

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΟΙΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

**«Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος
υπό το πρίσμα της ενωσιακής και εθνικής δικαιοταξίας»**

“The whistleblowers’ protection in the light of EU and national jurisdiction”

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΡΕΑ ΔΡΙΚΟΥ

Αθήνα, 2024

Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή

Ιωάννα Αναστασοπούλου, Διδάκτωρ Νομικής Σχολής LMU (Επιβλέπουσα)

Νικόλαος Λίβος, Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Όλγα Τσόλκα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ρέα Δρίκου, 2024

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

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

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δε δηλώνει αποδοχή των γνώμων της συγγραφέα.

Δήλωση μη λογοκλοπής και ανάληψης προσωπικής ευθύνης

Η εργασία είναι αποτέλεσμα πρωτότυπης έρευνας και δε χρησιμοποιεί πνευματική ιδιοκτησία τρίτων χωρίς αναφορές. Αναλαμβάνονται όλες οι νομικές και διοικητικές συνέπειες σε περίπτωση που αποδειχθεί ότι η εργασία αποτελεί προϊόν λογοκλοπής ή προϊόν τρίτων.

Η Δηλούσα

Ρέα Δρίκου

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	5
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	6
ABSTRACT	7
A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
B. ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ	11
1. Η προστασία υπό το πρίσμα της ενωσιακής δικαιοταξίας.....	11
1.1 Το πλαίσιο προστασίας πριν από την υιοθέτηση της Οδηγίας 2019/1937.....	11
1.1.1 Το προστατευτικό πλαίσιο σε επίπεδο παραγωγού ενωσιακού δικαίου	11
1.1.2 Το προστατευτικό πλαίσιο στα κράτη – μέλη της ΕΕ	13
1.1.3 Η πρόσκληση για την υποβολή νομοθετικής πρότασης	14
1.1.4 Η αλλαγή της στάσης του προτείνοντος οργάνου	16
1.2 Το νέο πλαίσιο προστασίας από την Οδηγία 2019/1937	17
1.2.1 Το ζήτημα θεμελίωσης της νομικής βάσης	17
1.2.1.1 Η διατομεακή προσέγγιση	17
1.2.1.2 Η κριτική	19
1.2.2 Το πεδίο εφαρμογής	22
1.2.2.1 Καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής	22
1.2.2.2 Ζητήματα επέκτασης και εφαρμογής	23
1.2.2.3 Προσωπικό πεδίο εφαρμογής	26

1.3 Οι προϋποθέσεις και η μορφή της προστασίας.....	28
1.3.1 Οι όροι της Οδηγίας 2019/1937	28
1.3.1.1 Οι βάσιμοι λόγοι του αναφέροντος.....	28
1.3.1.2 Οι τρόποι γνωστοποίησης των πληροφοριών.....	29
1.3.1.3 Το ζήτημα των ανώνυμων αναφορών.....	32
1.3.2 Η πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ	33
1.3.2.1 Τα έξι κριτήρια εκτίμησης	33
1.3.2.2 Η συνύπαρξη των δύο συστημάτων προστασίας.....	37
1.3.3 Τα προβλεπόμενα μέτρα προστασίας.....	39
Γ. ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ	43
2. Η προστασία υπό το πρίσμα της εθνικής δικαιοταξίας	43
2.1 Το άρθρο 47 του ΚΠΔ.....	43
2.1.1 Το πεδίο εφαρμογής.....	43
2.1.2 Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις.....	46
2.2 Τα προστατευτικά μέτρα του ΚΠΔ	48
2.2.1 Η αποχή από την ποινική δίωξη του άρθρου 47 ΚΠΔ.....	49
2.2.2 Η φυσική προστασία του άρθρου 218 ΚΠΔ	50
2.3 Ο νόμος ενσωμάτωσης 4990/2022.....	51
2.3.1 Η πορεία προς την ενσωμάτωση	51
2.3.2 Η αξιολόγηση των θεσπισθεισών διατάξεων	52
2.3.3 Το ζήτημα της επέκτασης του πεδίου εφαρμογής	55
Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	57
ΠΗΓΕΣ	58

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

αιτ. σκ.	αιτιολογική σκέψη
άρ.	άρθρο
αριθμ.	αριθμός
βλ.	βλέπε
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΟΚΕ	Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
επ.	επόμενα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ευρ. Ελ. Συν.	Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
Ευρ. Επ.	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
Ευρ. Κοιν.	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΚΠΔ	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
ν.	νόμος
ό.π.	όπως παραπάνω
παρ.	παράγραφος
παράρτ.	παράρτημα
περ.	περίπτωση
ΠΚ	Ποινικός Κώδικας
πρβλ.	πράβαλε
π.χ.	παραδείγματος χάριν
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
σελ.	σελίδα
σκ.	σκέψη
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
στοιχ.	στοιχείο
Συμβ. ΕΕ	Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
σύστ.	σύσταση
ΧΘΔ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματεύεται το επίπεδο προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος υπό το φως της ενωσιακής και εθνικής μας έννομης τάξης. Λαμβάνοντας υπόψη την αξία του θεσμού αυτού για την καταπολέμηση της διαφθοράς της οποίας ο αντίκτυπος εντοπίζεται τόσο στο επίπεδο της κοινωνίας όσο και της οικονομίας, αλλά και το προγενέστερο κατακερματισμένο πλαίσιο προστασίας, εξετάζει τη διαμόρφωση του νέου προστατευτικού πεδίου υπό το πρίσμα της Οδηγίας 2019/1937 ΕΕ. Στόχος του πρώτου μέρους της εργασίας είναι η ανάδειξη ζητημάτων που αφορούν στη νομική βάση της Οδηγίας, το πεδίο εφαρμογής της, τις προϋποθέσεις που προβλέπει για την παροχή προστασίας, καθώς και τα μέσα που αξιοποιεί για την επίτευξη του σκοπού της. Ακολούθως, διερευνώνται συγκριτικά τα νομολογιακώς παγιωμένα κριτήρια του ΕΔΔΑ σε σχέση με την προστασία των εν λόγω προσώπων, επί τη βάση του άρθρου 11 της ΕΣΔΑ. Συναφώς, εντοπίζεται η λειτουργία δύο επιπέδων προστασίας εντός του ευρωπαϊκού χώρου και διερευνάται ο τρόπος με τον οποίο δύνανται να συνυπάρξουν. Στο δεύτερο μέρος της, η εργασία επικεντρώνεται στο καθεστώς προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος από την ελληνική έννομη τάξη κατά τον χρόνο πριν και μετά την ενσωμάτωση της Οδηγίας με τον Ν.4990/2022. Σημαντικού ενδιαφέροντος κρίνεται η δημιουργία δύο συστημάτων προστασίας και σε εθνικό επίπεδο, η διαμόρφωση των οποίων προσδοκάται να καταστεί ομοιόμορφη στο μέλλον.

Λέξεις κλειδιά

Μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, Οδηγία 2019/1937 ΕΕ, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ν. 4990/2022, Προϋποθέσεις και μέτρα προστασίας

ABSTRACT

The current thesis discusses the level of whistleblowers' protection in the light of EU and Greek national legal order. Taking into account the value of this institution in the fight against corruption, whose impact is identified both on a social and economic level, as well as the previous fragmented framework of protection, it is examined the formation of the new protective field in the view of the EU Directive 2019/1937. The aim of the first part of this thesis is to highlight issues related to the legal basis of the Directive and its scope, the prescribed conditions for the provision of protection, as well as the means used to achieve its purpose. Furthermore, they are investigated comparatively the jurisprudentially established criteria of the ECtHR in relation to the respective protection of the persons in question, on the basis of Article 11 of the ECHR. In this regard, it is identified the operation of two levels of protection within the European area and it is explored the way in which they can coexist. In its second part, the paper focuses on the whistleblowers' protection status provided by the Greek legal order during the time before and after the transposition of the Directive through the Greek Law 4990/2022. It is concerned of great interest the creation of two protection systems at national level, too. The configuration of these two systems is expected to become uniform in the future.

Keywords

Whistleblowers, EU Directive 2019/1937, European Court of Human Rights, Law 4990/2022, Conditions for protection and protective measures

A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο θεσμός του «whistleblower», εκείνου δηλαδή του προσώπου το οποίο «φυσάει τη σφυρίχτρα» (σε μετάφραση του αγγλικού όρου, «blow the whistle») προκειμένου να αποκαλύψει μία παρανομία εντοπίζεται στις κοινωνίες προ αρχαιοτάτων χρόνων. Ήδη από τον 4^ο αιώνα π.Χ., οι «συκοφάντες» της αρχαίας Αθήνας κατέδιδαν έναντι αμοιβής παράνομες πράξεις των συμπολιτών τους¹, ενώ επί ρωμαϊκής εποχής οι «delatores» αποτελούσαν μέρος ενός συστήματος δίωξης πολιτών από ιδιώτες². Η χρήση του όρου «whistleblower» φαίνεται να αρχίζει να χρησιμοποιείται περίπου τη δεκαετία του 1960, με τη συστηματική αντιμετώπιση αυτού να εμφανίζεται το έτος 1972 στις Η.Π.Α.³. Ως ορισμός του «whistleblowing» επιλέγεται, ως ευρέως αποδεκτός, εκείνος της αποκάλυψης από πρώην ή νυν μέλη μίας οργανωμένης οντότητας των παρανόμων, ανήθικων ή παράτυπων πρακτικών ευρισκομένων υπό τον έλεγχο των εργοδοτών των μελών αυτών, προς άτομα ή οργανώσεις δυνάμενες να προβούν σε ενέργειες⁴. Σαφώς, τα επιμέρους στοιχεία τα οποία πρέπει να συντρέχουν ώστε να υπαχθεί ένα πρόσωπο στο καθεστώς του «whistleblower» διαφέρουν ανά δικαιοταξία, όπως θα εξεταστεί ακολούθως, ειδικά, σε επίπεδο ενωσιακής και εθνικής έννομης τάξης.

Στην Ελλάδα, κατ' αντιστοιχία του όρου «whistleblower» θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ο όρος «πληροφοριοδότης» ή πιο ουδέτερα «καταγγέλλων δυσλειτουργίες»⁵. Ωστόσο, με σκοπό να αποφευχθούν τυχόν παραλληλισμοί με κακόσημους ιστορικά όρους και, συγκεκριμένα, με εκείνους των «πληροφοριοδοτών» ή «καταδοτών», οι οποίοι έχουν συνδεθεί με την υποστήριξη αυταρχικών καθεστώτων⁶, επικράτησε τελικά ο τεχνικός, αλλά πλέον θετικός όρος, «μάρτυρες

¹ Βλ. ιστορική ανάλυση από Φερενίκη Παναγοπούλου-Κουντατζή, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblowing) – Μια ηθικο-συνταγματική θεώρηση, Σάκκουλας, 2016, σελ. 19 επ.

² Βλ. αναφορά στην έννοια από Δημήτρη Τσιλική, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες και μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος: Η προβληματική στον διεθνή χώρο, *The Art of Crime*, Τεύχος 6, 2018, στοιχ. Β, αριθμ. 2.

³ Αναφορά του όρου το 1972 από R. Nader, P. Petkas & K. Blackwell, 'Whistle Blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility' και Ch. Peters & T. Branch, 'Blowing the Whistle: Dissent in the Public Interest', κατά παραπομπή Thomas Olesen, 'The Birth of an Action Repertoire: On the Origins of the Concept of Whistleblowing', *Journal of Bus Ethics*, Τεύχος 179, Νο13-24, 2021, σελ.1, <https://doi.org/10.1007/s10551-021-04868-3>

⁴ Janet Near & Marcia Miceli, 'Organizational dissidence: The case of whistle-blowing', *Journal of Bus. Ethics*, Τεύχος 4, Νο1, 1985, σελ. 4, <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00382668>

⁵ Βλ. ανάλυση σχετικά με την απόδοση του όρου «whistleblowers» στην ελληνική από Φ. Παναγοπούλου-Κουντατζή, ό.π., σελ. 6 επ.

⁶ Νικόλαος Λίβος, Η συμβολή των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) στην καταπολέμηση της διαφθοράς, Στρογγυλή Τράπεζα 6ου Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων: Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας – Δυνατότητες και όρια, 2013, σελ. 472, 473.

δημοσίου συμφέροντος». Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, λοιπόν, ως άλλοι διαιτητές, «φυσούν τη σφυρίχτρα τους» και ενημερώνουν για μία έκνομη δραστηριότητα στο πλαίσιο του χώρου εργασίας τους καλώντας σε κινητοποίηση τους υφιστάμενους μηχανισμούς αντίδρασης, αφότου τους παράσχουν πληροφορίες χάρη στις οποίες αποκαλύπτονται και διώκονται αξιόποινες πράξεις⁷.

Μέσω της αναφοράς καταχρηστικών πρακτικών, οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην καταπολέμησης της διαφθοράς, η ανάγκη πάταξης της οποίας κρίνεται επιβεβλημένη για την προστασία τόσο της κοινωνικής όσο και της οικονομικής ζωής. Σε μία κοινωνία όπως είναι εκείνη που συνδιαμορφώνουν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το γεγονός ότι περισσότερο από το 70% των ερωτηθέντων σε σχετική έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το 2023⁸, θεωρεί ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στη χώρα του, αποτελεί κάτι περισσότερο από ένα ενδεικτικό στοιχείο της επιτακτικής ανάγκης αντιμετώπισής της. Ακόμη, ένα τέτοιο ποσοστό μπορεί να φανερώσει από τη μία πλευρά την ηθική απενοχοποίηση της διαφθοράς⁹, η οποία και επιτρέπει την παγίωσή της, και από την άλλη πλευρά, τον φυσικό κλονισμό της εμπιστοσύνης των πολιτών ως προς τις πολιτειακές αποφάσεις και κατ' επέκταση τη διατάραξη της κοινωνικής ευημερίας και ανάπτυξης¹⁰.

Όσον αφορά τις επιπτώσεις της διαφθοράς στην οικονομία, αρκεί να σημειωθεί ότι μόνο στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με έρευνα του Ευρωκοινοβουλίου, το συνολικό κόστος του κινδύνου διαφθοράς μεταξύ των ετών 2016 και 2021 σε όλους τους τομείς των κρατών μελών, διαπιστώθηκε ότι ανερχόταν στα 29,6 δισεκατομμύρια ευρώ¹¹. Την ίδια στιγμή, σε έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα εκτιμώμενα οικονομικά οφέλη από την προστασία των

⁷ Βλ. ανάλυση Ιωάννη Ανδρουλάκη, «Προστατευόμενοι» (ψευδώνυμοι) μάρτυρες, «χάρτινοι» μάρτυρες και «μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος», Νομικό Βήμα, Τόμος 69, Τεύχος 3, 2021, σελ. 496, 497.

⁸ Ευρ. Επ., Έκθεση Ειδικού Ευρωβαρόμετρου, 'Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2023', σελ. 17, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968>

⁹ Πρβλ. Ν. Λίβο, ό.π., σελ. 469 για το 91% των Ελλήνων με αντίστοιχη άποψη για την ύπαρξη διαφθοράς, ποσοστό το οποίο εν έτη 2023 ανέρχεται στο 97% σύμφωνα με την έκθεση της Ευρ. Επ., ό.π.

¹⁰ Βλ. για την αξία της πρόληψης της διαφθοράς Μαρία Στυλιανίδου, Προστασία των εργαζόμενων μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στο δημόσιο τομέα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 15.

¹¹ Ευρ. Κοιν., Έκθεση Υπηρεσίας Ερευνών, 'Stepping up the EU's efforts to tackle corruption', 2023, σελ.17, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/734687/EPRS_STU\(2023\)734687_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/734687/EPRS_STU(2023)734687_EN.pdf)

μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, αποκλειστικά και μόνο στον τομέα αυτόν των δημοσίων συμβάσεων, αυτά μπορούν να κινηθούν από 5,8 έως 9,6 δισεκατομμύρια ευρώ, κάθε χρόνο¹².

Μία προβολή των στοιχείων αυτών σε τομείς όπως είναι η φορολογία, η δημόσια υγεία ή το περιβάλλον, μπορεί αναμφίβολα να υπερτονίσει τη βαρύνουσα σημασία της προστασίας αυτών των μαρτύρων. Η εν λόγω προστασία αναδύεται υπό το βάρος των αντιποίνων τα οποία οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος κινδυνεύουν να αντιμετωπίσουν, σε χρόνο μετά την αναφορά των εμπιστευτικών τους πληροφοριών προς τους αρμοδίους να τις διαχειριστούν. Για τον αναφέροντα μία παραβίαση του δικαίου ελλοχεύει ο κίνδυνος αντιποίνων, τόσο εντός του εργασιακού του χώρου, όσο και εκτός αυτού.

Σε ό,τι αφορά το εργασιακό περιβάλλον, τα αντίποινα δύνανται να έχουν τη μορφή στέρησης της επαγγελματικής ανέλιξης, απώλειας της θέσης εργασίας, πράξεων αντεκδίκησης εν γένει, ψυχολογικής πίεσης, εκφοβισμού, ακόμη και βίαιων συμπεριφορών¹³, ενώ παράλληλα, ο αναφέρων μπορεί να βρεθεί ενώπιον τόσο των ποινικών, όσο και των πολιτικών δικαστηρίων, ως διωκόμενος λόγου χάριν για έγκλημα κατά της τιμής ή ως εναγόμενος για αξιώσεις προς αποζημίωση, αντίστοιχα¹⁴. Ως εκ τούτου, κρίνεται αναγκαίο να διαμορφωθεί ένα πλαίσιο έννομης προστασίας, το οποίο θα εγγυάται την ασφάλεια των προσώπων μετά την απόφασή τους να αναφέρουν παραβιάσεις, και ακόμη περισσότερο που θα δημιουργεί ένα ασφαλές περιβάλλον, το οποίο θα ενθαρρύνει τους πολίτες να αναφέρουν παράτυπες πρακτικές, χωρίς ενδοιασμούς ή τον φόβο αντιποίνων, με απώτερο σκοπό την εξασφάλιση της διαφάνειας¹⁵.

Αξίζει, λοιπόν, να επιδιωχθεί εν συνεχεία μία κατά το δυνατόν κριτική προσέγγιση της παρεχόμενης προστασίας προς τα πρόσωπα των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, υπό το πρίσμα της ενωσιακής δικαιοταξίας, ειδικά, στο πλαίσιο της υιοθετηθείσας από την Ευρωπαϊκή Ένωση Οδηγίας 2019/1937, καθώς και υπό το φως της πάγιας νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, μη παραλείποντας τη διερεύνηση του επιπέδου προστασίας στον χώρο της εθνικής μας έννομης τάξης.

¹² Ευρ. Επ., ‘Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement - Final Report’, 2017, σελ. 37, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

¹³ Μ. Στυλιανίδου, ό.π., σελ. 17.

¹⁴ Δ. Τσιλίκης, ό.π., στοιχ. Δ, αριθμ. 15, 16.

¹⁵ Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, ό.π., σελ. 131-132.

B. ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

1. Η προστασία υπό το πρίσμα της ενωσιακής δικαιοταξίας

1.1 Το πλαίσιο προστασίας πριν από την υιοθέτηση της Οδηγίας 2019/1937

1.1.1 Το προστατευτικό πλαίσιο σε επίπεδο παραγωγού ενωσιακού δικαίου

Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος μέχρι το 2019 λάμβανε χώρα εντός ενός αποσπασματικού και ιδιαίτερα περιορισμένου νομικού πλαισίου, αποτελούμενου από μη συστηματικές ρυθμίσεις Κανονισμών και Οδηγιών της Ένωσης. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα πιο ανεπτυγμένα πλαίσια για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος εντοπίζονταν στην *Οδηγία 2015/2392 ΕΕ για την κατάχρηση της αγοράς και στους Κανονισμούς για την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ*¹⁶.

Ειδικότερα, όσον αφορά την πρώτη προαναφερθείσα περίπτωση, με το άρθρο 32 του *Κανονισμού 2014/596 για την προστασία από την κατάχρηση της αγοράς* θεσπίστηκε η υποχρέωση των κρατών μελών να καθιερώνουν αποτελεσματικούς μηχανισμούς για την αναφορά πραγματικών ή πιθανών παραβάσεων αυτού, όπως κατ' ελάχιστον είναι η συγκρότηση ασφαλών διαύλων επικοινωνίας, η λήψη μέτρων προστασίας έναντι αντιποίνων εις βάρος των αναφερόντων, καθώς και η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, τόσο του αναφέροντος όσο και του αναφερομένου προσώπου. Ακολούθως, με την *Οδηγία 2015/2392 για τη ρύθμιση ζητημάτων υποβολής αναφορών στις αρμόδιες αρχές σχετικά με τις παραβάσεις του ως άνω Κανονισμού* προβλέφθηκαν ειδικοί κανόνες για τις διαδικασίες του προπαρατεθέντος άρθρου 32.

¹⁶ Ευρ. Επ., Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης και Καταναλωτών, List of annexes on the Proposal for a Directive on the protection of persons reporting on breaches of Union law, 20/04/2018, Παράρτ. 5, σελ. 90, https://commission.europa.eu/system/files/2018-04/1-11_annexes.pdf

Η δεύτερη αναφορά της Επιτροπής, για την αξία των Κανονισμών για την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και οργανισμών, σχετίζεται με τον *Κανονισμό 2004/723 του Συμβουλίου για την τροποποίηση του προϊσχύσαντος Κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων της ΕΕ*. Ειδικότερα, με τα άρθρα 22α και 22β του εν λόγω Κανονισμού, θεσπίστηκαν οι διαδικασίες για την αναφορά από τους υπαλλήλους της Ένωσης οποιασδήποτε απάτης, διαφθοράς ή σοβαρής παρατυπίας, καθώς και η προστασία αυτών των προσώπων από δυσμενείς συνέπειες εξαιτίας των εν λόγω αναφορών τους¹⁷.

Επιπροσθέτως, με την υιοθετηθείσα *Οδηγία 2016/943 ΕΕ για το εμπορικό απόρρητο* προβλέφθηκε ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να απορρίπτουν αιτήσεις με αντικείμενο ένδικα μέτρα και διαδικασίες στις περιπτώσεις που η θεωρούμενη απόκτηση, χρήση ή αποκάλυψη εμπορικού απορρήτου πραγματοποιήθηκε από το καταγγελλόμενο αναφέρον πρόσωπο με σκοπό την προστασία του γενικού δημοσίου συμφέροντος. Η ρύθμιση αυτή του άρθρου 5 περ. β της Οδηγίας για το εμπορικό απόρρητο θεσπίστηκε με στόχο την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, όμως αποτελούσε μία ακόμη μεμονωμένη προστατευτική διάταξη, η οποία βέβαια σύμφωνα με την Επιτροπή διαφέρει ως προς τους άλλους ενωσιακούς κανόνες, καθώς η παρεχόμενη από αυτήν προστασία δε συνιστά ένα μέσο για την επίτευξη του σκοπού της Οδηγίας, αλλά ένα μέσο παρέκκλισης με πρόθεση τη διασφάλιση της ελευθερίας της έκφρασης¹⁸.

Οι ανωτέρω ενδεικτικά παρατεθέντες κανόνες της Ένωσης είναι σαφές ότι δε συγκροτούσαν ένα ενιαίο σύστημα προστασίας των μαρτύρων. Όπως προκύπτει, μάλιστα, από τον Κατάλογο παραρτημάτων της Πρότασης της Επιτροπής για μία Οδηγία για τα πρόσωπα που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης (της παρούσας, δηλαδή, Οδηγίας 2019/1937), η ύπαρξη ενωσιακών διατάξεων που προβλέπουν την υποχρέωση προστασίας τους εντοπίζεται σε 35 διαφορετικά νομοθετήματα, τα οποία και αφορούν σε ένα πλήθος τομέων του δικαίου της ΕΕ¹⁹. Γίνεται, λοιπόν, αντιληπτό ότι κατά το διάστημα πριν την υιοθέτηση της Οδηγίας 2019/1937, το νομικό πλαίσιο προστασίας των αναφερόντων προσώπων, δε θα μπορούσε να χαρακτηριστεί από συστηματικότητα, αλλά από μία κατακερματισμένη και, ως εκ τούτου, αναποτελεσματική δομή.

