουν τις εκθέσεις στο εσωτερικό ενός οργανισμού ή επιχείρησης, αναφορές σε σχετικές δημόσιες κανονιστικές αρχές, τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου και των εποπτικών οργάνων, γνωστοποιήσεις για το κοινό, για παράδειγμα, σε ένα δημοσιογράφο ή ένα μέλος του κοινοβουλίου. Οι ιδιαίτερες περιστάσεις της κάθε υπόθεσης καθορίζουν τον πιο κατάλληλο διάλογο. Επιπροσθέτως, οι εργοδότες θα πρέπει να ενθαρρύνονται να θέσουν σε εφαρμογή διαδικασίες εσωτερικού whistleblowing. Οι whistleblowers έχουν το δικαίωμα της τήρησης του απορρήτου της ταυτότητάς τους και υπόκεινται σε εγγυήσεις της *δίκαιης δίκης*.

Το **έκτο συμπέρασμα** είναι ότι η *ελληνική νομοθεσία* δεν περιλαμβάνει ολοκληρωμένο νομικό πλαίσιο περί whistleblowing. Τούτο δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι κάποιο πρόσωπο που θα τρεπόταν σε whistleblower δεν θα απολάμβανε προστασίας στην ελληνική έννομη τάξη, δεδομένου ότι ενυπάρχουν σε αυτή διάσπαρτες διατάξεις για την εξυπηρέτηση του ίδιου σκοπού. Ωστόσο, μία *ευνομούμενη*

πολιτεία, και δη μία χώρα που έφτασε στο χείλος της οικονομικής καταστροφής εξαιτίας της κακοδιαχείρισης, των στρεβλώσεων και της αδιαφάνειας, δεν μπορεί να βασίζεται για πολύ ακόμα στην αυτοθυσία ολίγων «μαρτύρων». Είναι επιτακτική ανάγκη, ο θεσμός του whistleblowing να εφαρμοσθεί πλήρως και στην Ελλάδα και οι whistleblowers να τεθούν στο κέντρο ενός αδιαπέραστου πλέγματος προστασίας. Μέχρι πρότινος δεν υπήρξε καμία ή ελάχιστη πολιτική βούληση για να αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις αυτές, παρ' όλο που οικονομικά και πολιτικά σκάνδαλα εξακολουθούν να έρχονται στο φως. Ωστόσο, πρόσφατα στοιχεία δείχνουν ότι τα υπουργεία Δικαιοσύνης, Οικονομικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης έχουν συγκροτήσει από κοινού νομοθετική επιτροπή για την εκπόνηση σχεδίου νόμου που θα ενθαρρύνει την καταγγελία περιστατικών διαφθοράς από πολίτες και εργαζόμενους.

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΕΡΕΥΝΑ

Η *ερευνητική στρατηγική* (research strategy) για το φαινόμενο του whistleblowing, όπως αναδείχθηκε ξεκάθαρα από την παρούσα Διπλωματική Εργασία, οφείλει, κατά τη γνώμη μου, να εστιάσει σε δύο σημεία:

Πρώτον, στο ερευνητικό πεδίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτυπώνοντας με σαφήνεια και προοπτική το λεγόμενο Ευρωπαϊκό Ενωσιακό Ρυθμιστικό Πλαίσιο, που πλέον τελεί υπό μία κατάσταση ρητής συγκρότησης.

Δεύτερον, ένα μελλοντικό *ερευνητικό project* πρέπει να δώσει πολύ μεγάλη έμφαση στις περιπτώσεις μελέτης (case studies), εφόσον οι εθνικές περιπτώσεις αν μη τι άλλο δεν ενσωματώνουν απλά το διεθνές πλαίσιο, αλλά αναδεικνύουν και τη νομοθετική ποικιλία ως συνάρτηση των τοπικών και ιστορικών ιδιαιτεροτήτων.