¹⁷ Ευρ. Επ., Πρόταση για Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης, COM/2018/218 final - 2018/0106 (COD), 23/04/2018, σελ. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52018PC0218>

¹⁸ Ευρ. Επ., List of annexes on the Proposal, ό.π., σελ. 90.

¹⁹ Ευρ. Επ., List of annexes on the Proposal, ό.π., σελ. 87-89.

1.1.2 Το προστατευτικό πλαίσιο στα κράτη – μέλη της ΕΕ

Παράλληλα, η προστασία των αναφερόντων παραβιάσεις του δικαίου στο πλαίσιο των δικαιωμάτων των κρατών μελών δε βρισκόταν σε καλύτερη πορεία σε σχέση με την προπεριγραφείσα. Σύμφωνα με αναφορά της Διεθνούς Διαφάνειας, η οποία δημοσιεύθηκε για το έτος 2013²⁰, μόλις 4 από τα κράτη μέλη της Ένωσης διέθεταν εκείνη τη χρονική περίοδο νομικά πλαίσια προστασίας, τα οποία μπορούσαν να θεωρηθούν ανεπτυγμένα. Επρόκειτο για το Λουξεμβούργο, τη Ρουμανία, τη Σλοβενία και το – τότε κράτος μέλος – Ηνωμένο Βασίλειο. Από τα υπόλοιπα κράτη μέλη, τα 16 διέθεταν, σύμφωνα με την ίδια αναφορά, μερική νομική προστασία των προσώπων, ενώ τα υπόλοιπα 7 κράτη μέλη, είτε είχαν πολύ περιορισμένο είτε καθόλου νομικό πλαίσιο προστασίας. Μεταξύ των τελευταίων κρατών βρισκόταν και η Ελλάδα, μαζί με χώρες όπως η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Φινλανδία.

Μέχρι την υιοθέτηση της Οδηγίας 2019/1937, κάποια κράτη μέλη σημείωσαν σχετική πρόοδο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι εκείνο της Γαλλίας, η οποία το 2017 έθεσε σε εφαρμογή τον νόμο Sapin II²¹, με τον οποίο καθιερώθηκε η γαλλική Υπηρεσία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, η εθνική δηλαδή υπηρεσία με σκοπό την αποτροπή και την ανίχνευση πράξεων διαφθοράς, ενώ ακόμη προβλέφθηκαν και μέτρα συμμόρφωσης ορισμένων εταιρειών²². Το ίδιο έτος, και η Ιταλία προέβη σε μία σημαντική ενίσχυση της προστασίας των αναφερόντων παραβιάσεις του δικαίου. Ειδικότερα, η προστασία των προσώπων αυτών, η οποία μέχρι τότε

²⁰ Διεθνής Διαφάνεια, Whistleblowing in Europe, 2013, βλ. σελ. 5 και 8, https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf

²¹ LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/ECFM1605542L/jo/texte>

²² Συμβούλιο της Ευρώπης, Anti-corruption measures and remedies applicable to companies, 2016, <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/-/anti-corruption-measures-in-companies>

περιοριζόταν στον δημόσιο τομέα, με τον ιταλικό νόμο 179/2017²³ επεκτάθηκε και στον ιδιωτικό²⁴. Ωστόσο, στην πλειοψηφία τους τα κράτη μέλη παρέμεναν στάσιμα.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τη σχετικώς δημοσιευθείσα το 2019 αναφορά της Διεθνούς Διαφάνειας²⁵, κατά το έτος πριν την υιοθέτηση της Οδηγίας 2019/1937, τα περισσότερα κράτη μέλη της Ένωσης δε διέθεταν ειδική νομοθεσία και, μάλιστα, στα ελάχιστα κράτη στα οποία υπήρχε κάποια πρόβλεψη, αυτή διακρινόταν από σημαντικά κενά. Με βάση την ίδια αναφορά, μόλις τα 10 εκ των τότε 28 κρατών μελών της Ένωσης είχαν θεσπίσει νομοθεσία αφορώσα, αποκλειστικά, στην προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, ενώ σε περισσότερα από τα μισά κράτη δεν υπήρχε προστασία η οποία να καλύπτει τόσο τον δημόσιο, όσο και τον ιδιωτικό τομέα²⁶. Επρόκειτο, λοιπόν, για ένα ελλιπές πλαίσιο προστασίας και στο επίπεδο των εθνικών δικαιιοταξιών, όπως άλλωστε και στο ενωσιακό, το οποίο επί σειρά ετών οδηγούσε στην κατάδειξη της ανάγκης καθιέρωσης μίας ολοκληρωμένης και ενιαίας προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

1.1.3 Η πρόσκληση για την υποβολή νομοθετικής πρότασης

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιλήφθηκε και ανέδειξε την ανάγκη πρότασης και ψήφισης νομοθετήματος για την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου, αρκετά χρόνια πριν να αποκτήσει η Οδηγία 2019/1937 την τελική της μορφή.

Πιο συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήδη από το 2013 με *Ψήφισμά του για το οργανωμένο έγκλημα, τη διαφθορά και τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες* καλούσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλει νομοθετική πρόταση εντός του αυτού έτους, για μία αποτελεσματική και ολοκληρωμένη προστασία των μαρτύρων τόσο στον δημόσιο όσο και τον

²³ LEGGE del 30 novembre 2017, n° 179, Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/14/17G00193/sg>

²⁴ Nowell D. Bamberger, Giulia Checacci, 'The New Italian Law on Whistleblowing Procedures and Its Impact on Compliance Programs', Cleary Enforcement Watch, 2018, <https://www.clearyenforcementwatch.com/2018/02/new-italian-law-whistleblowing-procedures-impact-compliance-programs/>

²⁵ Διεθνής Διαφάνεια Ολλανδίας, 'Mapping the EU on legal whistleblower protection - Assessment before the implementation of the EU whistleblowing Directive', 2019, σελ. 4, <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2020/06/Mapping-the-EU-on-Whistleblower-Protection-TI-NL.pdf>

²⁶ Διεθνής Διαφάνεια Ολλανδίας, ό.π., σελ. 4.

ιδιωτικό τομέα²⁷. Η μη ανταπόκριση της Επιτροπής, οδήγησε το 2015 σε επανάληψη του αιτήματος μέσω του *Ψηφίσματος σχετικά με τις φορολογικές αποφάσεις τύπου «tax ruling»*, στο οποίο μάλιστα το Κοινοβούλιο έθετε στην Επιτροπή προθεσμία έως τον Ιούνιο του 2016, ώστε να προτείνει νομοθετικό πλαίσιο για την ως άνω αποτελεσματική προστασία²⁸. Εντός ενός μηνός, ακολούθησε νέο *Ψήφισμα σχετικά με την επίτευξη διαφάνειας, συντονισμού και σύγκλισης στις πολιτικές όσον αφορά τη φορολογία των εταιρειών στην ΕΕ*, το οποίο περιείχε αντίστοιχες συστάσεις προς την Επιτροπή και αιτούνταν, για άλλη μία φορά, την υποβολή νομοθετικής πρότασης για την προστασία όσων αναφέρουν αξιόποινες πράξεις, με αποκλειστικό σκοπό την προστασία του δημοσίου συμφέροντος²⁹. Το 2016 μαζί με την έκφραση της δυσαρέσκειάς του για τη μη κινητοποίηση της Επιτροπής, διατύπωσε ξανά το ως άνω αίτημα στο πλαίσιο δεύτερου *Ψηφίσματος σχετικά με τις φορολογικές αποφάσεις τύπου «tax ruling»*³⁰.

Σε μία ακόμα πιο ηχηρή και στοχευμένη προσπάθειά του, το Ευρωκοινοβούλιο τάχθηκε το 2017 υπέρ του *Ψηφίσματος 2016/2055 σχετικά με τον ρόλο των ‘καταγγελτών’ στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης*. Αφού εξέφρασε τη λύπη του για το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν ανταποκρίθηκε με οιαδήποτε πρότασή της για τη θέσπιση ενός ελάχιστου επιπέδου προστασίας Ευρωπαίων ‘καταγγελτών’, την παρότρυνε να πράξει αναλόγως³¹. Το αυτό έτος, δημοσιεύθηκε το *Ψήφισμα 2016/2224, ειδικά για τα θεμιτά μέτρα προστασίας των ‘καταγγελτών’ οι οποίοι ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον*, με το οποίο η Επιτροπή κλήθηκε «μετά την αξιολόγηση της προσήκουσας νομικής βάσης που θα επιτρέψει στην ΕΕ να αναλάβει περαιτέρω

²⁷ Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα σχετικά με το οργανωμένο έγκλημα, τη διαφθορά και τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες: συστάσεις για δράσεις και πρωτοβουλίες που πρέπει να αναληφθούν, (2013/2107(INI)), 23/08/2013, σύστ.14, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0444_EL.html

²⁸ Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα σχετικά με τις φορολογικές αποφάσεις τύπου «tax ruling» και άλλα μέτρα παρόμοιου χαρακτήρα ή αποτελέσματος, (2015/2066(INI)), 25/11/2015, σύστ.144, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52015IP0408>

²⁹ Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα που περιέχει συστάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με την επίτευξη διαφάνειας, συντονισμού και σύγκλισης στις πολιτικές όσον αφορά τη φορολογία των εταιρειών στην Ένωση, (2015/2010(INL)), 16/12/2015, σύστ.Α7, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0457_EL.html

³⁰ Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα σχετικά με τις φορολογικές αποφάσεις τύπου «tax ruling» και άλλα μέτρα παρόμοιου χαρακτήρα ή αποτελέσματος, (2016/2038(INI)), 06/07/2016, σύστ.45,46, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0310_EL.html

³¹ Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα σχετικά με τον ρόλο των καταγγελτών (whistle-blowers) στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2016/2055(INI)), 14/02/2017, σύστ.1,2, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0022_EL.html

δράση, να υποβάλει, πριν από το τέλος του τρέχοντος έτους, μια οριζόντια νομοθετική πρόταση για τη θέσπιση ενός ολοκληρωμένου κοινού κανονιστικού πλαισίου»³².

Επί τη βάσει των ανωτέρω, γίνεται αντιληπτό ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιλαμβανόμενο την ανάγκη ύπαρξης μίας ενιαίας νομοθετικής προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου, καλούσε επί σειρά ετών την κατά κανόνα λαμβάνουσα τη νομοθετική πρωτοβουλία Ευρωπαϊκή Επιτροπή, να δράσει και να υποβάλει πρόταση για τη θέσπιση προστατευτικών μέτρων. Το ερώτημα το οποίο εύλογα προκύπτει, είναι ο λόγος της παρατεταμένης αυτής «αναληψίας». Η τότε Επίτροπος Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ, σε απάντησή της προς σχετικό ερώτημα μελών του Ευρωκοινοβουλίου, δήλωσε ότι η Επιτροπή δε σκόπευε να προτείνει εκείνη τη χρονική περίοδο νομοθεσία για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, σημειώνοντας ότι υπήρχαν ήδη διεθνή πρότυπα³³. Είναι, ωστόσο, άξιο παρατήρησης ότι η ύπαρξη ή μη διεθνών προτύπων δεν μπορεί να αποτελεί λόγο αποφυγής θεσμοθέτησης ενός ενιαίου ευρωπαϊκού προστατευτικού πλαισίου.

1.1.4 Η αλλαγή της στάσης του προτείνοντος οργάνου

Υπό την πίεση των εξελίξεων της εποχής, η υποβολή πρότασης από την Επιτροπή ήταν επιβεβλημένη, όπως άλλωστε η ίδια αναγνώρισε στην πορεία. Έχουσα το βάρος του φορολογικού σκανδάλου των “Panama Papers” αποκαλυφθέντων από το παγκόσμιο δίκτυο ερευνητών δημοσιογράφων “International Consortium for Investigative Journalism” – οργάνωση η οποία είχε ήδη αποκαλύψει το εταιρικό φορολογικό σκάνδαλο “Luxleaks” του 2014, ενώ, στην προκειμένη περίπτωση, οδήγησε στη διαρροή εκατομμυρίων εμπιστευτικών εγγράφων για εκατοντάδες χιλιάδες off-shore εταιρείες μέσω των οποίων πρόσωπα, μεταξύ αυτών και δημόσιοι αξιωματούχοι

³² Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα σχετικά με θεμιτά μέτρα για την προστασία των καταγγελτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον όταν αποκαλύπτουν εμπιστευτικές πληροφορίες για επιχειρήσεις και δημόσιους οργανισμούς, (2016/2224(INI)), 24/10/2017, σύστ.1, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0402_EL.html

³³ Nikolaj Nielsen, ‘EU-Wide Whistleblower Protection Law Rejected’, EU Observer, 23/10/2013, <https://euobserver.com/rule-of-law/141671>

των κρατών μελών της Ένωσης, απέκρυπταν τα χρήματά τους από τον δημόσιο έλεγχο³⁴ – η Επιτροπή προχώρησε το 2016 σε Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Στην εν λόγω Ανακοίνωσή της, δεχόταν την ύπαρξη σκοπιμότητας στην ανάληψη οριζόντιας ή περαιτέρω τομεακής δράσης σε ενωσιακό επίπεδο, προκειμένου να ενισχυθεί η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος³⁵.

Δύο έτη αργότερα, τον Απρίλιο του 2018, η Επιτροπή υπό τη σώρευση σκανδάλων αφορώντων την αποκάλυψη εμπιστευτικών πληροφοριών όπως το “Dieselgate”, τα προαναφερθέντα “LuxLeaks” και “Panama Papers”, καθώς και οι τότε εν εξελίξει αποκαλύψεις για την “Cambridge Analytica”, παρουσίασε με το Δελτίο Τύπου της την Πρότασή της για μία Οδηγία η οποία είχε ως στόχο τη διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας για τους εν λόγω μάρτυρες που καταγγέλλουν παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου³⁶. Όπως παρατηρήθηκε, η Επιτροπή με αυτή της την Πρόταση³⁷ παρέμεινε πιστή σε μία τομεακή προσέγγιση, η οποία, βέβαια, κάλυπτε διάφορες πτυχές της ενιαίας αγοράς και, για πρώτη φορά, της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης³⁸. Η τομεακή αυτή προσέγγιση πρόκειται να αναδειχθεί, εν συνεχεία, μέσα από την εξέταση της νομικής βάσης της Οδηγίας.

1.2 Το νέο πλαίσιο προστασίας από την Οδηγία 2019/1937

1.2.1 Το ζήτημα θεμελίωσης της νομικής βάσης

1.2.1.1 Η διατομεακή προσέγγιση

³⁴ Ευρ. Κοιν., Ενημερωτικό δελτίο 11^{ης} – 14^{ης} Απριλίου 2016, Σύνοδος Ολομέλειας στο Στρασβούργο για το φορολογικό σκάνδαλο των “Panama Papers”, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2016-04-11/4/panama-papers-tax-scandal-debate>

³⁵ Ευρ. Επ., Ανακοίνωση προς το Ευρ. Κοιν. και το Συμβούλιο για τη λήψη περαιτέρω μέτρων με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, (COM(2016)451final), 05/07/2016, σελ.13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0451>

³⁶ Ευρ. Επ., Δελτίο Τύπου, Προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος: η Επιτροπή ορίζει νέους, πανευρωπαϊκούς κανόνες, 23/04/2018, σελ.1, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_18_3441

³⁷ Ευρ. Επ., Πρόταση για Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης, COM/2018/218 final-2018/0106 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52018PC0218>

³⁸ Simone White, ‘A matter of life or death – whistleblowing legislation in the EU’, EUCRIM, Τεύχος 3, 2018, σελ.172, <https://eucrim.eu/issues/2018-03/>

Σύμφωνα με το Έγγραφο Εκτίμησης Αντικτύπου, με το οποίο η Επιτροπή συνόδευσε την Πρότασή της, δεν υπάρχει στις Συνθήκες της Ένωσης νομική βάση, η οποία να επιτρέπει ειδικά στους ενωσιακούς συννομοθέτες να ρυθμίσουν κατά τρόπο γενικό την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, ενώ, παράλληλα, και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, και συγκεκριμένα το άρθρο 11 για την προστασία της ελευθερίας της έκφρασης, δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως αυτόνομη νομική βάση νομοθετικής πρωτοβουλίας³⁹. Συναφώς, επιλέχθηκε για την τελικώς υιοθετηθείσα Οδηγία 2019/1937 της 23ης Οκτωβρίου του 2019⁴⁰, η νομική της θεμελίωση να στηρίζεται σε ένα πλέγμα νομικών βάσεων. «Κύρια» νομική βάση, κατά την αιτιολογική σκέψη 105 της Οδηγίας, είναι εκείνη του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, η οποία αφορά στην έγκριση των αναγκαίων μέτρων για την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Η επιλογή του άρθρου 114 ως «κυρίου», στηρίχθηκε στο γεγονός ότι οι συνέπειες των παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου έχουν διασυννοριακή διάσταση και, ως εκ τούτου, η ανεπαρκής προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος επηρεάζει αρνητικά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς⁴¹.

Πέραν του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, ορίστηκαν επιπλέον 11 επιπρόσθετες νομικές βάσεις για την κάλυψη των τομέων που δεν μπορούν να συνδεθούν άμεσα με την εσωτερική αγορά, αλλά προστατεύονται από συγκεκριμένες διατάξεις των Συνθηκών⁴², και συγκεκριμένα από τα άρθρα 16, 43 παρ. 2, 50, 53 παρ. 1, 91 και 100, 168 παρ. 4, 169, 192 παρ. 1 και 325 παρ. 4 της ΣΛΕΕ, καθώς και το άρθρο 31 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (Ευρατόμ)⁴³. Η Επιτροπή, επομένως, δεν κατέληξε σε μία οριζόντια προσέγγιση της νομοθετικής της πρωτοβουλίας, η οποία να καλύπτει όλους ανεξαιρέτως τους τομείς προστασίας,

³⁹ Ευρ. Επ., Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law, COM(2018) 218 final, Έγγραφο Εργασίας Προσωπικού, 23/04/2018, σελ. 1, 30, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0116>

⁴⁰ Ευρ. Κοιν. και Συμβ. ΕΕ, Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 της 23ης Οκτωβρίου 2019, σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης, OJ L 305, 26/11/2019, <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>, στο εξής: Οδηγία.

⁴¹ Αιτ. σκ. 4 και 6 της Οδηγίας.

⁴² Συμβ. ΕΕ, Νομική Υπηρεσία, Opinion on Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law ("whistleblowers" proposal) - legal basis, JURI14620/18, 14/12/2018, σελ. 14, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14620-2018-INIT/en/pdf>

⁴³ Προοίμιο και Αιτ. σκ. 105 της Οδηγίας.

όπως της είχε συστήσει με το ανωτέρω αναφερθέν Ψήφισμά του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁴⁴, αλλά προχώρησε σε μία διατομεακή προσέγγιση, η οποία αποσκοπεί στην κάλυψη των πτυχών της ενιαίας αγοράς και της προστασίας των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων⁴⁵.

Περαιτέρω, με βάση τις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων του Ευρωκοινοβουλίου για την Πρόταση της Οδηγίας⁴⁶, καθώς και την αντίστοιχη γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου της ΕΕ⁴⁷, η Ένωση μπορούσε, εν προκειμένω, να βασιστεί σε πολλαπλές νομικές βάσεις για τη θέσπιση νομοθεσίας, υπό την προϋπόθεση τήρησης δύο βασικών όρων, όπως αυτοί έχουν αποκρυσταλλωθεί από την πάγια νομολογία του ΔΕΕ. Σύμφωνα, λοιπόν, με τη νομολογία του Δικαστηρίου, ο ορισμός πολλαπλών νομικών βάσεων κρίνεται επιτρεπτός, εφόσον δεν είναι δυνατός ο προσδιορισμός ενός κυρίου ή κυρίαρχου στόχου του νομοθετήματος, και εφόσον οι διαδικασίες που προβλέπονται για κάθε μία από τις νομικές βάσεις δεν είναι ασυμβίβαστες μεταξύ τους ως προς την προβλεπόμενη νομοθετική τους διαδικασία⁴⁸. Όπως αξιολογήθηκε με την πιο πρόσφατη εκ των γνωμοδοτήσεων⁴⁹, την οποία και έλαβαν υπόψη τους οι ενωσιακοί συννομοθέτες κατά την υιοθέτηση του τελικού κειμένου της Οδηγίας, οι ανωτέρω αναφερθείσες προϋποθέσεις συντρέχουν στην προκειμένη περίπτωση, και συναφώς η νομική βάση της, όπως εν τέλει θεμελιώθηκε, ορίζεται κατάλληλη. Ωστόσο, ακριβώς επειδή από νομική σκοπιά, όπως έχει διατυπωθεί, σε μία ελεύθερη μετάφραση, η Οδηγία 2019/1937

⁴⁴ Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα σχετικά με θεμιτά μέτρα για την προστασία των καταγγελτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον όταν αποκαλύπτουν εμπιστευτικές πληροφορίες για επιχειρήσεις και δημόσιους οργανισμούς, 2016/2224(INI), 24/10/2017, σύστ.1, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0402_EL.html

⁴⁵ Emanuela Andreis, 'Towards Common Minimum Standards for Whistleblower Protection Across the EU', European Papers, Τόμος 4 (2), 2019, σελ. 575, 578, <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/towards-common-minimum-standards-for-whistleblower-protection-across-eu>

⁴⁶ Ευρ. Κοιν., Επιτροπή Νομικών Θεμάτων, Opinion on the legal basis for the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law (COM(2018)0218–C8-0159/2018–2018/0106(COD)), 25/10/2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-AL-629554_EN.pdf?redirect και Opinion on the legal basis of the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law, (COM(2018)0218–C8-0159/2018–2018/0106(COD)), 25/03/2019 and Addendum of 09/04/2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0398-ERR02_EN.pdf?redirect

⁴⁷ Συμβ. ΕΕ, Νομική Υπηρεσία, Opinion on Commission's proposal, ό.π.

⁴⁸ Απόφαση 6^{ης} Νοεμβρίου 2008, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της ΕΕ, C-155/07, σκ.37, με αναφορά και στην πάγια νομολογία και Απόφαση 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2009, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της ΕΕ, C-166/07, σκ.69, με αναφορά στην πάγια νομολογία.

⁴⁹ Ευρ. Κοιν., Επιτροπή Νομικών Θεμάτων, Opinion on the legal basis of the proposal, 09/04/2019, ό.π.

«ακροβατεί πάνω σε πολλά λεπτά σκοινιά», σε περίπτωση αμφισβήτησής της ενώπιον του ΔΕΕ, οι πολλαπλές νομικές της βάσεις θα μπορούσαν να αποτελέσουν αδυναμία της⁵⁰.

1.2.1.2 Η κριτική

Ειδικότερα, όσον αφορά μέχρι στιγμής τη θεωρία, έχει ήδη αμφισβητηθεί η μη αξιοποίηση ως νομικής βάσης του άρθρου 153 ΣΛΕΕ για τις συνθήκες εργασίας των εργαζομένων, και μεταξύ άλλων, για την προστασία της υγείας και της ασφάλειάς τους. Η Επιτροπή απέρριψε την ιδέα μίας νομοθετικής πρωτοβουλίας ερειδομένης στο άρθρο 153 ΣΛΕΕ θεωρώντας ότι διακρίνεται από ένα περιορισμένο προσωπικό πεδίο εφαρμογής, το οποίο θα οδηγούσε στην εξαίρεση κρίσιμων κατηγοριών δυνητικών μαρτύρων, όπως είναι οι αυτοαπασχολούμενοι, οι εργολάβοι ή οι προμηθευτές⁵¹. Ακόμη, η Επιτροπή έκρινε ότι νομική θεμελίωση βασιζόμενη στο άρθρο 153, θα σήμαινε την επιβολή δυσανάλογων βαρών προς τους εργοδότες, λόγω της πιθανολογούμενης αύξησης των αναφορών των εργαζομένων σχετικά με ατομικά παράπονα αφορώντα τις συνθήκες εργασίας, τη στιγμή που η εν λόγω αύξηση δε θα μεταφραζόταν σε ένα υψηλότερο ποσοστό ανίχνευσης παραβιάσεων της νομοθεσίας της Ένωσης⁵².

Κατά μία άποψη, η προστασία των αναφερόντων στη βάση του άρθρου 153 ΣΛΕΕ θα ήταν όντως περιορισμένη, καθότι οι προστατευτικοί κανόνες της Οδηγίας θα εφαρμόζονταν μόνο όταν θα χρειαζόταν να προστατευτεί η ασφάλεια και η υγεία των εργαζομένων στον χώρο εργασίας τους⁵³. Από την άλλη πλευρά, μία πρωτοβουλία βασιζόμενη στο άρθρο 153, η οποία θα ρύθμιζε την προστασία των μαρτύρων σε ό,τι αφορά τις συνθήκες εργασίας τους, θα μπορούσε να παρέχει προστασία στους εργαζομένους που καταγγέλλουν παραβάσεις τόσο του εθνικού όσο και του ενωσιακού δικαίου⁵⁴, και όχι μόνο του δευτέρου εξ' αυτών, όπως θα εξεταστεί στη συνέχεια στο πλαίσιο του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας. Ωστόσο, επειδή, πράγματι, μια τέτοια οριζόντια προσέγγιση θα είχε κατά τα εκτεθέντα από την Επιτροπή μία περιορισμένη

⁵⁰ Vigilencia Abazi, The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?, *Industrial Law Journal*, Τόμος 49, Τεύχος 4, 2020, σελ. 654, <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwaa023>

⁵¹ Ευρ. Επ., Impact Assessment, σελ. 38.

⁵² Ευρ. Επ., Impact Assessment, ό.π.

⁵³ Emanuela Andreis, ό.π., σελ. 578.

⁵⁴ Simone White, ό.π., σελ. 172.

αποτελεσματικότητα ως προς τη βελτίωση της επιβολής του δικαίου της Ένωσης⁵⁵, έστω η συμπερίληψη του άρθρου 153 μεταξύ των νομικών βάσεων της Οδηγίας, θα ήταν επιθυμητή.

Ειδικότερα, δεδομένου ότι η προστασία των εν λόγω προσώπων είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις συνθήκες εργασίας τους, η προσθήκη του άρθρου 153 ΣΛΕΕ ως επιπρόσθετης νομικής βάσης θα αποτελούσε θετικό πρόσημο απέναντι στην ανάγκη προστασίας του εργαζομένου, και όχι αποκλειστικά της εσωτερικής αγοράς του άρθρου 114 ΣΛΕΕ⁵⁶, ενώ ο σκοπός της Οδηγίας θα καθίστατο σαφώς ευρύτερος, με αποτέλεσμα την αντίστοιχη διεύρυνση του προστατευτικού της πεδίου. Σε κάθε περίπτωση, το ίδιο το κείμενο της Οδηγίας 2019/1937 επιβεβαιώνει την ανάγκη περαιτέρω συζήτησης σχετικά με τη συμπερίληψη του άρθρου 153. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 27 παρ. 3, η Επιτροπή υποχρεούται έως τις 17 Δεκεμβρίου 2025 να υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αξιολογώντας – μεταξύ άλλων – την ανάγκη τροποποιήσεων, με σκοπό την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της παρούσας σε περαιτέρω ενωσιακές πράξεις ή τομείς, και ιδίως σχετικά με τη βελτίωση του εργασιακού περιβάλλοντος για την προστασία της υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων, καθώς και τις συνθήκες εργασίας τους⁵⁷.

Ακόμη, μπορεί να προκαλέσει εκ πρώτης όψεως εντύπωση η μη επιλογή ποινικής νομικής βάσης σε μία Οδηγία για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, ενός θεσμού που έγκειται στην κατάδειξη ποινικώς κολάσιμων πράξεων και συμβάλλει στη δίωξή τους. Το άρθρο 83 ΣΛΕΕ, ωστόσο, το οποίο θα μπορούσε να τύχει εφαρμογής εν προκειμένω⁵⁸, δεν επελέγη από την Ένωση. Σύμφωνα με τη Νομική Υπηρεσία του Ευρωκοινοβουλίου, η παράγραφος 3 του άρθρου 83 ΣΛΕΕ θα συνιστούσε τροχοπέδη για τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λόγω της δυνατότητας που παρέχει στα κράτη μέλη για παραπομπή του ζητήματος στο Συμβούλιο και, συναφώς, δε θα ήταν επιτρεπτός ο συνδυασμός του με τις υπόλοιπες νομικές βάσεις⁵⁹. Επιπλέον, μέτρα στη βάση του άρθρου 83 ΣΛΕΕ θα ίσχυαν για την Ιρλανδία, μόνο εφόσον η ίδια επέλεγε

⁵⁵ Simone White, ό.π.

⁵⁶ Δημήτριος Καφτεράνης, 'The future of the Whistle-blowing Directive: criticising its legal bases', Queen Mary Law Journal, Τόμος 1, 2021, σελ.72, <https://dx.doi.org/10.26494/QMLJ72466>

⁵⁷ Άρ. 27 παρ. 3 της Οδηγίας.

⁵⁸ Βλ. ανάλυση της δυνατότητας από Δ. Καφτεράνης, 'The Role of the European Parliament Towards the Adoption of an EU Legal Framework on the Protection of Whistleblowers', The law of whistleblowing: cross-disciplinary, contextual and comparative perspectives edited by Valsamis Mitsilegas and Santiago Wortman Jofre, Leiden Brill, 2022, σελ.15,16.

⁵⁹ Ευρ. Κοιν., Επιτροπή Νομικών Θεμάτων, Opinion on the legal basis for the proposal, 25/10/2018, σελ.10.

την προαιρετική συμμετοχή της (κατά τη ρήτρα opt-in του 21^{ου} Πρωτοκόλλου), ενώ δε θα εφαρμόζονταν στη Δανία (κατά το 22^ο Πρωτόκολλο) και, ως εκ τούτου, θα ελλόχευσε ο κίνδυνος διάσπασης της κοινής θέσεως των κρατών σε επίπεδο Συμβουλίου⁶⁰. Όπως εύστοχα έχει διατυπωθεί, η ανάγκη για ένα εργαλείο επιβολής του νόμου στο πλαίσιο της Οδηγίας (εννοώντας ως εργαλείο επιβολής του νόμου τους ίδιους τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος) θα ήταν επιθυμητό να είχε οδηγήσει στην επιλογή του άρθρου 83 ΣΛΕΕ, εντούτοις, τα επαπειλούμενα διαδικαστικά εμπόδιά του εξηγούν την απόφαση της Ένωσης⁶¹.

Επί τη βάσει των ανωτέρω, γίνεται φανερό ότι οι συννομοθέτες δεν κατέληξαν με βεβαιότητα σε μία το δυνατόν καταλληλότερη νομική βάση για την Οδηγία 2019/1937. Ακριβώς για αυτόν τον λόγο, επιφύλαξαν τη δυνατότητα περαιτέρω επεξεργασίας της στο μέλλον. Σε κάθε περίπτωση, στόχος τους είναι η ισχυρότερη προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, μέσα από μία αναγκαστικά διατομεακή προσέγγιση. Με το άρθρο 114 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με τις υπόλοιπες 11 επιπρόσθετες νομικές βάσεις, η Ένωση απέκτησε την αρμοδιότητα να επιδιώξει μέσω της Οδηγίας 2019/1937 τη διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου⁶², έστω με ένα αντίστοιχα περιορισμένο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής. Όπως έχει διαπιστωθεί, το περιορισμένο αυτό πεδίο εφαρμογής της, προκύπτει από την ως άνω περιγραφείσα νομική της βάση, δεν είναι ζήτημα επιλογής, αλλά αρμοδιότητας της Ένωσης⁶³, η οποία δεν μπορούσε μέσω του πρωτογενούς δικαίου της να εξαρτήσει την αρμοδιότητά της από μία αυτόνομη νομική βάση που θα επέτρεπε τη θέσπιση ενός κανονιστικού πλαισίου προστασίας με οριζόντια προσέγγιση, καλύπτοντας το σύνολο των τομέων του δικαίου.

1.2.2 Το πεδίο εφαρμογής

1.2.2.1 Καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής

⁶⁰ Ευρ. Κοιν., Επιτροπή Νομικών Θεμάτων, ό.π.

⁶¹ Δ. Καφτεράνης, ό.π., σελ.16.

⁶² Βλ. άρ. 1 για τον σκοπό της Οδηγίας.

⁶³ Δ. Καφτεράνης, ό.π., σελ.19.

Το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2019/1937 καθορίζεται, λοιπόν, από την τομεακή νομική της βάση, ενώ ρυθμίζεται στο άρθρο 2 παρ.1, στο οποίο συμπεριλαμβάνεται ένας σημαντικός αριθμός τομέων προστασίας. Ειδικότερα, οι προστατευτικές της διατάξεις εφαρμόζονται – με βάση τον Κατάλογο Οδηγιών και Κανονισμών της ΕΕ που ανευρίσκεται στο Παράρτημα της Οδηγίας – στην περίπτωση που αναφέρονται παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης οι οποίες αφορούν στους τομείς των δημοσίων συμβάσεων, των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, της ασφάλειας των προϊόντων και των μεταφορών, της προστασίας του περιβάλλοντος, των τροφίμων, των ζωοτροφών και των ζώων, της προστασίας από την ακτινοβολία και της πυρηνικής ασφάλειας, της ασφάλειας εν γένει, της δημόσιας υγείας, της προστασίας των καταναλωτών, της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και της ασφάλειας των συστημάτων δικτύου και των πληροφοριών⁶⁴. Στον κατάλογο αυτόν προστίθενται, ακόμη, οι αναφερόμενες στο άρθρο 325 ΣΛΕΕ παραβιάσεις που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης⁶⁵, αλλά και οι παραβιάσεις της περιγραφόμενης στο άρθρο 26 παρ. 2 ΣΛΕΕ εσωτερικής αγοράς και των κανόνων της Ένωσης για τον ανταγωνισμό, για τις κρατικές ενισχύσεις και τη φορολογία των εταιρειών⁶⁶.

Από την ως άνω παράθεση των καλυπτόμενων από την Οδηγία τομέων προστασίας, καθίσταται εμφανές ότι η Ένωση επιδίωξε να συμπεριλάβει στο πεδίο εφαρμογής της ένα ευρύ φάσμα αντικειμένων. Ακόμη, αξίζει να σημειωθεί ότι οι συννομοθέτες οριοθέτησαν τον όρο «παραβίαση» κατά την ευρεία έννοιά του. Ειδικότερα, με το άρθρο 5 παρ. 1 ως «παραβίαση» ορίζεται κάθε πράξη ή παράλειψη, η οποία είτε είναι παράνομη, είτε αρκεί να αντιβαίνει στο αντικείμενο ή τον σκοπό των κανόνων της Οδηγίας, χωρίς δηλαδή απαραίτητα να τους παραβιάζει. Μάλιστα, σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου, η παραβίαση δεν κρίνεται αναγκαίο να είναι πραγματική, αλλά αρκεί να θεωρηθεί δυνητική. Φυσικά και τα εν λόγω στοιχεία, δεν μπορούν παρά να χαρακτηριστούν ως θετικά. Την ίδια στιγμή, όμως, δεν πρέπει να παραβλεφθεί η πολυπλοκότητα η οποία δημιουργείται από τις προβλεπόμενες διατάξεις, και η οποία στην πράξη μπορεί να οδηγήσει σε μία αναποτελεσματική εφαρμογή της Οδηγίας⁶⁷. Ακριβώς αυτό το ζήτημα, φρόντισε να αναδείξει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο μέσω της σχετικής του γνωμοδότησης,

⁶⁴ Αρ. 2 παρ.1 εδ.α.

⁶⁵ Αρ. 2 παρ.1 εδ.β.

⁶⁶ Αρ. 2 παρ.1 εδ. γ.

⁶⁷ Em. Andreis, ό.π., σελ.584-585.

στην οποία και εξέφρασε την ανησυχία του ως προς την επίτευξη μιας πραγματικά αποτελεσματικής προστασίας⁶⁸.

1.2.2.2 Ζητήματα επέκτασης και εφαρμογής

Η εν λόγω πολυπλοκότητα εντείνεται ακόμη περισσότερο με τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 1, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη δύνανται επί τη βάση του εθνικού τους δικαίου να επεκτείνουν την προβλεπόμενη προστασία σε όσους τομείς δεν καλύπτονται από το καθ' ύλην πεδίο της Οδηγίας. Όπως έχει αξιολογηθεί από τη γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, στην περίπτωση που τα κράτη μέλη δεν επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής και στους τομείς του εθνικού τους δικαίου, οι δυνάμει μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος θα έρχονται αντιμέτωποι με πολύπλοκες αξιολογήσεις, περί του αν η προς αναφορά πράξη άπτεται της ενωσιακής ή της εθνικής νομοθεσίας, και κατ' επέκταση της αντίστοιχης προστασίας που τυχόν παρέχεται⁶⁹. Πράγματι, όπως προκύπτει από την αναφορά της Διεθνούς Διαφάνειας σχετικά με το επίπεδο προστασίας των εξεταζόμενων μαρτύρων στην ΕΕ για το έτος 2023⁷⁰, πολλά από τα κράτη μέλη, όπως η Ελλάδα, η Ουγγαρία, η Πορτογαλία και η Ισπανία, επέλεξαν σε πρώτη φάση να μην προβούν σε αυτή την επέκταση, ενώ άλλα κράτη προτίμησαν να εξαρτήσουν την προστασία των αναφερόντων πράξεις που βρίσκονται εκτός του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας από στοιχεία όπως είναι η σοβαρότητα των αναφερομένων παραβιάσεων (π.χ. στη Δανία) ή η ύπαρξη δημοσίου συμφέροντος (π.χ. στην Ολλανδία και τη Σουηδία).

Στο πλαίσιο αυτής της ανομοιομορφίας προστασίας που διαμορφώνεται μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης, τα ζητήματα που μπορούν να ανακύψουν κατά την εφαρμογή της Οδηγίας κρίνονται σημαντικά. Επί παραδείγματι, στις περιπτώσεις αυτές, στις οποίες δεν έχει λάβει χώρα η επέκταση του πεδίου εφαρμογής βάσει του εθνικού δικαίου, και με δεδομένο ότι το άρθρο 153 ΣΛΕΕ για τις συνθήκες εργασίας των εργαζομένων δε συνιστά νομική βάση⁷¹,

⁶⁸ Ευρ. Ελ. Συν., Opinion No 4/2018 concerning the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law, (2018/C 405/01), 09/11/2018, σελ.3, <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=47282>

⁶⁹ Ευρ. Ελ. Συν., ό.π.

⁷⁰ Διεθνής Διαφάνεια, 'How well do EU countries protect whistleblowers? – Assessing the transposition of the EU Whistleblower Protection Directive', 07/11/2023, σελ. 11, <https://www.transparency.org/en/publications/how-well-do-eu-countries-protect-whistleblowers-speakup>

⁷¹ Βλ. Υποενότητα 1.2.1.2 Η κριτική.

προκύπτει το ερώτημα του πώς πρόκειται να παρασχεθεί προστασία σε έναν εργαζόμενο στον τομέα της δημόσιας υγείας, οι συνθήκες εργασίας του οποίου συνδέονται, μεν, εγγενώς με ένα πεδίο πολιτικής της Οδηγίας⁷², η αναφορά του, δε, σχετίζεται με τις συνθήκες εργασίας του, του άρθρου 153 ΣΛΕΕ⁷³.

Επιπλέον, στην περίπτωση μη επέκτασης, δημιουργείται σύγκρουση των κανόνων δικαίου όταν η παραβίαση της εκάστοτε εξεταζόμενης αναφοράς ανήκει εν μέρει στο πεδίο εφαρμογής της ενωσιακής και εν μέρει σε εκείνο της εθνικής έννομης τάξης. Ανάλογο, λοιπόν, είναι το ερώτημα για τον τρόπο προστασίας του εργαζομένου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, ο οποίος αναφέρει απάτη που αφορά σε συγχρηματοδοτούμενο πρόγραμμα, το οποίο και χρηματοδοτείται κατά το ένα μέρος του από ενωσιακούς και κατά το άλλο από εθνικούς πόρους⁷⁴.

Περαιτέρω, είναι δυνατόν να ανακύψουν ζητήματα στο πλαίσιο των σχέσεων της Οδηγίας για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος με άλλες πράξεις της Ένωσης. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 3, η Οδηγία συνιστά *lex generalis* σε σχέση με τους ειδικούς κανόνες που περιλαμβάνονται στο υπ' αριθμ. 2 Παράρτημά της, και για τον λόγο αυτόν, όταν κρίνονται συναφείς μεταξύ τους, εφαρμόζονται οι τελευταίοι (εδ. α), εφόσον, βέβαια, η υπό εξέταση υπόθεση ρυθμίζεται από αυτούς τους ειδικούς κανόνες κατά τρόπο υποχρεωτικό (εδ. β εξ' αντιδιαστολής).

Σε μία ειδικότερη ρύθμιση των εν λόγω σχέσεων, διαμορφώνεται από το άρθρο 21 (παρ. 7 εδ. β) της Οδηγίας 2019/1937 η σχέση της με την Οδηγία 2016/943 για το εμπορικό απόρρητο. Σύμφωνα με την ως άνω διάταξη, η νομιμότητα της αναφοράς παραβιάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2019/1937, και ταυτόχρονα αφορούν σε εμπορικά απόρρητα, κρίνεται υπό τις προϋποθέσεις της Οδηγίας για το εμπορικό απόρρητο (κατά το άρθρο 3 παρ.2 αυτής). Σε αυτήν την περίπτωση, βέβαια, το αν θα παρασχεθεί προστασία στον αναφέροντα εξετάζεται υπό τους όρους της Οδηγίας για τους μάρτυρες. Αντιθέτως, σε περίπτωση που οι αναφερόμενες παραβιάσεις δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της τελευταίας, και το πεδίο αυτής δεν έχει επεκταθεί βάσει της εθνικής νομοθεσίας, η χορήγηση προστασίας του αναφέροντος θα

⁷² Άρθρο 1 παρ.1 εδ. α περ. viii για τη δημόσια υγεία.

⁷³ Βλ. προβληματισμό από Vigjilencja Abazi, ό.π., σελ. 647.

⁷⁴ Βλ. σχολιασμό από Διεθνή Διαφάνεια Ελλάδος για το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του νόμου ενσωμάτωσης στη Δημόσια διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου υπό τον τίτλο: «Προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου – Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2019 (L 305)», 13/10/2022, <http://www.opengov.gr/ministryofjustice/?p=16215>

κριθεί κατά τις διατάξεις της Οδηγίας για το εμπορικό απόρρητο, η οποία απαιτεί από αυτόν να έχει ενεργήσει με σκοπό τη διαφύλαξη του γενικού δημοσίου συμφέροντος (κατά το άρθρο 5 περ. β αυτής)⁷⁵. Λαμβάνοντας υπόψη τα προεκτεθέντα, καθώς και το γεγονός ότι κατά κανόνα το στοιχείο του γενικού δημοσίου συμφέροντος – όπως θα εξεταστεί στη συνέχεια⁷⁶ – δεν αναζητείται από την Οδηγία για τους μάρτυρες, μπορεί να γίνει αντιληπτή τόσο η ερμηνευτική δυσκολία των διατάξεων του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της, όσο και η άνιση μεταχείριση του αναφέροντος, η οποία και εξαρτάται από το εφαρμοζόμενο κάθε φορά πεδίο.

Συμπερασματικά, δεν πρέπει να παραγνωριστεί η προσπάθεια της Ένωσης να καλύψει ποικίλους τομείς και να παράσχει μία διευρυμένη προστασία, σύμφωνα πάντα με την αρμοδιότητά της. Ωστόσο, η παρούσα διαμόρφωση του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας συντελεί, από κοινού με τις επιλογές των κρατών μελών περί μη επέκτασης, σε μία ανομοιόμορφη εφαρμογή της και, αντίστοιχα, ανομοιόμορφη παροχή προστασίας, συμβάλλοντας κατ' επέκταση στη δημιουργία ανασφάλειας δικαίου. Σε κάθε περίπτωση, η εμφάνιση ενώπιον εθνικού δικαστηρίου ζητημάτων ερμηνείας ή κύρους κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, θα σημαίνει τη δυνατότητα του εκάστοτε εθνικού δικαστή – και εάν δικάζει σε τελευταίο βαθμό την υποχρέωσή του – να αποστέλλει κατ' άρθρον 267 ΣΛΕΕ προδικαστικό ερώτημα ενώπιον του ΔΕΕ, του αρμοδίου δηλαδή δικαστηρίου να ερμηνεύσει και να κρίνει επί των ανωτέρω εξεταζομένων ζητημάτων.

1.2.2.3 Προσωπικό πεδίο εφαρμογής

Στον αντίποδα του περιορισμένου αντικειμενικού πεδίου, βρίσκεται το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας. Όπως έχει υποστηριχθεί, το άρθρο 4 αυτής παρέχει έναν περιεκτικό καθορισμό των προσώπων που πρέπει να προστατεύονται από τις διατάξεις της⁷⁷. Από την ανάλυση που θα ακολουθήσει θα αναδειχθεί ότι το προσωπικό πεδίο της αφορά στους εργαζομένους σε έναν δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό, καθώς και στα πρόσωπα που έρχονται σε επαφή με έναν τέτοιο οργανισμό στο πλαίσιο των εργασιακών τους δραστηριοτήτων, λόγω του

⁷⁵ Βλ. τον προβληματισμό της Διεθνούς Διαφάνειας, 'Building on the EU Directive for whistleblower protection', 2019, σελ. 4, https://transparency.eu/wp-content/uploads/2020/11/2019_EU_whistleblowing_EN.pdf

⁷⁶ Βλ. Ενότητα 1.3 Οι προϋποθέσεις και η μορφή της προστασίας.

⁷⁷ Micaela Del Monte, 'Protecting whistle-blowers in the EU', European Parliamentary Research Service, 2023, σελ.5 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747103/EPRS_BRI\(2023\)747103_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747103/EPRS_BRI(2023)747103_EN.pdf)

γεγονότος ότι είναι από τους πρώτους που ανακαλύπτουν τις παραβιάσεις του νόμου⁷⁸ και κατά συνέπεια μπορούν να παράσχουν ακριβέστερα και ισχυρότερα στοιχεία.

Ειδικότερα, οι προστατευτικές διατάξεις εφαρμόζονται, πράγματι, σε πρόσωπα τα οποία εργάζονται είτε στον ιδιωτικό είτε στον δημόσιο τομέα και ως εκ τούτου έχουν αποκτήσει πληροφορίες σχετικά με παραβιάσεις, τις οποίες αναφέρουν ή αποκαλύπτουν δημόσια⁷⁹. Μεταξύ των προσώπων αυτών βρίσκονται οι εργαζόμενοι κατά την τυπική έννοια του άρθρου 45 παρ. 1 ΣΛΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων υπαλλήλων⁸⁰, οι αυτοαπασχολούμενοι κατά το άρθρο 49 ΣΛΕΕ⁸¹, οι μέτοχοι και τα μέλη διοικητικών, διαχειριστικών ή εποπτικών οργάνων επιχειρήσεων, περιλαμβανομένων και των μη εκτελεστικών μελών αυτών⁸², καθώς και τα πρόσωπα που εργάζονται υπό την εποπτεία και τις οδηγίες αναδόχων, υπεργολάβων και προμηθευτών⁸³. Επιπροσθέτως, στα προστατευόμενα πρόσωπα ανήκουν και οι εθελοντές και οι ασκούμενοι (αμειβόμενοι και μη), πρόσωπα δηλαδή που προσφέρουν έργο χωρίς απαραίτητα να λαμβάνουν αμοιβή⁸⁴. Η προσθήκη αυτών των κατηγοριών επιδοκιμάστηκε από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συμβούλιο, το οποίο χαίρεται το γεγονός ότι με το εν λόγω προσωπικό πεδίο εφαρμογής καλύπτονται παραβιάσεις που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ στο πλαίσιο ακόμη και σύνθετων έργων, στα οποία εμπλέκονται διάφοροι παράγοντες αποτελούντες δυνάμει μάρτυρες δημόσιου συμφέροντος, όπως είναι οι σύμβουλοι, οι εργολάβοι και οι εθελοντές⁸⁵.