Τρίτον, η *ερευνητική ατζέντα* (research agenda) θα ήταν χρήσιμο θεωρητικά και πρακτικά να εστιάσει το ενδιαφέρον της στο επίπεδο της μικρο-ανάλυσης ή της θεσμικής και εταιρικής διάστασης του whistleblowing, μελετώντας σε βάθος και μέσα από τη συλλογή σχετικού εμπειρικού υλικού ειδικούς θεσμούς, όπως είναι για παράδειγμα τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, που ούτως ή άλλως διαδραματίζουν έναν κεντρικό ρόλο στο σύγχρονο σκηνικό της οικονομικής παγκοσμιοποίησης.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Alford, C Fred (2001), *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power*, Cornell University Press.
- Archer, Keith (2005), *From Rhetoric to Reality - Protecting Whistleblowers in Alberta*, Parkland Institute.
- Banisar, D. (2011) “*Whistleblowing: International Standards and Developments*”, Sandoval I.E. (ed.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society* WORLD BANK-INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH, UNAM, WASHINGTON, D.C..
- Beck, J Randy (2000)., *The False Claims Act and the English Eradication of Qui Tam Legislation*, *North Carolina Law Review* 78, University of Georgia School of Law, pp. 540-642.
- Beresford, M.W. (1957), *The Common Informer, the Penal Statutes and Economic Regulation*, *Economic History Review*, Vol. 10, No. 2, pp. 221-238.
- Bouville, Mathieu (2008) “*Whistle-blowing and morality*”, *Journal of Business Ethics* 81(3), pp. 579-585.
- Branahl, U. (2012), *Whistleblower zwischen Loyalitätspflichten und öffentlichem Informationsinteresse*, *Humboldt Forum Recht* 1/2012, pp.1-8.
- Brown, A.J. (ed.) (2008), *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, Canberra, ANU Press.
- Callahan, E.S. and Dworkin, T.M. (1994), 'Who Blows the Whistle to the Media, and Why: Organizational Characteristics of Media Whistleblowers', *American Business Law Journal*, 32, pp. 151-184.
- Calland, R. & Dehn, G. (2004) *Whistleblowing around the World: Law, Culture and Practice*, Capetown and London: ODAC & PC.
- Code Civil Actions for False Claims US, <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/3730>.
- Cohn, D.A. (2007), *Carnero v. Boston Scientific Corporation: An Analysis*, *Journal of International Business and Law*, pp. 203-223.
- Council of Europe European Committee on Legal Co-operation (2014), *Recommendation on The Protection of Whistleblowers*.
- Council of Europe Parliamentary Assembly – Committee on Legal Affairs and Human Rights (2009), *The Protection of Whistleblowers*.
- Council of Europe Parliamentary Assembly – Committee on Legal Affairs and Human Rights (2010), *Resolution 1729 Protection of whistleblowers*.

- Council of Europe Parliamentary Assembly – Committee on Legal Affairs and Human Rights (2010), *Recommendation 1916 Protection of whistleblowers*.
- Dwarkin, Terry Morehead (2002), Whistleblowing, MNC's and Peace, *William Davidson Working Paper* Number 437, Indiana University School of Law-Bloomington.
- Dwarkin, Terry Morehead and Baucus, Melissa (2005), Internal V. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes, *Journal of Business Ethics* 17: 1281-198: 1998.
- Ebersole, D. (2011), Blowing the whistle on the Dodd-Frank whistleblower provisions, *Ohio State Entrepreneurial Business Law Journal* Vol 6.1, pp. 123-174.
- Employment Rights Act UK (1996), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/section/230>.
- Ethics Resource Center (2012) *Inside the Mind of a Whistleblower - a Supplement Report of the 2011 National Business Ethics Survey*.
- European Commission (2012), SEC (2012) 679 *Guidelines on whistleblowing*.
- European Ombudsman (2009), *Annual Report – The European Ombudsman 2008*, Strasbourg, European Ombudsman.
- European Parliament – Directorate General Internal Policies of the Union – Budgetary Support Unit – Budgetary Affairs (2006) *Whistleblowing Rules: Best Practice; Assessment and Revision of Rules Existing in EU Institutions*.
- European Union (2006), Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to internal whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime 00195/06/EN
http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_en.pdf.
- Fisher, Louis (2005), National Security Whistleblowers RL33215, *Congressional Research Service (US)*, The Library of Congress.
- G-20 (2012), Anti-Corruption Action Plan, Action Point 7 Protection of whistleblowers.
- Grant (2002), Whistle Blowers: Saints of Secular Culture, *Journal of Business Ethics* 39, pp. 391-399.
- GRECO (2007), *Seventh General Activity Report of GRECO*, Strasbourg, Group of States against Corruption.
- GRECO (2009), *The protection of whistleblowers in the light of GRECO's work*, 13th International Anti-Corruption Conference in the workshop on Whistleblower Protection organised by the Euro-Asian Foundation.
- Guyer, T. & Peterson, N. (2013), *The current state of whistleblower law in Europe*, Report by the Government Accountability Project.