Περαιτέρω, η Οδηγία συγκαταλέγει μεταξύ των προστατευομένων και πρόσωπα των οποίων η εργασιακή σχέση κατά τον χρόνο αναφοράς έχει λήξει ή ακόμη δεν έχει ξεκινήσει, οπότε οι πληροφορίες για τυχόν παραβιάσεις λήφθηκαν κατά τη διαδικασία της πρόσληψης ή άλλων προσυμβατικών διαπραγματεύσεων⁸⁶. Στο πλαίσιο, μάλιστα, παροχής μίας διευρυμένης προστασίας, επεκτείνει την εφαρμογή του υποκειμενικού της πεδίου και σε όσους συνδράμουν ως διαμεσολαβητές βοηθώντας τον αναφέροντα στη διαδικασία⁸⁷, αλλά και σε τρίτα πρόσωπα συνδεδεμένα με αυτούς, τα οποία κινδυνεύουν να υποστούν αντίποινα (τέτοια πρόσωπα μπορεί

⁷⁸ Βλ. αιτ. σκ. 1.

⁷⁹ Άρ. 4 παρ. 1 σε συνδυασμό με άρ. 5 παρ. 7.

⁸⁰ Άρ. 4 παρ. 1 περ. α.

⁸¹ Άρ. 4 παρ. 1 περ. β.

⁸² Άρ. 4 παρ. 1 περ. γ.

⁸³ Άρ. 4 παρ. 1 περ. δ.

⁸⁴ Άρ. 4 παρ. 1 περ. γ.

⁸⁵ Συμβ. ΕΕ, Νομική Υπηρεσία, Opinion on Commission's proposal, ό.π., σελ. 4.

⁸⁶ Άρ. 4 παρ. 2 και 3 αντίστοιχα.

⁸⁷ Άρ. 4 παρ. 4 περ. α σε συνδυασμό με άρ. 5 παρ. 8.

να είναι οι συνάδελφοί τους ή οι συγγενείς τους)⁸⁸, καθώς και σε νομικές οντότητες ανήκουσες στους αναφέροντες ή ούσες εργασιακά συνδεδεμένες με αυτούς⁸⁹. Η προσθήκη της τελευταίας κατηγορίας, αναμφίβολα, συμβάλλει στην ύψωση ενός τείχους προστασίας, σαφώς, ισχυρότερου από την πλειονότητα της υφιστάμενης νομοθεσίας⁹⁰.

Από το προσωπικό πεδίο εφαρμογής, βέβαια, εξαιρούνται οι υπάλληλοι της ΕΕ παρά τη σχετική συμπερίληψη των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων. Οι υπάλληλοι της Ένωσης δύνανται να υποβάλλουν αναφορές βάσει του Κανονισμού 2004/723 για την υπηρεσιακή τους κατάσταση (άρθρα 22α και 22β), στο πλαίσιο, όμως, μίας εσωτερικής διαδικασίας διαμόρφωσης των κανόνων από το εκάστοτε όργανο ή οργανισμό. Έτσι, η Ένωση επιλέγει για το προσωπικό της μια μη συστηματοποιημένη προστασία, την οποία η ίδια η Οδηγία επιδιώκει να επανορθώσει σε εθνικό επίπεδο⁹¹. Σε γενικές γραμμές, βέβαια, το προσωπικό πεδίο της Οδηγίας γίνεται κοινώς αποδεκτό, δοθέντος ότι καλύπτει τόσο τον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα, ενώ, παράλληλα, προστατεύει την πλειονότητα των πιθανών αναφερόντων και των φυσικών και νομικών προσώπων που συνδράμουν στις αναφορές ή αποκαλύψεις αυτών⁹². Όπως έχει αξιολογηθεί, πρόκειται για ένα σαφές, ολοκληρωμένο⁹³ και, σκοπίμως, φύσει ευρύ υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής⁹⁴.

1.3 Οι προϋποθέσεις και η μορφή της προστασίας

1.3.1 Οι όροι της Οδηγίας 2019/1937

1.3.1.1 Οι βάσιμοι λόγοι του αναφέροντος

Στο άρθρο 6 ορίζονται οι όροι υπό τους οποίους οι αναφέροντες παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης δικαιούνται προστασία δυνάμει των διατάξεων της Οδηγίας. Σύμφωνα, λοιπόν, με το

⁸⁸ Άρ. 4 παρ. 4 περ. β.

⁸⁹ Άρ. 4 παρ. 4 περ. γ.

⁹⁰ Vigjilenca Abazi, ό.π., σελ. 647.

⁹¹ Vigjilenca Abazi, ό.π.

⁹² Διεθνής Διαφάνεια, 'Building on the EU Directive for whistleblower protection', 2019, σελ. 2.

⁹³ Robert Brockhaus και Δ. Καφεράνης, 'No more Piecemeal Tactics – Call for a comprehensive implementation of EU's Whistleblowing Directive', Verfassungsblog on Matters Constitutional, 2020, <https://verfassungsblog.de/no-more-piecemeal-tactics/>

⁹⁴ Simon Gerdemann, 'Europe's New Whistleblowing Laws', 2nd European Conference on Whistleblowing Legislation, 2023, σελ. 145, <https://univerlag.uni-goettingen.de/handle/3/isbn-978-3-86395-595-3>

γράμμα του άρθρου 6, η εν λόγω προστασία παρέχεται στα πρόσωπα που εμπίπτουν στο ως άνω αναλυθέν προσωπικό πεδίο εφαρμογής, υπό δύο προϋποθέσεις.

Κατά πρώτον, οι αναφέροντες θα πρέπει να είχαν βάσιμους λόγους να θεωρούν ότι οι δοθείσες πληροφορίες σχετικά με τις αναφερθείσες παραβιάσεις ήταν αληθείς κατά τον χρόνο της αναφοράς, και ενέπιπταν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας⁹⁵. Με βάση την υπ' αριθμ. 32 αιτιολογική σκέψη, η απαίτηση αυτή συνιστά δικλείδα ασφαλείας απέναντι σε κακόβουλες, επιτόλαιες ή καταχρηστικές αναφορές και διασφαλίζει ότι, από τη μία πλευρά, δε χάνουν προστασίας όσοι εν γνώσει τους αναφέρουν εσφαλμένες πληροφορίες, ενώ, από την άλλη πλευρά, δε χάνεται η προστασία όταν υποβάλλεται ανακριβής πληροφορία καλή τη πίστη.

Όσον αφορά την κρίση επί της ύπαρξης βασίμων λόγων για την αλήθεια των ισχυρισμών και την ένταξη των παραβάσεων εντός του αντικειμενικού πεδίου εφαρμογής, η ίδια η διάταξη του άρθρου 6 δεν παρέχει κάποια συγκεκριμένη κατεύθυνση. Ωστόσο, κατευθυντήριες γραμμές δίνονται μέσω της ανωτέρω αιτιολογικής σκέψεως, σύμφωνα με την οποία οι βάσιμοι λόγοι των αναφερόντων δημιουργούνται στη βάση των περιστάσεων και των πληροφοριών που έχουν στη διάθεσή τους κατά τον χρόνο της αναφοράς⁹⁶. Επιπρόσθετα σε αυτά τα στοιχεία, θεωρείται σκόπιμο από τη Διεθνή Διαφάνεια να ερευνάται αν ένα πρόσωπο με ισοδύναμη γνώση, εκπαίδευση και εμπειρία, θα συμφωνούσε με την εκάστοτε απόφαση υποβολής αναφοράς⁹⁷.

1.3.1.2 Οι τρόποι γνωστοποίησης των πληροφοριών

Κατά δεύτερον, οι αναφέροντες χρειάζεται να *υπέβαλαν την αναφορά τους μέσα από το προβλεπόμενο από την Οδηγία σύστημα τριών επιπέδων αναφοράς*⁹⁸, δηλαδή, είτε εσωτερικά σύμφωνα με το άρθρο 7, είτε εξωτερικά κατά το άρθρο 10, ή να προέβησαν σε δημόσια αποκάλυψη βάσει του άρθρου 15.

Στην περίπτωση, λοιπόν, που η αναφερόμενη παράβαση μπορεί να αντιμετωπισθεί με αποτελεσματικότητα *εσωτερικά*, και εφόσον θεωρείται από τον αναφέροντα ότι δε συντρέχει κίνδυνος αντιποίνων, τα κράτη μέλη οφείλουν κατά το άρθρο 7 παρ. 2 να ενθαρρύνουν την

⁹⁵ Αρ. 6 παρ. 1 εδ. α.

⁹⁶ Αιτ. σκ. 32.

⁹⁷ Διεθνής Διαφάνεια, 'Building on the EU Directive for whistleblower protection', 2019, σελ. 3.

⁹⁸ Αρ. 6 παρ. 1 εδ. α.

υποβολή αναφοράς μέσω εσωτερικών διαύλων, πριν από την επιλογή εξωτερικών. Στο πλαίσιο του ιδιωτικού τομέα, οι νομικές οντότητες με 50 ή περισσότερους εργαζομένους οφείλουν να διαθέτουν κανάλια και διαδικασίες εσωτερικής αναφοράς⁹⁹. Όσες νομικές οντότητες απασχολούν 50 έως 249 εργαζομένους δύνανται να μοιράζονται πόρους για τη δημιουργία κοινών καναλιών παραλαβής και διερεύνησης των αναφορών¹⁰⁰, ενώ για οντότητες με λιγότερους από 50 εργαζομένους, εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίζουν για τη δημιουργία ή μη εσωτερικών διαύλων¹⁰¹. Σε ό,τι αφορά τον δημόσιου τομέα, η Οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη να εξαιρούν από την υποχρέωση δημιουργίας εσωτερικών διαύλων τους δήμους με λιγότερους από 50 εργαζομένους ή 10.000 κατοίκους¹⁰², όριο αποδοκιμασθέν από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, λόγω του ότι αποκλείει πλήθος δήμων ανά τα ευρωπαϊκά κράτη μέλη, ο μέσος πληθυσμός των οποίων βρίσκεται πολύ χαμηλότερα από τους 10.000 κατοίκους¹⁰³.

Ακολούθως, σύμφωνα με το άρθρο 10, οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να προβαίνουν στην υποβολή αναφοράς *εξωτερικά*, μέσω των θεσπισθέντων εξωτερικών διαύλων, είτε αφότου προέβησαν σε εσωτερική αναφορά, είτε απευθείας, χωρίς δηλαδή η παράλειψη εσωτερικής υποβολής – η οποία ωστόσο απαιτείται να ενθαρρύνεται από τα κράτη¹⁰⁴ – να επηρεάζει τη δυνατότητα αναφοράς εξωτερικά. Με τη σειρά τους, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ορίζουν τις αρμόδιες για την παραλαβή των αναφορών, για την ενημέρωση και την παρακολούθησή τους αρχές¹⁰⁵, οι οποίες πρέπει να αποτελούν ανεξάρτητους και αυτόνομους διαύλους επικοινωνίας κατά το άρθρο 12. Ως τέτοιες δυνητικά αυτόνομες και ανεξάρτητες αρμόδιες αρχές νοούνται από την Ένωση οι δικαστικές, ρυθμιστικές ή εποπτικές και οι διωκτικές αρχές, οι οργανισμοί καταπολέμησης της διαφθοράς ή και οι διαμεσολαβητές¹⁰⁶.

Τόσο για τις εσωτερικές όσο και για τις εξωτερικές αναφορές, η Ένωση επιδιώκει τη διασφάλιση μίας εύκολης πρόσβασης των δυνάμει αναφερόντων σε όλες τις πληροφορίες που

⁹⁹ Άρ. 8 παρ. 3.

¹⁰⁰ Άρ. 8 παρ. 6.

¹⁰¹ Άρ. 8 παρ. 7.

¹⁰² Άρ. 8 παρ. 9.

¹⁰³ Ευρ. Ελ. Συν., Opinion No 4/2018, ό.π., σελ. 4.

¹⁰⁴ Βλ. άρ. 7 παρ. 2 και Thomas Wahl, 'Whistleblowing Directive Published', EUCRIM, Τεύχος 4, 2019, σελ. 238, https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2019-04.pdf

¹⁰⁵ Άρ. 11 παρ. 1.

¹⁰⁶ Αιτ. σκ. 64.

χρειάζονται με σκοπό να λάβουν μία συνειδητή απόφαση¹⁰⁷. Ειδικότερα, οι νομικές οντότητες του ιδιωτικού και δημοσίου τομέα οφείλουν να παρέχουν στους ενδιαφερομένους κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με τη χρήση των εσωτερικών διαύλων¹⁰⁸, τη στιγμή που οι ιθύνουσες αρχές πρέπει να προσφέρουν εξίσου σαφείς πληροφορίες για τις διαδικασίες υποβολής αναφοράς εξωτερικά¹⁰⁹. Συναφώς, τα κράτη υποχρεούνται να φροντίζουν ότι οι αρμόδιες αρχές δημοσιεύουν στους δικτυακούς τους τόπους τις ως άνω πληροφορίες¹¹⁰ και εξασφαλίζουν στο κοινό εύκολη δωρεάν πρόσβαση σε συμβουλές σχετικά με τις διαδικασίες και τα διαθέσιμα μέσα έννομης προστασίας¹¹¹. Ακόμη, με σκοπό την ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού ως προς την αποτελεσματικότητα του συνολικού συστήματος¹¹², η Οδηγία θεσπίζει – ανεξαρτήτως διαύλου αναφοράς – την υποχρέωση αποστολής βεβαίωσης παραλαβής και παροχής ενημέρωσης κατά κανόνα εντός επτά ημερών¹¹³ και εντός τριών μηνών, αντίστοιχα¹¹⁴, καθώς και την υποχρέωση τήρησης της εμπιστευτικότητας¹¹⁵.

Ο τρίτος και τελευταίος τρόπος αναφοράς παραβάσεων του δικαίου εντοπίζεται στις δημόσιες αποκαλύψεις του άρθρου 15 της Οδηγίας. Ο συγκεκριμένος τρόπος αναφοράς, σε αντίθεση με τους δύο προηγούμενους, θέτει ορισμένους πρόσθετους όρους για την παροχή προστασίας. Πρώτον, το πρόσωπο που προβαίνει σε δημόσια αποκάλυψη παραβάσεων ανηκουσών στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας δικαιούται να αξιώσει προστασία κατά τις διατάξεις αυτής, εάν πρώτα υπέβαλε αναφορά είτε εσωτερικά είτε εξωτερικά, αλλά δεν ακολούθησαν οι ενδεδειγμένες ενέργειες από τους αρμοδίους διαύλους¹¹⁶. Δεύτερον, δίδεται προστασία στο πρόσωπο που έχει βάσιμους λόγους να πιστεύει ότι η παραβίαση μπορεί να συνιστά άμεσο ή έκδηλο κίνδυνο για το δημόσιο συμφέρον (όπως ο κίνδυνος στην κατάσταση έκτακτης ανάγκης ή ο κίνδυνος μη αναστρέψιμης βλάβης)¹¹⁷ ή ότι υπάρχει, στο πλαίσιο εξωτερικής αναφοράς, κίνδυνος αντιποίνων ή μικρή προοπτική αποτελεσματικής αντιμετώπισης λόγω των ιδιαίτερων

¹⁰⁷ Γεωργία Γεωργιάδου, ‘The European Commission’s Proposal for Strengthening Whistleblower Protection’, EUCRIM, Τεύχος 3, 2018, σελ. 167, https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-03.pdf#page=28

¹⁰⁸ Άρ. 7 παρ. 3.

¹⁰⁹ Άρ. 9 παρ. 1 εδ. ζ.

¹¹⁰ Άρ. 13.

¹¹¹ Άρ. 20 παρ. 1 εδ. α.

¹¹² Em. Andreis, ό.π., σελ. 581.

¹¹³ Άρ. 9 παρ. 1 εδ. β για εσωτερική αναφορά και άρ. 11 παρ. 2 εδ. β για εξωτερική αναφορά.

¹¹⁴ Άρ. 9 παρ. 1 εδ. στ και άρ. 11 παρ. 2 εδ. δ αντίστοιχα.

¹¹⁵ Άρ. 16.

¹¹⁶ Άρ. 15 παρ. 1 εδ. α.

¹¹⁷ Άρ. 15 παρ. 1 εδ. β περ. ii.

περιστάσεων της υπόθεσης (π.χ. όταν αποδεικτικά στοιχεία μπορεί να συγκαλυφθούν ή να καταστραφούν, ή όταν μία αρχή βρίσκεται σε αθέμιτη σύμπραξη με τον υπαίτιο της παραβίασης ή είναι αναμειγμένη σε αυτήν)¹¹⁸.

Από την ως άνω παράθεση των προϋποθέσεων για παροχή προστασίας σε περίπτωση δημόσιας αποκάλυψης, γίνεται αντιληπτό ότι τα προβλεπόμενα από το άρθρο 15 περιέχουν όρους δύσκολα ερμηνεύσιμους από τον δυνάμει αναφέροντα, καθώς και από τον εφαρμοστή του δικαίου στο πλαίσιο διαμόρφωσης αυτού του νέου πεδίου προστασίας. Ακόμη, υποστηρίζεται ότι οι πρόσθετοι αυτοί όροι εμποδίζουν την απευθείας αποκάλυψη στα μέσα ενημέρωσης¹¹⁹, τη στιγμή που δεν προβλέπουν συγκεκριμένη διαδικασία η οποία πρέπει να ακολουθείται για τη δημόσια αποκάλυψη, και που ο ίδιος ο όρος ερμηνεύεται με τρόπο γενικό, ως η διάθεση στο κοινό πληροφοριών σχετικά με παραβιάσεις¹²⁰. Έτσι, αναμένεται με ενδιαφέρον η ερμηνεία της εν λόγω διατάξεως που θα κληθεί να δώσει το ΔΕΕ¹²¹, όποτε προκύψει ζήτημα κατά την εφαρμογή. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, δεν πρέπει να παροραθεί ως σαφώς θετικό στοιχείο το γεγονός ότι με το άρθρο 15, διευρύνονται τα όρια των νομίμως αποδεκτών ενεργειών από τον μάρτυρα¹²² και κατ' επέκταση οι δυνατότητες αποκάλυψης των παρανόμων πρακτικών και ενεργειών.

1.3.1.3 Το ζήτημα των ανώνυμων αναφορών

Σε αντίθεση με τους ως άνω τρόπους αναφοράς, οι συννομοθέτες δε ρύθμισαν ειδικά τη δυνατότητα ανώνυμων αναφορών. Ακολουθώντας, βέβαια, τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την ανάγκη παροχής προστασίας στους ανωνύμως αναφέροντες σε περίπτωση αποκάλυψης της ταυτότητάς τους εκ των υστέρων¹²³, θέσπισαν την παράγραφο 3 του άρθρου 6. Ωστόσο, σε αντίθεση με τη θέση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής¹²⁴, βάσει της οποίας η ανωνυμία ενός φακέλου δεν μπορεί να συνιστά δικαιολογία μη εξέτασής του δεδομένου ότι οι ανώνυμες καταγγελίες προέρχονται από πρόσωπα ευάλωτα, που

¹¹⁸ Άρ. 15 παρ. 1 εδ. β περ. ii.

¹¹⁹ Vigilencia Abazi, ό.π., σελ. 651.

¹²⁰ Άρ. 5 παρ. 6.

¹²¹ Vigilencia Abazi, ό.π.

¹²² Simone White, ό.π., σελ. 173.

¹²³ Ευρ. Ελ. Συν., Opinion No 4/2018, ό.π., σελ. 5.

¹²⁴ ΕΟΚΕ, Γνωμοδότηση, Ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, SOC/593-EESC-2018, 18/10/2018, σελ. 10, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/strengthening-whistleblower-protection-eu-level>

κατέχουν αρχεία δυνάμενα να θέσουν σε κίνδυνο τη ζωή ή την οικογένειά τους, εναπόθεσαν με το άρθρο 6 παρ. 2 την απόφαση της αποδοχής ανώνυμων αναφορών στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, αφήνοντας, έτσι, χώρο για μία ανομοιόμορφη προστασία μεταξύ των χωρών.

Περαιτέρω, έχει διαπιστωθεί ότι οι ανώνυμες αναφορές μπορεί να θεωρούνται λιγότερο αξιόπιστες εξαιτίας του ότι ο αναφέρων δύναται να «κρυφτεί» πίσω από την ανωνυμία του, αλλά και ότι ενδέχεται να διερευνώνται δυσκολότερα, λόγω της αδυναμίας διατήρησης επαφής με τον ανωνύμως καταγγέλλοντα¹²⁵. Ωστόσο, η σύγχρονη τεχνολογία παρέχει τη δυνατότητα χρήσης τεχνολογικών εργαλείων με κωδικούς αναγνώρισης που διατηρούν κρυφή την ταυτότητα και ταυτόχρονα δίνουν στον αποδέκτη την ευχέρεια αλληλεπίδρασης¹²⁶, ενώ ακόμη έχει συμβάλλει ειδικά στη δημιουργία ασφαλών διαδικτυακών πλατφόρμων, οι οποίες χρησιμοποιούν μέσα ενίσχυσης του απορρήτου, όπως είναι η κρυπτογράφηση¹²⁷. Σε κάθε περίπτωση, ορθά υποστηρίζεται ότι με το να αφήνεται χώρος σε αποκλίνουσες εθνικές προσεγγίσεις, τίθεται ζήτημα υπονόμευσης του συνολικού επιπέδου προστασίας των μαρτύρων¹²⁸.

Το βάρος, λοιπόν, για την παροχή της εν λόγω κρίσιμης δυνατότητας ανώνυμης υποβολής αναφορών, μετακυλίεται στους νομοθέτες των εθνικών εννόμων τάξεων¹²⁹. Τα κράτη μέλη αξιοποιώντας τα διαθέσιμα μέσα και αξιολογώντας υπό προϋποθέσεις τη φερεγγυότητα των ανώνυμων πηγών, έχουν την ευθύνη να διασφαλίζουν ότι άτομα τα οποία κατέχουν αξιόπιστες πληροφορίες, αλλά αμφιταλαντεύονται ανάμεσα στη σιωπή και την αποκάλυψη παραβάσεων, έχουν τη δυνατότητα να προχωρήσουν σε ανώνυμες αναφορές, οι οποίες και θα διερευνηθούν.

1.3.2 Η πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ

1.3.2.1 Τα έξι κριτήρια εκτίμησης

Τα κράτη μέλη της ΕΕ αποτελούν την ίδια στιγμή μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, στο πλαίσιο του οποίου έχει υπογραφεί η νομικά δεσμευτική Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του

¹²⁵ Emanuela Andreis, ό.π., σελ.587.

¹²⁶ Emanuela Andreis, ό.π.

¹²⁷ Naomi Colvin, Bruno Galizzi & Veronika Nad, ‘Getting Whistleblower Protection Right’, Blueprint for Free Speech, 2020, σελ. 21, <https://www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports>

¹²⁸ V. Abazi, ό.π., σελ. 652.

¹²⁹ Βλ. τον προβληματισμό Διεθνούς Διαφάνειας, ‘Building on the EU Directive for whistleblower protection’, σελ.9.

Ανθρώπου. Επί τη βάσει της ΕΣΔΑ συγκροτήθηκε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η νομολογία του οποίου δεσμεύει τα κράτη μέλη, ακριβώς λόγω της συμμετοχής τους στο Συμβούλιο της Ευρώπης. Σε ό,τι αφορά το υπό εξέταση θέμα, η νομολογία του ΕΔΔΑ είναι πάγια και ήδη από το 2008 με την υπόθεση *Guja* κατά *Μολδαβίας*¹³⁰ έθεσε και στην πορεία καθιέρωσε¹³¹ έξι κριτήρια, προκειμένου κάθε φορά να εκτιμάται εάν, και εάν ναι, σε ποιον βαθμό, ένα άτομο που αποκαλύπτει εμπιστευτικές πληροφορίες που αποκτήθηκαν στο πλαίσιο μιας εργασιακής σχέσης μπορεί να καλυφθεί από την προστατευτική διάταξη του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ για το δικαίωμα στην ελεύθερη έκφραση, όπως ακριβώς εξηγεί το Δικαστήριο στην πλέον πρόσφατη υπόθεση του 2023, *Halet v. Luxembourg*¹³². Στην τελευταία αυτή υπόθεση, το ΕΔΔΑ έκρινε σκόπιμο να επιβεβαιώσει και να παγιώσει τις εν λόγω νομολογιακές αρχές κατά τρόπο βελτιωμένο, υπό το πρίσμα του παρόντος ευρωπαϊκώς και διεθνώς διαμορφωμένου πλαισίου¹³³.

Το πρώτο εκ των κριτηρίων αυτών αφορά στον τρόπο με τον οποίο το πρόσωπο προέβη στην αποκάλυψη των πληροφοριών που κατείχε. Το Δικαστήριο εξηγεί ότι θα πρέπει να δίνεται προτεραιότητα στους εσωτερικούς διαύλους επικοινωνίας της πληροφορίας σε σχέση με τους εξωτερικούς, στους οποίους μπορεί να απευθύνεται μόνο όταν η εσωτερική αναφορά κρίνεται αναξιόπιστη ή ατελέσφορη¹³⁴. Περαιτέρω, η επιλογή της δημόσιας αποκάλυψης δικαιολογείται ως το τελευταίο καταφύγιο του αναφέροντος, στην περίπτωση που είναι σαφώς ανέφικτο να γνωστοποιήσει την πληροφορία με οποιοδήποτε άλλο αποτελεσματικό μέσο¹³⁵. Σε αντίθεση, λοιπόν, με τις αυστηρές προϋποθέσεις της Οδηγίας 2019/1937 κάτω από τις οποίες η δημόσια αποκάλυψη μπορεί να είναι η πρώτη επιλογή του προστατευομένου (άρθρο 15), κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ η δημόσια αποκάλυψη αποτελεί την τελευταία δυνατή λύση, υπό προϋποθέσεις, βέβαια, οι οποίες όπως παρατηρείται δεν έχουν εξειδικευτεί¹³⁶.

¹³⁰ *Guja v. Moldova*, Great Chamber, no. 14277/04, 12 February 2008, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016>

¹³¹ Βλ. *Heinisch v. Germany*, no 28274/08, 21 September 2011, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105777>, *Sosinowska v Poland*, no 10247/09, 18 October 2011, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107053>, *Bucur and Toma v. Romania*, no 40238/02, 08 January 2013, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115844>, *Matúz v Hungary*, no 73571/10, 21 October 2014, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147276>, *Gawlik v. Liechtenstein*, no 23922/19, 16 February 2021, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-208280>

¹³² *Halet v. Luxembourg*, Great Chamber, no. 21884/18, 13 Oct. 2023, §120, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-223019>

¹³³ *Halet v. Luxembourg*, ό.π.

¹³⁴ *Guja*, ό.π., §§ 82-83, *Heinisch*, ό.π., § 74.

¹³⁵ *Guja*, ό.π., § 73, *Halet*, ό.π., § 121.

¹³⁶ Δ. Καφτεράνης και R. Brockhaus, ‘Time to reconsider Strasbourg’s whistleblower case law’, *European Law Blog*, 2020, παρ. 3, <https://europeanlawblog.eu/2020/09/21/time-to-reconsider-strasbourgs-whistleblower-case-law/>

Το *δεύτερο* κριτήριο σχετίζεται με την *αυθεντικότητα της πληροφορίας* κατά τον χρόνο κοινοποίησής της. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, για την παροχή προστασίας από το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ, ο αναφέρων θα πρέπει να έχει συμπεριφερθεί υπεύθυνα και να έχει επιδιώξει την επαλήθευση, στο μέτρο του δυνατού, της αυθεντικότητας των πληροφοριών πριν τη δημοσιοποίησή τους¹³⁷. Σε κάθε περίπτωση, αναγνωρίζεται ότι είναι πιθανό να χορηγείται η προστασία του άρθρου 10, όταν οι εν λόγω πληροφορίες αποδείχθηκαν στη συνέχεια εσφαλμένες ή δε γινόταν να αποδειχθούν ορθές, υπό τον όρο ότι το πρόσωπο έδειξε τη δέουσα επιμέλεια¹³⁸. Ωστόσο, δεν είναι ξεκάθαρο εάν και σε ποιο βαθμό αυτό το κριτήριο απαιτεί την προσωπική διερεύνηση του θέματος από τον αναφέροντα, προτού το αποκαλύψει στο κοινό ή το αναφέρει στις αρμόδιες αρχές¹³⁹. Πάντως, με βάση τα δοθέντα χαρακτηριστικά, το κριτήριο αυτό μπορεί να αντιστοιχιστεί με την προϋπόθεση των βάσιμων λόγων της Οδηγίας (άρθρο 6), με επιπλέον κοινό στοιχείο τους, εκείνο της διαφορετικά διαβαθμισμένης ειδικότητάς τους¹⁴⁰.

Τρίτο εξεταζόμενο κριτήριο είναι εκείνο της *καλής πίστης*. Το ΕΔΔΑ κατά την αξιολόγηση της καλής πίστης του αιτούντος προστασία επαληθεύει εάν εκείνος προέβη σε αναφορά ή αποκάλυψη επειδή υποκινούνταν από προσωπικό παράπονο ή ανταγωνισμό ή από την προσδοκία προσωπικής ωφέλειας¹⁴¹. Το Δικαστήριο συνδέει το εν λόγω κριτήριο με εκείνο της αυθεντικότητας της πληροφορίας¹⁴². Έτσι, λοιπόν, έχει κρίνει ότι ένας προσφεύγων του οποίου οι ισχυρισμοί βασίστηκαν σε μια απλή φήμη, χωρίς να έχει στοιχεία για την υποστήρισή τους, δε θα μπορούσε να θεωρείται ότι ενήργησε με καλή πίστη¹⁴³. Στον αντίποδα, η Οδηγία 2019/1937 δε λαμβάνει υπόψη της για την παροχή προστασίας τα προσωπικά κίνητρα του αναφέροντος, παρά μόνο, αρκείται στην ύπαρξη βάσιμων λόγων για την αναφορά¹⁴⁴. Η εν λόγω διαπίστωση μπορεί να προκύψει τόσο από το γράμμα της σχετικής διάταξης της Οδηγίας (άρθρο 6 παρ.1α), όσο και ευθέως από την υπ' αριθμ. 32 αιτιολογική της σκέψη¹⁴⁵.

¹³⁷ Halet, ό.π., § 127.

¹³⁸ Gawlik, ό.π., §§ 75-76.

¹³⁹ Simon Gerdemann, 'The European Court of Human Rights - Effects on the Transposition of the Whistleblowing Directive', 2nd European Conference on Whistleblowing Legislation, 2023, σελ.141.

¹⁴⁰ Simon Gerdemann, ό.π., σελ. 146.

¹⁴¹ Guja, ό.π., § 77, Bucur and Toma, ό.π., § 117, Halet, ό.π., § 128.

¹⁴² Halet, ό.π., § 129.

¹⁴³ Soares v. Portugal, no. 79972/12, 21 June 2016, § 46, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163822>

¹⁴⁴ Δ. Καφτεράνης και R. Brockhaus, ό.π., παρ. 2.

¹⁴⁵ Σύμφωνα με την αιτ. σκ. 32: «Τα κίνητρα των αναφερόντων κατά την αναφορά δεν θα πρέπει να σχετίζονται με την απόφαση για το εάν θα πρέπει να προστατεύονται».

Με το *τέταρτο* κριτήριό του, το ΕΔΔΑ εστιάζει στο να εξακριβώσει εάν οι πληροφορίες που αποκαλύπτονται είναι σημαντικές για το *δημόσιο συμφέρον*¹⁴⁶. Το Δικαστήριο δεν παρέχει ορισμό για τον όρο «δημόσιο συμφέρον»¹⁴⁷. Ωστόσο, ορίζει ότι κατά τη νομολογία του, το φάσμα των πληροφοριών δημοσίου ενδιαφέροντος που μπορεί να εμπίπτουν στο πεδίο της εκάστοτε αναφοράς, θα πρέπει να καθορίζεται υπό ευρεία ερμηνεία¹⁴⁸. Όπως έχει κρίνει, η βαρύτητα του δημοσίου συμφέροντος στις κοινοποιηθείσες πληροφορίες εξετάζεται κατά περίπτωση, ενώ μεταξύ των περιπτώσεων με αναμφισβήτητα σημαντικό δημόσιο ενδιαφέρον, ανήκουν εκείνες που σχετίζονται με αποκάλυψη παράνομων ή παράτυπων πρακτικών¹⁴⁹. Πάντως, στο πλαίσιο της Οδηγίας, παρά το γεγονός ότι στο Προοίμιό της γίνεται επανειλημμένη επίκληση στη βλάβη του δημοσίου συμφέροντος από παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης, η ύπαρξη αυτού αποτελεί προϋπόθεση προστασίας μόνο σε υποπερίπτωση του άρθρου για τις δημόσιες αποκαλύψεις (άρθρο 15 παρ. 1 περ. β i).

Κατά το *πέμπτο* κριτήριο του Δικαστηρίου, η *ζημία* η οποία προκαλείται στον εργοδότη από την αποκάλυψη των πληροφοριών, θα πρέπει να σταθμίζεται έναντι του προαναφερθέντος δημοσίου συμφέροντος. Σε ένα πρώιμο στάδιο, το ΕΔΔΑ στάθμιζε προς το συμφέρον του κοινού τη ζημία που τυχόν υπέστη η δημόσια αρχή εξαιτίας της αποκάλυψης των πληροφοριών¹⁵⁰, ενώ στην πορεία εξέταζε και τη ζημία της επαγγελματικής φήμης και των επιχειρηματικών συμφερόντων των κρατικών οργανισμών¹⁵¹. Σε μία επέκταση του στοιχείου αυτού από την πλέον πρόσφατη νομολογία του ΕΔΔΑ, η ζημία που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, δεν περιορίζεται σε εκείνη του εργοδότη, αλλά περιλαμβάνει επιπλέον και όλες τις επιζήμιες συνέπειες για τα ιδιωτικά και δημόσια συμφέροντα στο σύνολό τους, συμπεριλαμβανομένων και των γενικών δημοσίων συμφερόντων, όπως είναι το ευρύτερο οικονομικό αγαθό, η προστασία της ιδιοκτησίας και η διατήρηση της εμπιστευτικότητας σε φορολογικά θέματα ή θέματα επαγγελματικού απορρήτου¹⁵².

¹⁴⁶ Guja, ό.π., § 74 και Halet, ό.π., § 133.

¹⁴⁷ Vigjilencja Abazi & Flutura Kusari, Comparing the proposed EU Directive on protection of whistleblowers with the principles of the European Court of Human Rights, Strasbourg Observers, 2018, παρ. για το δημόσιο συμφέρον, <https://strasbourgobservers.com/2018/10/22/comparing-the-proposed-eu-directive-on-protection-of-whistleblowers-with-the-principles-of-the-european-court-of-human-rights/>

¹⁴⁸ Halet, ό.π., § 133.

¹⁴⁹ Halet, ό.π., §§ 140 – 141, Gawlik, ό.π., § 73.

¹⁵⁰ Guja, ό.π., § 76.

¹⁵¹ Heinisch, ό.π., § 88.

¹⁵² Halet, ό.π., §§ 147 – 148.

Με το έκτο κριτήριό του, το ΕΔΔΑ εξετάζει την *αναλογικότητα* μεταξύ της κυρώσεως που έχει υποστεί ο αιτών προστασία και της ελευθερίας της έκφρασης βάσει της οποίας δύναται να γνωστοποιεί τις πληροφορίες. Κατά το Δικαστήριο, οι κυρώσεις αυτές μπορεί να είναι επαγγελματικές, πειθαρχικές ή και ποινικές¹⁵³, ενώ κατά την πάγια νομολογία του, η απομάκρυνση ή η απόλυση του προσώπου χωρίς προειδοποίηση αποτελεί τη βαρύτερη δυνατή κύρωση¹⁵⁴, η οποία, μάλιστα, μπορεί να προκαλέσει τη σοβαρότατη επίπτωση της αποθάρρυνσης των υπολοίπων εργαζομένων από το να αναφέρουν οποιαδήποτε παράτυπη πρακτική¹⁵⁵. Δέον, πάντως, σημειωθεί ότι τόσο το κριτήριο της επίπτωσης των κυρώσεων, όσο και της προαναφερθείσας ζημίας που προκαλείται από την αποκάλυψη, δεν ενδιαφέρουν την Οδηγία 2019/1937 και, ως εκ τούτου, δε βρίσκονται ανάμεσα στις προϋποθέσεις για την παροχή προστασίας.

1.3.2.2 Η συνύπαρξη των δύο συστημάτων προστασίας

Με βάση την τελευταία αυτή παρατήρηση και γενικότερα με την ανάλυση, αφενός, των όρων της Οδηγίας και, αφετέρου, των κριτηρίων του ΕΔΔΑ, γίνεται ξεκάθαρη η δημιουργία δύο ανομοιομόρφων συστημάτων προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, εντός του ευρωπαϊκού χώρου, προς τα οποία και οφείλουν να συμμορφώνονται τα κράτη μέλη.

Η νομολογία του ΕΔΔΑ, με τα 6 κριτήρια αξιολόγησής της για την παροχή προστασίας, τα οποία λαμβάνονται υπόψη από αυτό χωριστά, χωρίς να υπάρχει ιεραρχία μεταξύ τους ή συγκεκριμένη κάθε φορά σειρά εξέτασης¹⁵⁶, αποτέλεσε κατά την αιτιολογική σκέψη 31 της Οδηγίας 2019/1937 της Ένωσης τη βάση της¹⁵⁷, όπως, άλλωστε, επιβεβαιώνεται και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁵⁸. Εντούτοις, σύμφωνα με την ανωτέρω ανάπτυξη, οι διατάξεις της Οδηγίας δε βρίσκονται σε πλήρη ταύτιση ή και αρμονία με τα κριτήρια του ΕΔΔΑ, ειδικά, σε ό,τι αφορά τα επιπλέον κριτήρια της καλής πίστης, του δημοσίου συμφέροντος, της προκληθείσας ζημίας και

¹⁵³ Halet, ό.π., § 149.

¹⁵⁴ Guja, ό.π., § 95, Heinisch, ό.π., § 91, Gawlik, ό.π., § 84.

¹⁵⁵ Guja, ό.π., § 95, Heinisch, ό.π., § 91, Halet, ό.π., § 149.

¹⁵⁶ Halet, ό.π., § 170.

¹⁵⁷ Κατά την αιτ. σκ. 31: «η παρούσα οδηγία βασίζεται στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ) σχετικά με το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης και στις αρχές που διαμόρφωσε το Συμβούλιο της Ευρώπης στη σύστασή του για την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος», εννοείται η Σύσταση της 30^{ης} Απριλίου 2014, <https://rm.coe.int/16807096c7>

¹⁵⁸ Ευρ. Επ., Impact Assessment, ό.π., σελ. 6.

των επιβληθεισών κυρώσεων¹⁵⁹. Από την άλλη πλευρά, το ΕΔΔΑ δε διαθέτει ένα περιορισμένο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής, όπως εκείνο της Οδηγίας, το οποίο και εξαρτάται από τον αντίστοιχο περιορισμό της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁶⁰.

Πάντως, η πλέον ουσιώδης διαφορά των δύο αυτών συστημάτων προστασίας έγκειται στο εξής σημείο: από τη μία πλευρά η αξιολόγηση των νομολογιακών κριτηρίων από το ΕΔΔΑ συνιστά μια «άσκηση εξισορρόπησης» και συνεπώς μία μεταβλητή εκτίμηση ανά περίπτωση η οποία προστατεύει πιο ευέλικτα τον αναφέροντα, ακόμη και αν δεν αξιολογηθούν υπέρ του όλα τα κριτήρια, ενώ από την άλλη πλευρά, οι προϋποθέσεις της ενωσιακής Οδηγίας είναι αυστηρές, το γεγονός, όμως, ότι όλοι οι όροι πρέπει να πληρούνται ξεχωριστά, δημιουργεί εν τοις πράγμασι ένα πιο σταθερό νομικό περιβάλλον στον αναφέροντα, το οποίο και δεν εξαρτάται από τη «ζύγιση» των προϋποθέσεων της¹⁶¹. Κατ' αυτόν τον τρόπο, βέβαια, διαμορφώνεται μία κατάσταση σύγκρουσης των δύο συστημάτων, στην οποία μπορεί ο μάρτυρας να προστατεύεται βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ, αλλά να μην πληροί τα κριτήρια του ΕΔΔΑ, και αντίστροφα¹⁶².

Κρίσιμη, εν προκειμένω, είναι η πρόβλεψη του «μετακανόνα», όπως έχει χαρακτηριστεί, του άρθρου 52 παρ. 3 του ΧΘΔ της ΕΕ, ο οποίος καθορίζοντας την εννοιολογική εμβέλεια των κανόνων δικαίου, αίρει τυχόν συγκρούσεις μεταξύ ΕΣΔΑ και ΧΘΔ, ενώ παράλληλα ρυθμίζει την τριμερή σχέση μεταξύ εθνικών δικαστηρίων, ΔΕΕ και ΕΔΔΑ¹⁶³. Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 52 παρ. 3 του ΧΘΔ¹⁶⁴, το δίκαιο της Ένωσης δεν εμποδίζεται να παρέχει εκτενέστερο επίπεδο προστασίας από την ΕΣΔΑ. Έτσι, στον βαθμό που οι διατάξεις της Οδηγίας 2019/1937 παρέχουν ευρύτερη προστασία από το δίκαιο της ΕΣΔΑ, αυτές θα πρέπει να τηρούνται από τους εφαρμοστές του δικαίου¹⁶⁵. Προς επίρρωση αυτής της ισχύος, σημειώνεται και το άρθρο 53 της ίδιας της ΕΣΔΑ, βάσει του οποίου καμία διάταξη της Συμβάσεως δεν μπορεί να ερμηνεύεται κατά τρόπο περιοριστικό προς τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τους νόμους των συμβαλλομένων μερών. Επομένως, κανένα κριτήριο του ΕΔΔΑ δεν πρέπει να εφαρμόζεται και να ερμηνεύεται

¹⁵⁹ Βλ. περαιτέρω ανάλυση από Δ.Καφετέρνη, 'The future of the Whistle-blowing Directive: criticising its legal bases', *Queen Mary Law Journal*, ό.π., σελ.77 επ.

¹⁶⁰ Simon Gerdemann, ό.π., σελ. 145.

¹⁶¹ Βλ. σκέψεις Simon Gerdemann, ό.π., σελ. 144.

¹⁶² Δ. Καφετέρνης, ό.π., σελ. 82.

¹⁶³ Όλγα Τσόλκα και Δομνίκος Αρβανίτης, Εισαγωγικές παρατηρήσεις για Ν. 4489/2017 - «Ευρωπαϊκή εντολή έρευνας στις ποινικές υποθέσεις - Εναρμόνιση της νομοθεσίας με την Οδηγία 2014/41/ΕΕ και άλλες διατάξεις», *Ειδικοί Ποινικοί Νόμοι*, ΠΝ Σάκκουλας, 2021, σελ. 15, στοιχ. γ.

¹⁶⁴ Κατ' άρθρον 6 παρ. 1 ΣΕΕ, ο ΧΘΔ της ΕΕ έχει την ίδια νομική δεσμευτικότητα με εκείνη των Συνθηκών της ΕΕ.

¹⁶⁵ Πρβλ. Όλ. Τσόλκα και Δ. Αρβανίτης, ό.π., σελ. 27.

κατά τρόπο που περιορίζει την προστασία που προσφέρουν οι νόμοι ενσωμάτωσης της Οδηγίας¹⁶⁶. Την ίδια στιγμή, υπό τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 3 ΣΕΕ, τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στην ΕΣΔΑ αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της ΕΕ, οπότε παράβασή τους συνιστά και παράβαση του πρωτογενούς της δικαίου, και ως εκ τούτου η εφαρμογή διάταξης της Οδηγίας κατά τρόπο που παρέχει προστασία μικρότερη από εκείνη του ΕΔΔΑ δεν είναι επιτρεπτή¹⁶⁷.

Σαφώς, σύγκυση σχετικά με την παροχή προστασίας στον βαθμό επιλογής μεταξύ των όρων των δύο συστημάτων, μπορεί να παρουσιαστεί κατά την εφαρμογή του δικαίου από τον εκάστοτε εθνικό δικαστή, όταν γίνεται αναφορά παραβιάσεων του δικαίου της ΕΕ, με εξαίρεση τα κράτη μέλη που έχουν επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας, οπότε η σύγκυση δε θα περιοριστεί μόνο σε αυτές τις παραβιάσεις. Σε κάθε περίπτωση, επιβεβλημένος και ασφαλέστερος τρόπος επίλυσης της σύγκρουσης αυτής θα προκύψει μέσα από τον διάλογο του εθνικού δικαστή με τα δύο ευρωπαϊκά δικαιοδοτικά όργανα, αλλά κατά κύριο λόγο καθοριστική θα είναι η επικοινωνία μεταξύ των δύο τελευταίων δικαστηρίων¹⁶⁸. Γνώμονας αυτής της επικοινωνίας δεν πρέπει να είναι άλλος από την αποτελεσματικότερη προστασία του εν λόγω θεσμού, με σκοπό την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης, εν γένει.

1.3.3 Τα προβλεπόμενα μέτρα προστασίας

Στο επίπεδο της ΕΣΔΑ, η προστασία μπορεί να παρασχεθεί στην πραγματικότητα μετά την άσκηση ατομικής προσφυγής ενώπιον του ΕΔΔΑ, ύστερα, βέβαια, από την εξάντληση των εσωτερικών ενδίκων μέσων, όπως προκύπτει από τον συνδυασμό των άρθρων 34 και 35 της ΕΣΔΑ. Στο επίπεδο της Οδηγίας 2019/1937 προβλέπονται συγκεκριμένες διατάξεις βάσει των οποίων τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν κατάλληλα και αναγκαία προστατευτικά μέτρα έναντι αντιποίνων, για την προστασία τόσο των αναφερόντων, όσο και των προσώπων που κινδυνεύουν να υποστούν αντίποινα κατά το άρθρο 4 παρ. 4.

Ειδικότερα, με τον όρο «αντίποινα» νοείται κάθε άμεση ή έμμεση πράξη ή παράλειψη στο εργασιακό πλαίσιο, η οποία συνιστά συνέπεια αναφοράς ή δημοσιοποίησης παραβάσεως, και η

¹⁶⁶ Βλ. Micaela Del Monte, ό.π., σελ.5.

¹⁶⁷ Simon Gerdemann, ό.π., σελ. 150.

¹⁶⁸ Εννοείται μεταξύ ΔΕΕ και ΕΔΔΑ.

οποία μπορεί να προκαλεί αδικαιολόγητη ζημία στον αναφέροντα¹⁶⁹. Στο άρθρο 19 της Οδηγίας περιλαμβάνεται μία εκτενής και μη περιοριστική – όπως προκύπτει από το γράμμα της διάταξης – περιπτώσιολογία των πιθανών αντιποίνων, τα οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να απαγορεύουν. Μεταξύ αυτών βρίσκονται η απόλυση, ο υποβιβασμός και η αλλαγή τόπου εργασίας, η επιβολή πειθαρχικών μέτρων, ο εκφοβισμός και η παρενόχληση.