- Hafendehl, R. (2009), *Alle lieben Whistleblowing*, in: Böse M./Sternberg-Lieben D. (Hrsg.), Festschrift für Knut Amelung zum 70. Geburtstag, Berlin, pp. 619-645.
- Haigh, R. & Bowal, P. (2012) *Whistleblowing and Freedom of Conscience: towards a New Legal Analysis*,. Social Sciences Research Network, Working Paper 1974982, www.ssrn.com.
- ICTU (2007), Recommendations on the Development of Good Faith Reporting and Protection for Whistleblowers in Ireland's Corporate Governance Framework, Dublin, Irish Congress of Trade Unions.
- Jakob, C. (2009), *Arbeitsrechtliche Implikationen des Whistleblowing*, in: Haneberg L./Heinicke T./Mülchen R./Porath J. (Hrsg.), Governance – Entscheidungsfindung und -umsetzung innerhalb staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen, BIS-Verlag, Oldenburg, pp.73-86.
- Jubb, P.B. (1999) "Whistleblowing": a Restrictive Definition and Interpretation", *Journal of Business Ethics* 21, pp. 77-94.
- Latimer, P. and Brown, A.J. (2007), In Whose Interest? The Need For Consistency in to Whom, and about Whom, Australian Public Interest Whistleblowers can make Protected Disclosures, *Deakin Law Review*, 12 (2), pp. 1-21.
- Latimer, Paul & Brown, AJ (2008) Whistleblower Laws: International Best Practice, *UNSW Law Journal*, Monash University, Melbourne, pp. 766-794.
- Leiter, A.C. (2009), Whistle...And You've Got an Audience, *Fordham Urban Law Journal*, pp. 747-772.
- Lewis, David (1996), Employment Protection For Whistleblowers: On What Principles Should Australian Legislation Be Based, *Australian Journal of Labour Law* 9.
- Lewis, D. (ed) (2010), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*, Cheltenham/Northampton MA, Edward Elgar.
- Lewis (2005), Providing Rights for Whistleblowers: Would an Anti-Discrimination Model be More Effective, *Industrial Law Journal* 34, pp. 239-252.
- Lewis (2005), 'Whistleblowers and the Law of Defamation: Time for Statutory Privilege', Web JCLI. <http://webjcli.ncl.ac.uk/2005/issue3/lewis3.html>.
- Lewis and Homewood (2004), 'Five years of the Public Interest Disclosure Act in the UK: are whistleblowers adequately protected' 5 Web JCLI <http://webjcli.ncl.ac.uk/2004/issue5/dlewis5.html>.
- Mesmer-Magnus and Viswesvaran (2005), Whistleblowing in Organisations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation: *Journal of Business Ethics* 62, pp. 277-297.

- Miceli, M.P. and Near, J.P. (1984), 'The Relationships Among Beliefs, Organizational Position, and Whistle-Blowing Status: A Discriminant Analysis', *Academy of Management Journal* 27, pp. 687-705.
- Miceli, M.P. and Near, J.P. (1985), 'Characteristics of Organizational Climate and Perceived Wrongdoing Associated With Whistle-Blowing Decisions', *Personnel Psychology* 38, pp. 525-544.
- Miceli, M.P. and Near, J.P. (1989), 'The Incidence of Wrongdoing, Whistle-Blowing, and Retaliation: Results of a Naturally Occurring Field Experiment', *Employee Responsibilities and Rights Journal* 2, pp. 91-108.
- Miceli, M.P. and Near, J.P. (1991), 'Whistle-Blowing as an Organizational Process', *Research in the Sociology of Organizations* 9, pp. 139-200.
- Moberly, R. (2012), *Sarbanes-Oxley's Whistleblower Provisions - Ten Years Later*, <http://ssrn.com/abstract=2064061>.
- Nader, R., Petkas, P.J., and Blackwell, K. (eds) (1972), *Whistle Blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility*, New York, Grossman.
- Nicolaou, J. (2011), Whistle while you work How the False Claims Act amendments protect internal whistleblowers, *Columbia Business Law Review*, pp.533-585.
- OECD (2012), *Whistleblower protection encouraging reporting*, www.cleangovbiz.org.
- ODCE (2008), *Whistleblowing and Irish Company Law, A Review of National and International Research on Whistle-blowing*, Discussion paper C/2008/1, Dublin, Office of the Director of Corporate Enforcement.
- OLAF (2007), *OLAF Manual – Operational Procedures*, Brussels, OLAF.
- Pagnattaro, Marisa Anne and Peirce, Ellen R. (2007), Between a Rock and a hard Place: The Conflict Between U.S. Corporate Codes of Conduct and European Privacy and Work Laws, *28 BERKLEY J. EMP. & LAB. L.* 375.
- Petersen, J.C./Farrell, D. (1986), *Whistleblowing: Ethical and Legal Issues in Expressing Dissent*.
- Project on Government Oversight (2005), *Homeland and National Security Whistleblower Protections: The Unfinished Agenda*.
- Public Service Commission, Institute for Security Studies, and Open Democracy Advice Centre (SA), *Whistleblowing: A Guide for Public Service Managers Promoting Public Service Accountability Implementing the Protected Disclosures Act* http://www.psc.gov.za/docs/guidelines/PSC_odac_update.pdf.
- Public Service Integrity Office (Can) (2004), *A Comparative International Analysis of Regimes for the Disclosure of Wrongdoing ("Whistleblowing")*.