Περαιτέρω, η Οδηγία προβλέπει στο άρθρο 20 ως μέτρο προστασίας, την παροχή σημαντικών μέτρων στήριξης από τα κράτη μέλη, υπό τη μορφή της αποτελεσματικής συνδρομής από τις αρμόδιες αρχές, της δικαστικής αρωγής σε ποινικές υποθέσεις, της οικονομικής βοήθειας και στήριξης, συμπεριλαμβανομένης της ψυχολογικής υποστήριξης στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών. Συναφώς, σε περίπτωση δικαστικών διαδικασιών εις βάρος των αναφερόντων, με αντικείμενο, μεταξύ άλλων, τη συκοφαντική δυσφήμιση, την προσβολή δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας, την παραβίαση κανόνων προστασίας δεδομένων, την αποζημίωση βάσει ιδιωτικού ή δημόσιου δικαίου, τα αναφέροντα πρόσωπα δεν υπέχουν κατά το άρθρο 21 παρ. 7 καμία απολύτως ευθύνη. Ωστόσο, κατά την ίδια διάταξη, απαραίτητη προϋπόθεση για την απόρριψη της τυχόν εις βάρος τους κινηθείσας διαδικασίας είναι να επικαλεστούν αυτή τους την αναφορά, καθώς και να αποδείξουν τους βάσιμους λόγους για την αναγκαιότητά της ως προς την αποκάλυψη της παραβίασης. Την ίδια αποδεικτική διαδικασία, θα πρέπει κατά το άρθρο 21 παρ. 2 να ακολουθήσουν ώστε να μην υπέχουν ευθύνη και ως προς την παραβίαση της νομικής ή συμβατικής υποχρεώσεώς τους περί μη αποκαλύψεως πληροφοριών, η οποία κατά την Οδηγία απορρέει συνήθως από υπογραφείς ρήτρες εμπιστευτικότητας¹⁷⁰. Έτσι, για τη νομική ασυλία δεν αρκεί η υποβολή στο καθεστώς προστασίας, αλλά απαιτείται μία αντίστοιχη αποδεικτική διαδικασία, η οποία μπορεί να αποθαρρύνει τους δυνάμει μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος¹⁷¹, ταυτόχρονα, όμως, διασφαλίζει σε έναν βαθμό τη θέση του αναφερομένου προσώπου.

Ως πρόσθετο μέτρο, προβλέπεται στο άρθρο 21 παρ. 3 ότι οι αναφέροντες δεν υπέχουν, επίσης, καμία ευθύνη σε σχέση με την απόκτηση ή την πρόσβαση σε πληροφορίες, υπό την προϋπόθεση να μην τελούν αυτοτελές ποινικό αδίκημα, οπότε και η ποινική τους ευθύνη εξακολουθεί να διέπεται από το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο. Τέτοιο αυτοτελές ποινικό αδίκημα

¹⁶⁹ Άρθρο 5 περ. 11.

¹⁷⁰ Αιτ. σκ. 91.

¹⁷¹ Βλ. τον σχετικό προβληματισμό της Διεθνούς Διαφάνειας, ‘Building on the EU Directive for whistleblower protection’, 2019, σελ. 6.

μπορεί κατά την Οδηγία να είναι η φυσική διείσδυση του αναφέροντος ή η παραβίαση του δικτύου από τον ίδιο¹⁷². Πάντως η Ένωση, με την εν λόγω διάταξη, δεν αγγίζει το ζήτημα της νομιμότητας των αποδείξεων που πρέπει να εισφέρουν οι αναφέροντες για την απόδειξη του περιεχομένου των ισχυρισμών τους. Προβλέπει, λοιπόν, την υποχρέωση νόμιμης απόκτησης και πρόσβασης σε πληροφορίες, χωρίς, ωστόσο, να προχωρά σε περαιτέρω εξειδίκευση του επιτρεπτού τρόπου θεμελίωσης του περιεχομένου της εκάστοτε αναφοράς, κάτι το οποίο εξετάζεται βάσει του εθνικού δικαίου.

Επιπλέον, κατά τη βαρύνουσα σημασίας διάταξη της παραγράφου 5 του ιδίου άρθρου, προβλέπεται η αντιστροφή του βάρους αποδείξεως στο πλαίσιο διαδικασιών ενώπιον δικαστικών αρχών αφορωσών τη βλάβη του αναφέροντος, χάρη στην οποία ο τελευταίος αρκεί να αποδείξει μόνο ότι προέβη, πράγματι, σε αναφορά ή σε δημόσια αποκάλυψη και ότι υπέστη βλάβη. Πρόκειται για ένα μαχητό τεκμήριο περί της βλάβης του αναφέροντος λόγω αντιποίνων, το οποίο το ίδιο το πρόσωπο που έλαβε το μέτρο φέρει το βάρος να το ανατρέψει αποδεικνύοντας ότι το μέτρο αυτό βασίστηκε σε δεόντως αιτιολογημένους λόγους.

Ακολούθως, σύμφωνα με την παρ. 6 του αυτού άρθρου, τα προστατευόμενα πρόσωπα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε μέσα έννομης προστασίας έναντι των αντιποίνων. Βέβαια, η διάταξη δεν πραγματοποιεί μία σαφέστερη εξειδίκευση των υποχρεωτικώς προβλεπομένων μέσων. Ωστόσο, δίνει το παράδειγμα των προσωρινών μέτρων δικαστικής προστασίας βάσει του εθνικού δικαίου. Όπως έχει τονίσει η Διεθνής Διαφάνεια, μια τέτοια γενική διάταξη δεν επαρκεί ώστε να εγγυηθεί η Οδηγία την πλήρη αποκατάσταση της βλάβης που υφίστανται οι αναφέροντες, δεδομένου ότι η βλάβη αυτών μπορεί να είναι εκτεταμένη και να έχει πολλές μορφές¹⁷³.

Παράλληλα, κατά την πρόβλεψη της παρ. 8 του άρθρου 21, τα κράτη οφείλουν να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την πλήρη αποζημίωση της ζημίας των αναφερόντων. Στον αντίποδα, θεσμοθετείται στο άρθρο 24 παρ. 2 η υποχρέωση ανόρθωσης της βλάβης που προκαλούν, αυτή την φορά, οι αναφέροντες με εις γνώσει τους ψευδείς αναφορές ή αποκαλύψεις. Συναφώς, σε ένα αντίστοιχο πλαίσιο προστασίας των αναφερομένων πλέον προσώπων, το άρθρο 22 ορίζει ότι τα κράτη υποχρεούνται να διασφαλίζουν ότι απολαμβάνουν το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου, το τεκμήριο αθωότητας και τα

¹⁷² Αιτ. σκ. 92.

¹⁷³ Διεθνής Διαφάνεια, ό.π., σελ. 8.

δικαιώματα υπεράσπισης, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος της ακρόασης και της πρόσβασης στον φάκελό τους. Παρ' όλα αυτά, δεν παρέχονται περισσότερο σαφείς και συγκεκριμένες κατευθύνσεις προστασίας αυτών των προσώπων¹⁷⁴, με αποτέλεσμα να πρόκειται για μία επιδερμική ρύθμιση, η οποία δεν καλύπτει στην πραγματικότητα την ανάγκη εξασφάλισης της προστασίας των αναφερομένων προσώπων.

Τέλος, το άρθρο 23 υποχρεώνει τα κράτη να καθορίζουν κυρώσεις για μία σημαντική περιπτώσιολογία πράξεων. Ειδικότερα, οφείλουν να διαθέτουν αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις για τα φυσικά και νομικά πρόσωπα που παρεμποδίζουν ή αποπειρώνται να παρεμποδίσουν την υποβολή αναφοράς (α), που προβαίνουν σε αντίποινα (β) ή κινούν κακόβουλες διαδικασίες κατά των προστατευομένων προσώπων (γ), ή ακόμη παραβαίνουν την υποχρέωση τήρησης του εμπιστευτικού χαρακτήρα της ταυτότητας των αναφερόντων (δ). Όπως έχει παρατηρηθεί, παρά την με αριθμό 104 αιτ. σκέψη κατά την οποία η φύση των κυρώσεων μπορεί να είναι ποινική, αστική ή διοικητική, στο τελικό κείμενο δε διευκρινίζεται ποιοι τύποι κυρώσεων θα ανταποκρίνονταν καλύτερα στον σκοπό της Οδηγίας¹⁷⁵. Έτσι, η επιλογή επαφίεται στην κρίση του εθνικού νομοθέτη. Επιπροσθέτως, η διάταξη δεν ορίζει και τα προβλεπόμενα όρια των κυρώσεων, γεγονός που πλήττει την ομοιόμορφη εφαρμογή μεταξύ των κρατών. Σε σχέση, πάντως, με την περίπτωση των κακόβουλων διαδικασιών (γ), αξίζει να σημειωθεί ότι η Επιτροπή είχε υποβάλει από το 2022 Πρόταση για Οδηγία (γνωστή ως 'Anti-SLAPP Directive'), ειδικά, για την προστασία προσώπων που προβαίνουν σε ενέργειες συμμετοχής του κοινού από προδήλως αβάσιμες ή καταχρηστικές δικαστικές διαδικασίες, ή αλλιώς «στρατηγικές αγωγές προς αποθάρρυνση της συμμετοχής του κοινού»¹⁷⁶, η οποία και υιοθετήθηκε από τους συννομοθέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης τον Απρίλιο του 2024¹⁷⁷.

Συμπερασματικά, η Ένωση προβλέπει ένα ευρύ σύνολο μέτρων προστασίας, περιέχον μέτρα στήριξης, ασυλία από τη νομική ευθύνη, κυρώσεις, και εν γένει προστασία από πλήθος

¹⁷⁴ Δ. Τσιλίκης, ό.π., στοιχ. Στ., αριθμ. 31.

¹⁷⁵ Emanuela Andreis, ό.π., σελ.583.

¹⁷⁶ Βλ. ανάλυση Rafał Mańko, Υπηρεσία Ερευνών του Ευρ. Κοιν., Strategic lawsuits against public participation, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI\(2022\)733668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI(2022)733668_EN.pdf)

¹⁷⁷ Οδηγία (ΕΕ) 2024/1069 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Απριλίου 2024, <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1069/oj>

αντιποίνων. Ζήτημα μπορεί να προκύψει κατά την ερμηνεία των προαναφερθέντων άρθρων της Οδηγίας σε επίπεδο ενσωμάτωσης και εφαρμογής λόγω μη εξειδίκευσής τους, αλλά και εξαιτίας της απουσίας μίας συστηματικότερης κατηγοριοποίησής τους εντός του κειμένου της, η οποία θα μπορούσε να παρατηρηθεί (βλ. π.χ. τη δομή του άρθρου 21). Σε επόμενο στάδιο, συνιστά ευθύνη του εθνικού νομοθέτη να ανταποκριθεί στις επιταγές των ενωσιακών συννομοθετών προχωρώντας στη λήψη επαρκών και αποτελεσματικών μέτρων προστασίας. Ακριβώς, αυτή η ανταπόκριση του Έλληνα νομοθέτη, θα εξεταστεί στη συνέχεια.

Γ. ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

2. Η προστασία υπό το πρίσμα της εθνικής δικαιοταξίας

2.1 Το άρθρο 47 του ΚΠΑ

Η Ελλάδα ανταποκρίθηκε για πρώτη φορά στις διεθνείς υποχρεώσεις της, όπως αυτές προέκυπταν κατά κύριο λόγο από τον ρόλο της ως μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης¹⁷⁸ και του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ)¹⁷⁹, αλλά και από συστάσεις διεθνών οργανισμών όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)¹⁸⁰, με την εισαγωγή στον ελληνικό ΚΠΑ του θεσμού του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος του άρθρου 45B, το οποίο προστέθηκε με τον ν. 4254/2014. Στον νέο ΚΠΑ η διάταξη εντοπίζεται στο άρθρο 47, όπως εισήχθη με τον ν. 4620/2019, ο οποίος επέφερε ως αλλαγή μία προσθήκη στο τελευταίο εδάφιο της παρ. 3. Με τον ίδιο νόμο προστέθηκε ακόμη η παρ. 7 στο άρθρο 9 του ν. 2928/2001 για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, τα μέτρα του οποίου περιέχονται σήμερα στο άρθρο 218 ΚΠΑ.

2.1.1 Το πεδίο εφαρμογής

Σύμφωνα, λοιπόν, με το εδάφιο α της παρ. 1 του άρθρου 47 ΚΠΑ ορίζονται τα εξής:

¹⁷⁸ Ιδίως από το άρ. 22 της Σύμβασης του Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης (1999), που κυρώθηκε με τον Ν. 3560/2007 (Α 103), βλ. αιτ. έκθεση επί της υποπαραγράφου ΙΕ.15 του 1^{ου} άρθρου του ν.4254/2014, σελ. 60.

¹⁷⁹ Ιδίως από το άρ. 33 της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς (2003) που κυρώθηκε με το Ν. 3666/2008, βλ. αιτ. έκθεση, ό.π.

¹⁸⁰ Ιδίως στο πλαίσιο της 3^{ης} Αξιολόγησης για την εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, βλ. αιτ. έκθεση, ό.π.

«Σε υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α ΠΚ και τις συναφείς με αυτές πράξεις, είναι δυνατόν, μετά από έγκριση του προϊσταμένου εισαγγελέα του τμήματος οικονομικού εγκλήματος να χαρακτηρίζεται ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος με πράξη των εισαγγελέων οικονομικού εγκλήματος ή των αναπληρωτών τους ή των επίκουρων εισαγγελέων του οικονομικού εγκλήματος όποιος, χωρίς να εμπλέκεται καθ' οιονδήποτε τρόπο στις εν λόγω πράξεις και χωρίς να αποβλέπει σε ίδιον όφελος, συμβάλλει ουσιωδώς, με τις πληροφορίες που παρέχει στις διωκτικές αρχές, στην αποκάλυψη και δίωξή τους».

Όπως προκύπτει από την εν λόγω διάταξη του άρθρου 47 ΚΠΔ, το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της νομοθετικής πρόβλεψης για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος εκτείνεται στα αδικήματα του άρθρου 159 ΠΚ (δωροληψία πολιτικών προσώπων), του 159Α ΠΚ (δωροδοκία πολιτικών προσώπων), του 235 ΠΚ (δωροληψία υπαλλήλου), του 236 ΠΚ (δωροδοκία υπαλλήλου), του 237 ΠΚ (δωροληψία και δωροδοκία δικαστικών λειτουργών), του 237Α ΠΚ (εμπορία επιρροής – μεσάζοντες), καθώς και τις συναφείς με αυτές πράξεις. Επομένως, το αντικειμενικό αυτό πεδίο περιορίζεται στα αδικήματα της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας αποκλειστικά στον δημόσιο τομέα, χωρίς να συμπεριλαμβάνει αντίστοιχα αδικήματα τα οποία σχετίζονται με τη διαφθορά, εν γένει, όχι μόνο στη δημόσια διοίκηση, αλλά και στον ιδιωτικό τομέα¹⁸¹. Έτσι, η διάταξη δε στρέφεται προς την κάλυψη των εγκλημάτων της διαφθοράς συνολικά, αλλά διατηρεί ένα πιο στενό πεδίο εφαρμογής. Κατ' αυτόν τον τρόπο, παρατηρείται ότι εγκλήματα όπως η νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, η υπεξαίρεση, η απάτη, η απιστία και όσα αδικήματα συσχετίζονται με την προστασία των δημοσίων πόρων παραμένουν εκτός πεδίου εφαρμογής¹⁸² και κατ' επέκταση μένει ανεκμετάλλευτη η ευκαιρία πάταξής τους μέσω της αξιοποίησης των δυνατοτήτων του θεσμού.

Παράλληλα, κατά το γράμμα της ίδιας διάταξης του άρθρου 47 ΚΠΔ, εντός του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής του συγκαταλέγονται και οι συναφείς με τα ως άνω εγκλήματα πράξεις, οι οποίες και πρέπει να ερευνώνται στο πλαίσιο της αυτής ποινικής διαδικασίας σε σχέση με τα εν λόγω εγκλήματα δωροδοκίας¹⁸³. Ως συναφείς νοούνται, κατά την ορθότερη άποψη, οι πράξεις υπό την έννοια του άρθρου 128 ΚΠΔ και όχι εγκλήματα, όπως η απιστία στην υπηρεσία ή η παράβαση

¹⁸¹ Βλ. Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, ό.π., σελ. 60.

¹⁸² Βλ. Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, ό.π.

¹⁸³ Χαράλαμπος Σεβαστίδης, Κώδικας Ποινικής Δικονομίας - Ερμηνεία κατ' άρθρο, Τόμος Ι, Β' Έκδοση, Σάκκουλας, 2023, σελ. 603.

καθήκοντος, τα οποία σκοπίμως δε συμπεριελήφθηκαν στη διάταξη του άρθρου 47 ΚΠΔ¹⁸⁴. Η αντίθετη άποψη εντοπίζεται σε επίπεδο πρακτικής στην υπ' αριθ. 7/2015 Πράξη του Αντεισαγγελέα Εφετών Αθηνών¹⁸⁵ – την πρώτη πράξη αναγνώρισης από την ελληνική δικαιοσύνη ενός προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος¹⁸⁶ – με την οποία έγινε δεκτό ότι σοβαρά εγκλήματα διαφθοράς, όπως στην προκειμένη περίπτωση εκείνα της κακουργηματικής απιστίας και της παράβασης καθήκοντος, υπάγονται στα συναφή εγκλήματα του άρθρου 45B (νυν άρ. 47), με το σκεπτικό ότι η έννοια της συναφούς ή μη πράξεως συνδέεται με τη συσχέτισή της ή μη με την έννοια της διαφθοράς. Ωστόσο, κατά την ορθότερη άποψη, η διάταξη του ΚΠΔ περί συνάφειας περιέχει, όπως υποστηρίζεται, μία αποκλειστική και περιοριστική απαρίθμηση των περιπτώσεων συνάφειας, η οποία ως εκ τούτου αποκλείει οποιαδήποτε ερμηνευτική κατασκευή¹⁸⁷.

Στο επίπεδο του προσωπικού πεδίου εφαρμογής του, το άρθρο 47 ΚΠΔ διαθέτει ευρέα όρια. Ειδικότερα, ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος μπορεί να χαρακτηριστεί «όποιος» κατά το άρθρο 47 ΚΠΔ, υπό συγκεκριμένους όρους, παρέχει στις διωκτικές αρχές – που μπορούν να παραλληλιστούν με τους εξωτερικούς διαύλους της Οδηγίας – πληροφορίες με τις οποίες συμβάλλει ουσιωδώς στην αποκάλυψη και δίωξη των πράξεων που ανήκουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του άρθρου. Στα πρόσωπα αυτά, όπως προκύπτει από την ίδια τη διάταξη του νόμου («όποιος»), κρίνεται ότι μπορεί να ανήκει οποιοδήποτε πρόσωπο μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών υπαλλήλων, καθώς και κάθε τρίτος που δεν έχει υπαλληλική ιδιότητα και έχει υποπέσει με οποιονδήποτε τρόπο στην αντίληψή του η τέλεση ενός εκ των ανωτέρω εγκλημάτων¹⁸⁸.

Παρά το γεγονός ότι η Οδηγία της ΕΕ δεν υποχρεώνει τον εθνικό νομοθέτη να εναρμονίσει με τα κοινά πρότυπά της τις υπάρχουσες εθνικές διατάξεις για την προστασία των ως άνω προσώπων όταν αναφέρουν παραβάσεις του εθνικού δικαίου, αξίζει να παρατηρηθούν τα κατωτέρω, με σκοπό να ελεγχθεί το υπάρχον επίπεδο προστασίας σε εθνικό πλαίσιο. Κατά πρώτον, πρέπει να αναγνωριστεί το ευρύ προσωπικό πεδίο του ελληνικού νόμου, το οποίο μπορεί να συμπεριλαμβάνει και τρίτους, εκτός εργασιακού περιβάλλοντος, σε αντίθεση με την Οδηγία.

¹⁸⁴ Ι. Ανδρουλάκης, ό.π., σελ. 497, υποσημείωση 97.

¹⁸⁵ Πράξη Εισεφ. Α. Καραφλού, εγκριθείσα με την υπ' αριθμ. 1519/21.4.2015 πράξη του Αντεισαγγελέα ΑΠ Ν. Παντελή, Ποινική Δικαιοσύνη, 2015, σελ. 417.

¹⁸⁶ Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, ό.π., σελ. 63.

¹⁸⁷ Θεμιστοκλής Σοφός, Προστατευόμενοι μάρτυρες και Ε.Σ.Δ.Α., Νομικό Βήμα, Τόμος 66, Τεύχος 3, 2018, σελ. 427.

¹⁸⁸ Μαριαλένα Παπαχρήστου, Ερμηνεία του άρθρου 47 ΚΠΔ, σε Λάμπρο Μαργαρίτη, Ο Νέος Κώδικας Ποινικής Δικονομίας - Ερμηνεία κατ' άρθρο του Ν. 4620/2019, Τόμος 1^{ος}, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 193.

Σαφώς, θα ήταν επιθυμητό να επεκταθεί και σε πρόσωπα πέρα από τους ίδιους τους αναφέροντες, και ειδικά σε τρίτους που κινδυνεύουν από αντίποινα, όπως οι περιγραφόμενοι από την Οδηγία διαμεσολαβητές ή οι οικείοι των αναφερόντων¹⁸⁹, υπό εξειδικευμένες, βέβαια, προϋποθέσεις. Κατά δεύτερον, τα καθ' ύλην πεδία εφαρμογής των δύο νομοθετημάτων είναι εμφανώς ανόμοια. Η Οδηγία 1937/2019 μπορεί να περιορίζεται μόνο σε παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου, ωστόσο, εκτείνεται σε πολυάριθμους τομείς, τόσο στον δημόσιο, όσο και τον ιδιωτικό τομέα. Την ίδια στιγμή, η αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 47 του ΚΠΔ για παραβιάσεις του εθνικού δικαίου, αφορά μία μόνο κατηγορία, εκείνη των εγκλημάτων ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας, και μάλιστα μόνο στον τομέα του δημοσίου. Επομένως, κρίνεται ότι θα ήταν επιθυμητή η διεύρυνση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής του άρθρου, με σκοπό να ανταποκρίνεται στα σύγχρονα πρότυπα προστασίας, ειδικά υπό τα νέα δεδομένα της Οδηγίας 2019/1937.

2.1.2 Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις

Κατά την ίδια διάταξη του εδαφίου α παρ. 1 του άρθρου 47 ΚΠΔ, ο χαρακτηρισμός ενός προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος πραγματοποιείται με πράξη των Εισαγγελέων οικονομικού εγκλήματος ή των αναπληρωτών τους ή των επίκουρων Εισαγγελέων του οικονομικού εγκλήματος, μετά από έγκριση του προϊσταμένου Εισαγγελέα του τμήματος οικονομικού εγκλήματος. Τα εν λόγω αρμόδια όργανα για την έκδοση της πράξης χαρακτηρισμού ελέγχουν κάθε φορά την πλήρωση των ουσιαστικών προϋποθέσεων του άρθρου. Η *πρώτη* εξ' αυτών αναφέρθηκε, ήδη, ανωτέρω και πρόκειται για την *παροχή πληροφοριών από τον μάρτυρα στις διωκτικές αρχές* σε σχέση με υποθέσεις αφορώσες αξιόποινες πράξεις του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής του άρθρου.