- Rauhofer, J. (2007), *Blowing the Whistle on Sarbanes-Oxley: Anonymous Hotlines and the Historical Stigma of Denunciation in Modern Germany*, *International Review of Law Computers and Technology*, pp. 363-376.
- Rauhofer, J./ Tinnefeld, M.-T. (2008), *Whistleblower: Verantwortliche Mitarbeiter oder Denunzianten? Fragen im Feld von Ethikrichtlinien, des Datenschutzes und der Mitbestimmung*, *Datenschutz und Datensicherheit*, pp. 717-723.
- Rolfe and Wilts (2002), *Whistleblower Protection: Strategies for BC*, West Cost Environmental Law.
- Schaffer, Ian L. (2006), *An International Train Wreck Caused in part by a Defective Whistle: When the Extraterritorial Application of SOX Conflicts with Foreign Laws*, *75 FORDHAM L. REV.* 1829, <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss3/27>.
- Sandoval, I.E. (ed.) (2011) *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, WORLD BANK-INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH, UNAM, WASHINGTON, D.C.
- Sawyer, K.R./Johnson, J./Holub, M. (2006), *The Necessary Illegitimacy of the Whistleblower*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.917316>.
- Schmidt, B. (2009), *Datenschutzrechtliche Anforderung und Internationale Rechtspflichten zum Betrieb von Whistleblowing-Systemen*, in: Haneberg L./Heinicke T./Mülchen R./Porath J. (Hrsg.), *Governance – Entscheidungsfindung und -umsetzung innerhalb staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen*, BIS-Verlag, Oldenburg, pp. 57-71.
- Schmidt, M. (2005), „Whistle Blowing Regulation and Accounting Standards Enforcement in Germany and Europe. An Economic Perspective”, *International Review of Law and Economics*, 25 (2), pp.143-168.
- Scholtens (2003), *Review of the Operation of the Protected Disclosures Act - Report to the Minister of State Services (NZ)*, <http://www.beehive.govt.nz/ViewDocument.cfm?DocumentID=18693>.
- Togias, S. (2012), *Blowing the whistle ethical and legal issues*, 5th International Conference on Information Law and Ethics 2012.
- Transparency international (2010) *Policy Position: Whistleblowing - an Effective Tool in the Fight against Corruption*.
- Transparency international (2012), *Recommended Principles for Whistleblower Legislation*.
- Transparency international (2013), *Recommended Principles for Whistleblower Legislation*.
- Transparency international (2013), *Whistleblowing in Europe Legal protections for whistleblowers in the EU*.
- Vandekerckhove, W. (2010), *European whistleblower protection tiers or tears*, in D. Lewis (ed) *A Global Approach to Public Interest Disclosure*, Cheltenham/Northampton MA, Edward Elgar, pp. 15-35.

- Vaughn, Devine, and Henderson (2003), The Whistleblower Statute Prepared for the Organization States and the Global Legal Revolution Protecting Whistleblowers, *George Washington L. Rev.* 35 pp. 857-902.
- Vinten and Gavin (2005), Whistleblowing on health, welfare, and safety: the UK experience, *Journal of The Royal Society for the Promotion of Health* Vol 125 No 1, pp. 23-29.
- Walters, K.D. (1975), Your Employees Right to Blow the Whistle, *Harvard Business Review* 534, pp. 26-34 cont. 161-2.
- Wortley, R., Cassematis, P., and Donkin, M. (2008), *Who blows the whistle, who doesn't and why*, in Brown, A.J. (ed.) *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, Canberra, ANU Press.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς (2013), *Εναλλακτική στη σιωπή, Αποτελεσματικότερη προστασία και υποστήριξη των whistleblowers στην Ελλάδα.*