Η *δεύτερη* προϋπόθεση είναι η *ουσιώδης συμβολή του μάρτυρα στην αποκάλυψη και δίωξη των προβλεπόμενων αξιόποινων πράξεων* μέσω των πληροφοριών που παρέχει. Κατά μία άποψη, το ουσιώδες ή επουσιώδες της συμβολής του μάρτυρα, εξαιτίας του ότι δεν εξειδικεύεται από τη διάταξη, δημιουργεί μία αοριστία¹⁹⁰. Ωστόσο, κρίνεται ότι ως ουσιώδης πρέπει να θεωρείται η συμβολή όποτε τα παρεχόμενα στοιχεία, όντα άγνωστα στις αρχές, αποκαλύπτουν ή ενισχύουν

¹⁸⁹ Βλ. σχετική πρόταση για την επέκταση των προσωπικών ορίων ήδη για το πρώην άρθρο 45B ΚΠΔ από Μαρία Καϊάφα Γκμπάντι, Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στο δημόσιο τομέα, Τόμος 3, Π.Ν. Σάκκουλας, 2015, σελ. 183.

¹⁹⁰ Μ. Παπαχρήστου, ό.π., σελ. 194.

την κατηγορία για τα διωκόμενα αδικήματα¹⁹¹. Περαιτέρω, ζήτημα ερμηνείας αποτέλεσε το αν αρκεί για τον χαρακτηρισμό του προσώπου μόνο η αποκάλυψη του αδικήματος ή απαιτείται και η άσκηση ποινικής δίωξης για αυτό. Κατά την ορθότερη άποψη, η απάντηση δίνεται από το ίδιο το γράμμα της διάταξης, σύμφωνα με το οποίο αναγνωρίζεται η δυνατότητα απόδοσης του χαρακτηρισμού του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος και προς τον σκοπό της «αποκάλυψης» κάποιας εκ των προβλεπόμενων πράξεων, γεγονός που ανοίγει τον δρόμο για τον ως άνω χαρακτηρισμό και πριν από την άσκηση ποινικής δίωξης¹⁹². Πάντως, το ουσιώδες της συμβολής των πληροφοριών του μάρτυρα του άρθρου 47 ΚΠΔ, σε σχέση με τη βασιμότητα των λόγων επί της κρίσεως του μάρτυρα της Οδηγίας 2019/1937 περί του αληθούς των πληροφοριών που παρέχει (άρθρο 6 παρ. 1), είναι σαφώς αυστηρότερο. Από τη μία πλευρά, ενδέχεται να συντελέσει στην αποθάρρυνση του δυνάμει μάρτυρα. Από την άλλη, όμως, πλευρά, θέτει ένα πλαίσιο σοβαρότερης αντιμετώπισης του θεσμού από τον ίδιο.

Τρίτη προϋπόθεση είναι η μη εμπλοκή του μάρτυρα καθ' οιονδήποτε τρόπο στις εν λόγω αναφερόμενες πράξεις. Με τον συγκεκριμένο όρο διακρίνεται στην ουσία ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος από τον συμμετοχο κατηγορούμενο, παρά το γεγονός ότι προτιμάται από τον νομοθέτη η χρήση του όρου «εμπλοκή» αντί του όρου «συμμετοχή»¹⁹³, ενδεχομένως, με την επιθυμία ανάδειξης της απουσίας ιδιοτέλειας στο πρόσωπο του μάρτυρα. Άλλωστε, ο τελευταίος αποτελεί, ακριβώς, το νομοταγές εκείνο πρόσωπο που σπεύδει να εμποδίσει έκνομες δραστηριότητες άλλων, οι οποίες συγκυριακά υπέπεσαν στην αντίληψή του¹⁹⁴.

Ως *τέταρτη* προϋπόθεση ορίζεται εκείνη της μη επιδίωξης ιδίου οφέλους από τον μάρτυρα, με την οποία ο νομοθέτης εξασφαλίζει ότι ο εν λόγω θεσμός δε θα συνιστά ένα μέσο απόκτησης κέρδους, εν τη ευρεία του έννοια. Το προσωπικό όφελος, δηλαδή, μπορεί να είναι τόσο ηθικό (π.χ. με κίνητρο την επαγγελματική εξόντωση του προϊσταμένου ή την ανέλιξη του ιδίου), όσο και περιουσιακό (π.χ. με επιδίωξη οικονομικών ή άλλων απολαβών)¹⁹⁵. Το στοιχείο αυτό έχει εγείρει διαφορετικές απόψεις ως προς τη σκοπιμότητα ή μη νομοθετικής πρόβλεψης παροχής κινήτρων.

¹⁹¹ Χ. Σεβαστίδης, ό.π., σελ. 601.

¹⁹² Χ. Σεβαστίδης, ό.π., σελ. 605.

¹⁹³ Μ. Παπαχρήστου, ό.π., σελ. 195.

¹⁹⁴ Ι. Ανδρουλάκης, ό.π., σελ. 496.

¹⁹⁵ Δ. Τσιλίκης, ό.π., στοιχ. Γ, αριθμ. 10 και Μ. Παπαχρήστου, ό.π., σελ. 195.

Συναφώς, έχει υποστηριχθεί ότι δοθείσας της διακινδύνευσης της εργασιακής ασφάλειας την οποία ενέχει η δράση του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, ο νομοθέτης θα πρέπει να παράσχει σε αυτόν επαρκή κίνητρα, όπως εκείνο της καταβολής ενός μικρού ποσοστού επί του εισπραχθέντος, στο πλαίσιο, βέβαια, μίας παράλληλης αυστηροποίησης του νόμου σε σχέση με τις εσκεμμένα ψευδείς καταγγελίες¹⁹⁶. Από την άλλη πλευρά, κρίνεται αδικαιολόγητη η παροχή ευκαιριών πλουτισμού διαμέσου ενός συστήματος ανταμοιβής, το οποίο θα σήμαινε τον εκφυλισμό της προστασίας σε εξαγορά¹⁹⁷ και κατ' επέκταση μία τέτοια διαπραγμάτευση με τη δικαιοσύνη θα συνεπαγόταν υπονόμευσή της, τη στιγμή που στην πραγματικότητα οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος καλούνται να ανταποκριθούν όχι μόνο στην αποκάλυψη της αλήθειας, αλλά και στην τιμιότητα των μέσων που οδηγούν σε αυτήν¹⁹⁸. Πράγματι, ανάμεσα σε μία επισφαλή διαπραγμάτευση με τη δικαιοσύνη και έναν δυνητικό περιορισμό της αποτελεσματικότητας του εν λόγω θεσμού, είναι προτιμότερο να προκρίνεται η δεύτερη επιλογή.

Δέον παρατηρηθεί ότι τα εν λόγω απαιτούμενα στοιχεία της ανιδιοτέλειας του μάρτυρα, τα οποία επιλέχθηκαν από τον νομοθέτη, καθώς και η αντίστοιχη επιλογή μη παροχής των ως άνω κινήτρων, βρίσκονται σε σύμπτωση με το κριτήριο του ΕΔΔΑ περί της καλής πίστεως του προσώπου, από τα κίνητρα του οποίου πρέπει να ελλείπουν στοιχεία όπως η έκφραση προσωπικών παραπόνων, ο ανταγωνισμός ή η προσδοκία προσωπικής ωφέλειας¹⁹⁹. Όπως, τέλος, διαπιστώνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συστήματα ανταμοιβής – όπως του γνωστού παραδείγματος των Η.Π.Α. – δεν έχουν υιοθετηθεί από τη συντριπτική πλειοψηφία των κρατών μελών, επειδή θεωρείται ότι μετατοπίζουν τον σκοπό της αναφοράς από το δημόσιο συμφέρον στο προσωπικό κέρδος των αναφερόντων, παρουσιάζοντας τον θεσμό ως μια εμπορική συναλλαγή, γεγονός που ενέχει τον κίνδυνο δυσφήμισής του²⁰⁰.

¹⁹⁶ Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, ό.π., σελ. 61.

¹⁹⁷ Μ. Καϊάφα Γκμπάντι, ό.π., σελ. 177, βλ. και προβληματισμό Φ.Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Θ.Ρέντζιου, Το νέο θεσμικό πλαίσιο για αναφέροντες παραβάσεις ενωσιακού δικαίου: Μια πρώτη επισκόπηση του ν. 4990/2022, Ενότητα III. Παρατηρήσεις, Syntagma Watch, 2023, https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-neo-thesmiko-plaisio-gia-anaferontes-paravaseis-enwsiaikou-dikaioy/#_ftnref45

¹⁹⁸ Βλ. Ν. Λίβο, σε συνέντευξη για τις αλλαγές στον ΚΠΔ, Τίτλος συνέντευξης «Δεν νοείται μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος επ' αμοιβής», Εφημερίδα Καθημερινή, 23/12/2019, <https://www.kathimerini.gr/society/1057391/den-noeitai-martyras-dimosioy-symferontos-ep-amoiivi/>

¹⁹⁹ Βλ. Ενότητα 1.3.2 Η πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ.

²⁰⁰ Ευρ. Επ., Impact Assessment, ό.π., σελ. 36, με τη Σλοβακία να αποτελεί τη μοναδική εξαίρεση.

2.2 Τα προστατευτικά μέτρα του ΚΠΔ

Εφόσον, λοιπόν, πληρούνται οι ως άνω προϋποθέσεις του νόμου και χαρακτηριστεί ένα πρόσωπο με πράξη του αρμοδίου οργάνου ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, χαίρει των προστατευτικών μέτρων του άρθρου 218 παρ. 4 του ΚΠΔ, ενώ προβλέπεται και η περίπτωση της οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη αυτού για συγκεκριμένα εγκλήματα, κατά το άρθρο 47 παρ. 2 και 3 του ΚΠΔ, όπως θα εξεταστούν κατωτέρω.

2.2.1 Η αποχή από την ποινική δίωξη του άρθρου 47 ΚΠΔ

Από τον συνδυασμό των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 47 ΚΠΔ προβλέπεται η δυνατότητα αποχής από την ποινική δίωξη του χαρακτηρισθέντος ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, κατόπιν έγκλησης ή μήνυσης για τα αδικήματα της ψευδούς κατάθεσης, της ψευδούς καταμήνυσης, της συκοφαντικής δυσφήμισης, της παραβίασης υπηρεσιακού απορρήτου του ΠΚ ή για τις πράξεις των παρ. 1 έως 3 του άρθρου 38 του ν. 4624/2019 σχετικά με την προστασία προσωπικών δεδομένων, εφόσον κατά το γράμμα της διάταξης, η εν λόγω έγκληση ή μήνυση αφορά σε υπόθεση σχετική με την αναφορά των ως άνω αξιόποινων πράξεων της παρ. 1 του άρθρου 47 ΚΠΔ. Σκοπός της νομοθετικής αυτής πρόβλεψης κρίνεται η προστασία του μάρτυρα από τον κίνδυνο της εις βάρος του κίνησης ποινικής διώξεως λόγω των αναφερομένων από αυτόν πληροφοριών, αντίστοιχο το οποίο θα σήμαινε και την αποτροπή σημαντικού αριθμού προσώπων από την παροχή ανάλογων πληροφοριών σε σχέση με αυτές τις πράξεις²⁰¹.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την απόφαση περί αποχής από την ποινική δίωξη είναι, κατά την παρ. 3 του άρθρου, η κρίση του εκάστοτε αρμοδίου Εισαγγελέα ότι η άσκηση ποινικής διώξης δεν είναι αναγκαία για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Έτσι, η απόφαση αυτή λαμβάνεται ενόψει του ανιδιοτελούς χαρακτήρα και της αποδεικτικής βαρύτητας των πληροφοριών του μάρτυρα, καθώς και μετά από στάθμιση της σημασίας της διώξης των ανωτέρω εγκλημάτων έναντι της προκληθείσας από την καταγγελία βλάβης²⁰².

²⁰¹ Χ. Σεβαστίδης, ό.π., σελ. 610.

²⁰² Ι. Ανδρουλάκης, ό.π., σελ. 498.

Το στοιχείο αυτό, της στάθμισης του δημοσίου συμφέροντος, δεν εξετάζεται από την αντίστοιχη πρόβλεψη της Οδηγίας (άρθρο 21 παρ.7), στην οποία αρκεί η απόδειξη της ύπαρξης βάσιμων λόγων περί της αναγκαιότητας της αναφοράς. Ωστόσο, δεν μπορεί να παραβλεφθεί το γεγονός ότι η εν λόγω στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος, από κοινού με τη δυνατότητα της παρ. 3 εδ. β σε συνδυασμό με την παρ.1 εδ. β του 47 ΚΠΑ για την ανάκληση της απόφασης αποχής από την ποινική δίωξη σε περίπτωση προηγούμενης ανάκλησης του χαρακτηρισμού (εξαιτίας μεταγενέστερης μη σώρευσης των όρων που οδήγησαν σε αυτόν), επιτρέπουν την ύπαρξη ισορροπίας ανάμεσα στον σκοπό της διάταξης και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του τυχόν αδίκως κατηγορηθέντος²⁰³.

2.2.2 Η φυσική προστασία του άρθρου 218 ΚΠΑ

Στο άρθρο 218 του ΚΠΑ θεσμοθετείται από τον συνδυασμό της 3^{ης} και 4^{ης} παραγράφου η δυνατότητα παροχής μέτρων φυσικής προστασίας από πιθανολογούμενες πράξεις εκφοβισμού ή αντεκδίκησης, τόσο στα πρόσωπα που έχουν χαρακτηριστεί ως μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος κατά τους όρους του άρθρου 47 ΚΠΑ, όσο και στους οικείους τους, εφόσον αυτό κρίνεται αναγκαίο. Τα προβλεπόμενα στην παρ. 4 μέτρα – τα οποία θα πρέπει να μην περιορίζουν την ατομική ελευθερία πέρα από το αναγκαίο για την ασφάλεια μέτρο – διακρίνονται σε αστυνομικά, δικονομικά και διοικητικά²⁰⁴, ενώ για την εφαρμογή τους χρειάζεται σύμφωνη γνώμη του μάρτυρα, και για τη διακοπή τους έγγραφη αίτηση αυτού ή μη συνεργάσιμη συμπεριφορά του για την επιτυχία τους.

Ως αστυνομικό μέτρο εντοπίζεται εκείνο της φύλαξης των ανωτέρω προσώπων με κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό της αστυνομίας, ενώ ως δικονομικά εμφανίζονται η κατάθεση με χρήση ηλεκτρονικών μέσων ηχητικής ή και οπτικής μετάδοσής της, η μη αναγραφή στην έκθεση εξέτασης του ονόματος, του τόπου γέννησης, της κατοικίας, της εργασίας, του επαγγέλματος και της ηλικίας του προστατευομένου, μέτρα τα οποία διατάσσονται από τον αρμόδιο Εισαγγελέα κατόπιν αιτιολογημένης διάταξης. Στα διοικητικά μέτρα ανήκουν η μεταβολή των στοιχείων της ταυτότητας, η μετεγκατάσταση σε άλλη χώρα, καθώς και η μετάθεση, μετάταξη ή απόσπαση των δημοσίων υπαλλήλων, όπως αποφασίζονται κατ' εξαίρεση από τους αρμόδιους Υπουργούς μετά

²⁰³ Βλ. Χ. Σεβαστίδη, ό.π., σελ. 614.

²⁰⁴ Βλ. Μ. Παπαχρήστου, ό.π., σελ. 197.

από εισήγηση του αρμοδίου Εισαγγελέα²⁰⁵. Για την τελευταία αυτή κατηγορία, μάλιστα, των δημοσίων υπαλλήλων, παρέχεται ειδική προστασία βάσει του ν.3528/2007, ενδεικτικά, με την πρόβλεψη πλήρους αντιστροφής του βάρους αποδείξεως του άρθρου 110 παρ. 6 αυτού²⁰⁶.

Εκ των ανωτέρω, μπορεί να παρατηρηθεί ότι τα μέτρα του εξεταζόμενου άρθρου 218 ΚΠΔ είναι ποικίλα, ενώ με μία αποτελεσματική παροχή τους δύνανται να συνιστούν σημαντικά κίνητρα για τους δυνάμει μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος. Θα ήταν πάντως, σίγουρα, επιθυμητή η αντίστοιχη ενίσχυση των προσφερόμενων μέτρων προστασίας και για τους εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα προς τον σκοπό ομοιόμορφης και αποτελεσματικότερης παροχής κινήτρων.

2.3 Ο νόμος ενσωμάτωσης 4990/2022

2.3.1 Η πορεία προς την ενσωμάτωση

Έχοντας αναφερθεί στις ανωτέρω προβλέψεις του ελληνικού ΚΠΔ για τον χαρακτηρισμό και τη δυνατή προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, δίνεται η δυνατότητα εξέτασης της διαμόρφωσης του εν λόγω προστατευτικού πεδίου στο πλαίσιο ενσωμάτωσης της Οδηγίας 2019/1927 στην ελληνική έννομη τάξη. Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 26 της τεθείσας σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2019 Οδηγίας, ως καταληκτική προθεσμία μεταφοράς της από τα κράτη μέλη στο εθνικό δίκαιο οριζόταν η 17^η Δεκεμβρίου του 2021. Παρ' όλα αυτά, τα κράτη καθυστέρησαν σημαντικά να ανταποκριθούν στην ως άνω υποχρέωση, με αποτέλεσμα την κίνηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της διαδικασίας των άρθρων 258–263 ΣΛΕΕ και την προσφυγή ενώπιον του ΔΕΕ κατά 8 κρατών, ανάμεσα στα οποία βρίσκονταν η Γερμανία, η Τσεχία, η Ισπανία, η Ιταλία και το Λουξεμβούργο²⁰⁷. Εξ' αυτών των κρατών, μέχρι σήμερα, δεν έχουν προβεί στην ψήφιση νόμου ενσωμάτωσης η Πολωνία και η Εσθονία, αντιμετωπίζοντας αυστηρά πρόστιμα²⁰⁸.

Η Ελλάδα προέβη σε σύσταση και συγκρότηση της οικείας νομοπαρασκευαστικής επιτροπής στα μέσα του 2020²⁰⁹. Ωστόσο, μέχρι και το 2022 δεν είχε ολοκληρώσει την ενσωμάτωση της Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη. Έτσι, υπό το πρίσμα της παρέλευσης της προθεσμίας

²⁰⁵ Βλ. για διάκριση μέτρων Άγγελος Κωνσταντινίδης, Προστατευόμενοι μάρτυρες και μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, Ποινικά Χρονικά, Τόμος ΕΘ, Τεύχος 4, 2019, σελ. 242.

²⁰⁶ Βλ. για περαιτέρω ανάλυση Μ. Παπαχρήστου, ό.π., σελ. 198.

²⁰⁷ Βλ. το από 15/02/2023 Δελτίου τύπου Ευρ. Επ., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_23_525

²⁰⁸ Βλ. την πορεία μεταφοράς από το EU Whistleblowing Monitor, <https://www.whistleblowingmonitor.eu/>

²⁰⁹ Βλ. την πράξη σύστασης και συγκρότησης της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής στη Διαύγεια: <https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A81%CE%96%CE%A0%CE%A9-%CE%9D%CE%9C%CE%A9?inline=true>

μεταφοράς, καθώς και υπό το βάρος των εγχώριων εξελίξεων στην πολύκροτη υπόθεση της Novartis²¹⁰, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατ' άρθρον 258 ΣΛΕΕ, απήυθυνε στη χώρα τον Ιανουάριο του 2022 επίσημη ειδοποίηση, και ακολούθως τον Ιούλιο του ίδιου έτους διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη επί της παράβασης της ως άνω υποχρέωσής της²¹¹. Τελικά, η ενσωμάτωση πραγματοποιήθηκε, καθυστερημένα, με την ψήφιση του ν. 4990/2022²¹², τον Νοέμβριο του 2022.

2.3.2 Η αξιολόγηση των θεσπισθεισών διατάξεων

Ο ν. 4990/2022 έλαβε υπόψη του και συμπεριέλαβε το σύνολο των προβλεπομένων από την Οδηγία διατάξεων ως προς τους τομείς του αντικειμενικού πεδίου (άρθρο 4) και ως προς τα προστατευόμενα πρόσωπα (άρθρο 6). Ομοίως, όσον αφορά τις προϋποθέσεις παροχής προστασίας προς τα αναφέροντα πρόσωπα, το αντίστοιχο άρθρο 7 του νόμου ακολούθησε την ενωσιακή διάταξη (άρθρο 6 της Οδηγίας). Περαιτέρω, θεσμοθέτησε με τα άρθρα 8 και 9 την υποχρέωση τόσο των δημοσίων όσο και των ιδιωτικών φορέων που απασχολούν 50 ή περισσότερους εργαζομένους να καθιερώνουν εσωτερικούς διαύλους αναφοράς με τον αντίστοιχο καθορισμό Υπευθύνων Παραλαβής και Παρακολούθησης Αναφορών (Υ.Π.Π.Α.). Μάλιστα, ο νόμος συμπεριέλαβε στα πρόσωπα με την ως άνω υποχρέωση – και δεν εξαίρεσε βάσει της ευχέρειας που του παραχωρούσε το άρθρο 8 (παρ. 9 εδ. β) της Οδηγίας – τους δήμους με πληθυσμό κάτω των 10.000 κατοίκων ή με λιγότερους από 50 υπαλλήλους (άρθρο 8 παρ. 2 του νόμου). Στο αντίστοιχο πλαίσιο των φορέων ιδιωτικού τομέα με λιγότερους από 50 εργαζομένους, ο ορισμός Υ.Π.Π.Α. προβλέφθηκε ως δυνατότητα (άρθρο 9 παρ. 3), δεδομένης της ανάλογης από την Οδηγία δυνατότητας του νομοθέτη (άρθρο 8 παρ. 7 της Οδηγίας), ενώ σε περίπτωση μη θέσπισής τους, ορίζεται για τους ενδιαφερόμενους η υποβολή αναφοράς εξωτερικά.

Εξωτερικός δίαυλος αναφοράς κατά το άρθρο 11 του ν. 4990/2022 είναι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.). Για την εν λόγω αρχή, ωστόσο, δεν αναφέρεται ρητά από τον νόμο η

²¹⁰ Βλ. σχετικά το από 13/04/2022 Άρθρο του Σαράντη Μιχαλόπουλου, 'Greece under EU pressure to transpose Whistleblower Directive', Ευρωπαϊκός ειδησεογραφικός ιστότοπος EURACTIV, <https://www.euractiv.com/section/media4eu/news/greece-under-eu-pressure-to-transpose-whistleblower-directive/>

²¹¹ Ευρ. Επ., Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης και Καταναλωτών, Επίσημη Ειδοποίηση (INFR(2022)0061), 27/01/2022 & Αιτιολογημένη Γνώμη (INFR(2022)0061), 15/07/2022, 'Failure to notify measures transposing and failure to transpose Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law', [https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement-decisions/?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=INFR\(2022\)0061&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement-decisions/?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=INFR(2022)0061&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search)

²¹² Δημοσιευθείς στο ΦΕΚ Α 210/11.11.2022.

ανεξάρτητη και αυτόνομη δράση της, όπως απαιτεί το άρθρο 11 παρ. 2 εδ. α της Οδηγίας, γεγονός που δίνει κατά τη Διεθνή Διαφάνεια Ελλάδος την εντύπωση ότι βρίσκεται σε σχέση εξάρτησης ως προς την κεντρική δομή της²¹³. Ακόμη, σχετικά με την Ε.Α.Δ., αξίζει να σημειωθεί ότι ως εξωτερικός δίαυλος παρέχει τη δυνατότητα υποβολής ανωνύμων αναφορών μέσω της ηλεκτρονικής της πλατφόρμας²¹⁴, παρά το γεγονός ότι ο ν. 4990/2022 δεν επιλαμβάνεται της θεσμοθέτησης ή μη υποβολής αναφορών ανωνύμων, και ως εκ τούτου εξαρτάται στην πράξη από τους ίδιους τους διαύλους εάν θα τις δέχονται και θα τις επεξεργάζονται. Σε ό,τι αφορά, πάντως, τον τρίτο τρόπο της δημόσιας αποκάλυψης των παραβιάσεων, το άρθρο 13 του νόμου περιέχει αυτούσιο το περιεχόμενο του αντίστοιχου άρθρου 15 της Οδηγίας.

Στο επίπεδο των παρεχόμενων μέτρων προστασίας, ο ν. 4990/2022 με τα άρθρα 17 έως 24 του Κεφαλαίου Ζ', ενσωμάτωσε τα προβλεπόμενα στην Οδηγία μέτρα. Αξίζει, ωστόσο, η παρατήρηση ορισμένων εξ' αυτών. Ειδικότερα, στο άρθρο 18 παρ. 1 εδ. α²¹⁵ ορίζεται ότι τα καλυπτόμενα από το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του νόμου πρόσωπα «δεν υπέχουν καμία ευθύνη σε σχέση: α). με την απόκτηση πληροφοριών ή την πρόσβαση στις πληροφορίες που αναφέρονται ή αποκαλύπτονται δημόσια, υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω απόκτηση ή πρόσβαση δεν συνιστά αυτοτελώς ποινικό αδίκημα». Με την εν λόγω διάταξη φαίνεται να θεσπίζεται μία από κοινού ενσωμάτωση των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 21 της Οδηγίας. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι, αφενός μεν, η παρ. 2 ρυθμίζει το ζήτημα ευθύνης του αναφέροντος από νομικές ή συμβατικές υποχρεώσεις που τυχόν παραβαίνει με την αποκάλυψη των πληροφοριών, αφετέρου δε, η παρ. 3 ρυθμίζει το ζήτημα ευθύνης που τυχόν ανακύπτει λόγω των μέσων απόκτησης των πληροφοριών αυτών²¹⁶.

Έτσι, ο τρόπος διατύπωσης του άρθρου 18 (παρ. 1 εδ. α) του ν. 4990/2022 δεν επιτρέπει αυτή τη διάκριση, κατά κύριο λόγο, εις βάρος της ως άνω παραγράφου 2. Μάλιστα, το καίριο τμήμα αυτής, σχετικά με τη βασιμότητα των λόγων του αναφέροντος περί της αναγκαιότητας της αναφοράς του, έχει απαλειφθεί²¹⁷. Σε κάθε περίπτωση, η πρόβλεψη περί μη ευθύνης από νομικές ή συμβατικές υποχρεώσεις για την αποκάλυψη πληροφοριών ερειδομένων συνήθως σε

²¹³ Σχόλιο Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδος για το άρθρο 11 του νόμου ενσωμάτωσης, κατά τη Δημόσια διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου, ό.π., <http://www.opengov.gr/ministryofjustice/?p=16208>

²¹⁴ Βλ. την ηλεκτρονική πλατφόρμα Ε.Α.Δ. σε: <https://extwhistle.acad.gr/#/>

²¹⁵ Με το άρθρο 18, όπως προκύπτει από τον τίτλο αυτού, ενσωματώνονται οι παρ. 2, 3, 4 και 7 του άρ. 21 της Οδηγίας.

²¹⁶ Βλ. ανάλυση στην Υποενότητα 1.3.3 Τα προβλεπόμενα μέτρα προστασίας.

²¹⁷ Βλ. παρατήρηση περί της απαλοιφής από Φ.Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Θ.Ρέντζιο, ό.π., Ενότητα ΙΙΙ.

υπογραφείσες ρήτρες εμπιστευτικότητας συνιστά ένα μέτρο μείζονος σημασίας και ενθάρρυνσης του δυνάμει μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, οπότε και δέον όπως εξασφαλίζεται με σαφήνεια.

Επίσης, με δεδομένο ότι η Οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη κατά το άρθρο 25 παρ. 1 «να εισάγουν ή να διατηρούν διατάξεις που είναι ευνοϊκότερες για τα δικαιώματα των αναφερόντων σε σχέση με εκείνες που προβλέπονται από την παρούσα οδηγία», ο ν. 4990/2022 προβλέπει επιπρόσθετα στις διατάξεις ενσωμάτωσης την παράγραφο 4 του άρθρου 18. Σύμφωνα με αυτήν, ο «αναφέρων, ο οποίος είναι συμμετοχος σε παραβίαση που συνιστά ποινικό αδίκημα των άρθρων 235 έως 260, 390 και 396 Π.Κ., απαλλάσσεται από κάθε πειθαρχική και διοικητική κύρωση, αν συντρέχουν στο πρόσωπό του οι όροι των παρ. 2 και 3 του άρθρου 263Α Π.Κ.». Κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου, «η παρ. 4 αφορά αναφέροντες, που είναι και οι ίδιοι συμμετοχοι στην αποκαλυπτόμενη παραβίαση που συνιστά ταυτόχρονα και έγκλημα περί την υπηρεσία και επεκτείνει στο διοικητικό και πειθαρχικό πεδίο τα μέτρα επιείκειας ... του άρθρου 263Α ΠΚ.»²¹⁸.

Έτσι, με τη διάταξη αυτή θεσμοθετούνται για αναφέροντες που παράλληλα είναι και συμμετοχοι στην πράξη την οποία αναφέρουν, ευνοϊκά μέτρα που προβλέπονται στο 263Α ΠΚ και των οποίων την ευνοϊκή μεταχείριση μπορεί να τυγχάνει η έτερη κατηγορία των «προστατευόμενων μαρτύρων»²¹⁹. Ωστόσο, κατά τον ορισμό της Οδηγίας στο άρθρο 5 παρ. 3, ως «αναφέρων» νοείται «φυσικό πρόσωπο το οποίο αναφέρει ή αποκαλύπτει δημόσια πληροφορίες σχετικά με παραβιάσεις, πληροφορίες τις οποίες απέκτησε στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων του» και ως εκ τούτου όχι στο πλαίσιο συμμετοχής του στις εν λόγω παραβιάσεις, περίπτωση την οποία αν ήθελε υποτεθεί ότι θα μπορούσε να συμπεριληφθεί στην έννοια των προστατευόμενων προσώπων της Οδηγίας, θα αναφερόταν ρητά από τους συννομοθέτες²²⁰.

Ακόμη περισσότερο, ο θεσμός όπως καθορίζεται από την ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 47 ΚΠΔ, προϋποθέτει για τον χαρακτηρισμό των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος να μην

²¹⁸ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του ν.4990/2022, σελ. 62 - 63, https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/odhgia-1937-eis_1.pdf

²¹⁹ Βλ. άρθρα 187Γ, 263Α ΠΚ και τη διάκριση από Δ.Τσιλίκη, ό.π., στοιχ. Γ, αριθμ. 10, σύμφωνα με τον οποίο: «επί τη βάση των κινήτρων του καταγγέλλοντος, δράστες που συμβάλλουν στην εξιχνίαση εγκληματικών πράξεων ... και επιζητούν επιεική μεταχείριση με βάση τις διατάξεις αυτές, δεν αποτελούν whistleblower», και ομοίως για τους «προστατευόμενους μάρτυρες» βλ. Ι. Ανδρουλάκη, ό.π., σελ. 467 επ.

²²⁰ Βλ. και την 1η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας, σύμφωνα με την οποία τα πρόσωπα τα οποία την αφορούν είναι εκείνα που εργάζονται ή έρχονται σε επαφή με έναν οργανισμό στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων τους και «ανακαλύπτουν» απειλή ή βλάβη για το δημόσιο συμφέρον.

εμπλέκονται καθ' οιονδήποτε τρόπο στις αναφερόμενες πράξεις²²¹, ενώ εφόσον πρόκειται για συμμετόχους στις πράξεις αυτές, οι οποίοι και συμβάλλουν στην αποκάλυψη των άλλων συμμετόχων, μπορούν μόνο να ανήκουν στην κατηγορία των «προστατευομένων μαρτύρων», και ενδεχομένως να τύχουν της ευνοϊκής μεταχείρισης του 263Α ΠΚ²²². Συνεπώς, η διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 18 του ν. 4990/2022 φέρεται να μη συνάδει με τον θεσμό του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτός αντιμετωπίζεται σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο.

Σε ό,τι αφορά τα ορισθέντα με τον ν. 4990/2022 και συγκεκριμένα με το άρθρο 20 επανορθωτικά μέτρα, η Διεθνής Διαφάνεια αναγνωρίζει ότι η Ελλάδα ανήκει μεταξύ των λίγων κρατών μελών που προβλέπει ρητά την πλήρη αποκατάσταση των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, τόσο μέσω οικονομικών όσο και μη οικονομικών μέσων²²³. Συναφώς, ο νόμος θεσπίζει δικαίωμα πλήρους αποζημίωσης για τις ζημίες που υπέστησαν από αντίποινα (άρθρο 20 παρ. 1 εδ. α) και ορίζει τα τελευταία ως πράξεις άκυρες (άρθρο 20 παρ. 2 εδ. α). Ταυτόχρονα, προβλέπει, ειδικά, την ακυρότητα της καταγγελίας της σύμβασης εργασίας υπό τη μορφή αντιποίνου (άρθρο 20 παρ. 3) και χορηγεί τη δυνατότητα επαναφοράς των πραγμάτων στην κατάσταση προ της επιβολής αντιποίνων (άρθρο 20 παρ. 2 εδ. α).

Παράλληλα, η Διεθνής Διαφάνεια δεν παραβλέπει ότι, με βάση τα δεδομένα για το έτος 2023, η Ελλάδα σε επίπεδο κυρώσεων ανήκει μεταξύ των μόλις δώδεκα κρατών μελών που έχουν θεσπίσει κυρώσεις και για τους τέσσερις προβλεπόμενους από το άρθρο 23 παρ. 1 της Οδηγίας τύπους παραβίασης της προστασίας των αναφερόντων²²⁴, χάρη στο άρθρο 23 παρ. 1 του ελληνικού νόμου ενσωμάτωσης. Την ίδια στιγμή, βέβαια, η χώρα ξεχωρίζει κατά τρόπο μη επιθυμητό, λόγω του ότι για τους αναφέροντες, στην περίπτωση που προβαίνουν εν γνώσει τους σε ψευδείς αναφορές ή δημόσιες αποκαλύψεις, προβλέπεται από το άρθρο 23 παρ. 3 η σημαντικά υψηλή

²²¹ Βλ. την ανάλυση των προϋποθέσεων στην Ενότητα 2.1 Το άρθρο 47 του ΚΠΔ, 2.1.2 Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις.

²²² Βλ. Ι. Ανδρουλάκη, ό.π., σελ. 499 και Α. Κωνσταντινίδη, ό.π., σελ. 246.

²²³ Διεθνής Διαφάνεια, 'How well do EU countries protect whistleblowers', ό.π., σελ. 6.

²²⁴ Διεθνής Διαφάνεια, ό.π., σελ. 8.

ποινή των 2 ετών, κατ' ελάχιστον²²⁵. Όπως αξιολογείται, το στοιχείο αυτό μπορεί να αποτελέσει ισχυρό αποτρεπτικό παράγοντα για τους δυνάμει μάρτυρες²²⁶.

2.3.3 Το ζήτημα της επέκτασης του πεδίου εφαρμογής

Τέλος, αξίζει να παρατηρηθεί ότι, παρά την εξουσία των κρατών μελών να επεκτείνουν κατά το άρθρο 2 παρ. 2 της Οδηγίας την παρεχόμενη προστασία βάσει του εθνικού δικαίου σε ό,τι αφορά τομείς ή πράξεις που δεν καλύπτονται από την ίδια, ο Έλληνας νομοθέτης, σε πρώτη φάση, επέλεξε να μην προβεί στην εν λόγω επέκταση. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν.4990/2022, σχετικά με τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής αναφέρεται ότι: *«βούληση του νομοθέτη είναι ο περιορισμός της εμβέλειας του νόμου στις παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου, προκειμένου να εξετασθεί σε πρώτη φάση η αποτελεσματικότητά του, προτού επιχειρηθεί επέκταση του πεδίου εφαρμογής του»*²²⁷. Σαφώς, μπορεί να γίνει αντιληπτή η αρχική του βούληση να εφαρμόσει τα προστατευτικά αυτά μέτρα σταδιακά, να αποκτήσει πρώτα τη γνώση της εφαρμογής τους και ύστερα τη δυνατότητα επέκτασης. Ωστόσο, δέον σημειωθεί ότι η μη επέκταση του πεδίου εφαρμογής σημαίνει πως για τον ίδιο θεσμό επελέγη να εφαρμοστούν στην ίδια έννομη τάξη δύο ξεχωριστά νομοθετικά καθεστώτα: ένα του ν. 4990/2022 ώστε να καλύπτει τους τομείς ενδιαφέροντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ένα του άρθρου 47 ΚΠΔ που καλύπτει τους τομείς ενδιαφέροντος του εθνικού δικαίου²²⁸.

Εν συνεχεία, με το άρθρο 20 του ν. 5095/2024, ο Έλληνας νομοθέτης προσέθεσε την περίπτωση δ στο άρθρο 4 του ν. 4990/2022, με την οποία εντάσσονται στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του παραβιάσεις και εσωτερικού δικαίου σχετικά, όμως, μόνο με τα εγκλήματα δωροδοκίας και, συγκεκριμένα, στον δημόσιο τομέα (άρθρα 159, 159Α, 235, 236, 237, 237Α ΠΚ), τον ιδιωτικό τομέα (άρθρο 396 ΠΚ), καθώς και τη νέα πρόβλεψη του ν. 5090/2024 περί αντίστοιχης ευθύνης των νομικών προσώπων (άρθρο 134 ΠΚ). Παράλληλα, βέβαια, το άρθρο 47 ΚΠΔ διατηρεί τις προβλέψεις του για τα ίδια ως άνω εγκλήματα δωροδοκίας στον δημόσιο τομέα.

²²⁵ Διεθνής Διαφάνεια, ό.π., σελ. 8.

²²⁶ Διεθνής Διαφάνεια, ό.π., σελ. 18.

²²⁷ Βλ. Αιτιολογική έκθεση του ν.4990/2022, ό.π., σελ. 70.

²²⁸ Πρβλ. Δ.Καφτεράνη, 'Enforcing EU law: the case of the whistle-blower', EU Law Enforcement Central point of information, research and discussion, 2020, παρ. 4, <https://eulawenforcement.com/?p=7601>

Έτσι, λοιπόν, το πρόσωπο το οποίο επιθυμεί να αναφέρει παραβιάσεις έχοντας πρώτα υπόψη του το εκάστοτε παρεχόμενο επίπεδο προστασίας, όπως και ο αρμόδιος Υ.Π.Π.Α. και χειριστής των αναφορών, θα πρέπει να είναι κάθε φορά σε θέση να διακρίνουν το εφαρμοζόμενο δίκαιο βάσει του προσδιοριζόμενου από τη φύση της αναφοράς αντικειμενικού πεδίου, τη στιγμή που οι εφαρμοστές του δικαίου μπορεί να αντιμετωπίσουν περιπτώσεις που τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις τόσο του ν. 4990/2022 όσο και του ΚΠΔ. Η μη επέκταση του πεδίου εφαρμογής στο σύνολο των – αντίστοιχων με τις ενωσιακές περιπτώσεις – παραβιάσεων της εσωτερικής νομοθεσίας εγείρει, συνεπώς, το ζήτημα της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης προστασίας και κατ' επέκταση του επιπέδου ασφάλειας δικαίου. Εντούτοις, ορθό είναι ο ν. 4990/2022 να αξιολογηθεί ως ένα χρήσιμο προπαρασκευαστικό εργαλείο²²⁹, χάρη στο οποίο θα θεσμοθετηθεί μία ομοιόμορφη και υψηλού επιπέδου προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, ανεξάρτητη από τη διάκριση της φύσης των αναφερόμενων παραβιάσεων.

Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από τη συνολική ανάλυση η οποία προηγήθηκε, προκύπτει το συμπέρασμα ότι η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στον ευρωπαϊκό χώρο διαμορφώνεται κατά τρόπο πολυπαραγοντικό. Στο επίπεδο της ενωσιακής δικαιοταξίας η Οδηγία 2019/1937 κάλυψε το κενό που δημιουργούσε η απουσία μίας ενιαίας – έστω και με διατομεακή προσέγγιση – ρύθμισης, τη στιγμή που η νομολογία του ΕΔΔΑ διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στη διάπλυσή της, χωρίς όμως να την καθορίζει και στο σύνολό της. Έτσι, δημιουργήθηκαν δύο ξεχωριστά συστήματα προστασίας σε ευρω-ενωσιακό επίπεδο. Το ίδιο, βέβαια, έχει λάβει χώρα και στην εθνική έννομη τάξη με τη συνύπαρξη του νέου ν. 4990/2022 και των προϋπαρχουσών διατάξεων του ΚΠΔ.

Έτσι, από τη μία πλευρά, τα δικαιοδοτικά όργανα καλούνται να αναπτύξουν διάλογο, ο οποίος θα επιτρέψει μία το δυνατόν κοινή και κατά κύριο λόγο αποτελεσματική προστασία. Ακόμη περισσότερο, η Ευρωπαϊκή Ένωση χρειάζεται να ενισχύσει, όπως έχει επιφυλαχθεί, τη νομική βάση της Οδηγίας, να ρυθμίσει το ζήτημα των ανώνυμων αναφορών, να παράσχει σαφέστερες διατάξεις για τα προστατευτικά μέτρα και να εξειδικεύσει τις προβλεπόμενες κυρώσεις, με σκοπό να αποφευχθούν σημαντικές παρεκκλίσεις μεταξύ του επιθυμητού επιπέδου προστασίας. Από την άλλη πλευρά, ο εθνικός νομοθέτης καλείται να υψώσει ένα υψηλότερο τείχος προστασίας για

²²⁹ Φ.Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Θ.Ρέντζιος, ό.π., Ενότητα III.

όσους γνωρίζουν, αλλά διστάζουν να αναφέρουν παραβιάσεις του εθνικού δικαίου, χωρίς να διακρίνει το παρεχόμενο επίπεδο προστασίας ανάλογα με τη φύση της αναφερόμενης παραβίασης.

Σε κάθε περίπτωση, γνώμονα για το επίπεδο της προς εξασφάλιση προστασίας χρειάζεται να αποτελεί η κρίση ότι οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος δε συγκροτούν απλώς έναν θεσμό. Είναι οι άνθρωποι εκείνοι, οι οποίοι θέτοντας σε κίνδυνο την επαγγελματική και προσωπική τους ζωή, καθοδηγούμενοι από το αίσθημα δικαίου, συνιστούν καταλυτικό παράγοντα για την αντιμετώπιση της διαφθοράς που φθείρει την κοινωνία ηθικά και οικονομικά. Έχοντας, λοιπόν, πραγματοποιηθεί τα πρώτα σημαντικά βήματα για τη συστηματικότερη προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην ενωσιακή και εθνική μας δικαιοταξία και λαμβανομένης υπόψη της αξίας της μαρτυρίας αυτών των προσώπων, αναμένεται, πλέον, η χάραξη ενός περισσότερο ομοιόμορφου και κατά συνέπεια φερέγγυου χώρου προστασίας.

ΠΗΓΕΣ

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Ανδρουλάκης Ιωάννης, «Προστατευόμενοι» (ψευδώνυμοι) μάρτυρες, «χάρτινοι» μάρτυρες και «μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος», Νομικό Βήμα, Τόμος 69, Τεύχος 3, 2021, σελ. 467 επ.

Καϊάφα Γκμπάντι Μαρία, Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στο δημόσιο τομέα, Τόμος 3, Π.Ν. Σάκκουλας, 2015.

Κωνσταντινίδης Άγγελος, Προστατευόμενοι μάρτυρες και μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, Ποινικά Χρονικά, Τόμος ΞΘ, Τεύχος 4, 2019, σελ. 241 επ.

Λίβος Νικόλαος, Η συμβολή των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) στην καταπολέμηση της διαφθοράς, Στρογγυλή Τράπεζα 6ου Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων: Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας – Δυνατότητες και όρια, 2013, σελ. 467 επ.

Λίβος Ν., σε συνέντευξη για τις αλλαγές στον ΚΠΔ, Τίτλος συνέντευξης «Δεν νοείται μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος επ' αμοιβή», Καθημερινή, 23/12/2019, διαθέσιμη στο:

<https://www.kathimerini.gr/society/1057391/den-noeitai-martyras-dimosioy-symferontos-ep-amoivi/>

Μιχαλόπουλος Σαράντης, ‘Greece under EU pressure to transpose Whistleblower Directive’, Ευρωπαϊκός ειδησεογραφικός ιστότοπος EURACTIV, 13/04/2022, διαθέσιμο στο: <https://www.euractiv.com/section/media4eu/news/greece-under-eu-pressure-to-transpose-whistleblower-directive/>

Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φερηνίκη, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblowing) – Μια ηθικο-συνταγματική θεώρηση, Σάκκουλας, 2016.

Παναγοπούλου Κουτνατζή Φ. και Ρέντζιος Θεόδωρος, Το νέο θεσμικό πλαίσιο για αναφέροντες παραβάσεις ενωσιακού δικαίου: Μια πρώτη επισκόπηση του ν. 4990/2022, Syntagma Watch, 12/09/2023, διαθέσιμο στο: https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-neo-thesmiko-plaisio-gia-anaferontes-paravaseis-enwsiakou-dikaiou/#_ftnref45

Παπαχρήστου Μαριαλένα, Ερμηνεία του άρθρου 47 ΚΠΔ, σε Λάμπρο Μαργαρίτη, Ο Νέος Κώδικας Ποινικής Δικονομίας - Ερμηνεία κατ’ άρθρο του Ν. 4620/2019, Τόμος Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 189 επ.

Σεβαστίδης Χαράλαμπος, Κώδικας Ποινικής Δικονομίας - Ερμηνεία κατ’ άρθρο, Τόμος Ι, Β’ Έκδοση, Σάκκουλας, 2023.

Σοφός Θεμιστοκλής, Προστατευόμενοι μάρτυρες και Ε.Σ.Δ.Α., Νομικό Βήμα, Τόμος 66, Τεύχος 3, 2018, σελ.421 επ.

Στυλιανίδου Μαρία, Προστασία των εργαζόμενων μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στο δημόσιο τομέα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

Τσιλίκης Δημήτρης, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες και μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος: Η προβληματική στον διεθνή χώρο, The Art of Crime, Τεύχος 6, 2018.

Τσόλκα Όλγα και Αρβανίτης Δομίνικος, Εισαγωγικές παρατηρήσεις για Ν. 4489/2017 - «Ευρωπαϊκή εντολή έρευνας στις ποινικές υποθέσεις - Εναρμόνιση της νομοθεσίας με την Οδηγία 2014/41/ΕΕ και άλλες διατάξεις», Ειδικοί Ποινικοί Νόμοι, ΠΝ Σάκκουλας, 2021.

Ξενόγλωσση

Abazi Vigjilenca, 'The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?', Industrial Law Journal, Τόμος 49, Τεύχος 4, 2020, σελ. 640 επ., διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwaa023>

Abazi Vigjilenca & Kusari Flutura, 'Comparing the proposed EU Directive on protection of whistleblowers with the principles of the European Court of Human Rights', Strasbourg Observers, 2018, διαθέσιμο στο: <https://strasbourgobservers.com/2018/10/22/comparing-the-proposed-eu-directive-on-protection-of-whistleblowers-with-the-principles-of-the-european-court-of-human-rights/>

Andreis Emanuela, 'Towards Common Minimum Standards for Whistleblower Protection Across the EU', European Papers, Τόμος 4, Τεύχος 2, 2019, διαθέσιμο στο: <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/towards-common-minimum-standards-for-whistleblower-protection-across-eu>

Bamberger Nowell D. & Checcacci Giulia, 'The New Italian Law on Whistleblowing Procedures and Its Impact on Compliance Programs', Cleary Enforcement Watch, 2018, διαθέσιμο στο: <https://www.clearyenforcementwatch.com/2018/02/new-italian-law-whistleblowing-procedures-impact-compliance-programs/>

Brockhaus Robert και Καφτεράνης Δημήτριος, 'No more Piecemeal Tactics – Call for a comprehensive implementation of EU's Whistleblowing Directive', Verfassungsblog on Matters Constitutional, 2020, διαθέσιμο στο: <https://verfassungsblog.de/no-more-piecemeal-tactics/>

Colvin Naomi & Galizzi Bruno & Nad Veronika, 'Getting Whistleblower Protection Right', Blueprint for Free Speech, 2020, διαθέσιμο στο: <https://www.blueprintforfreespeech.net/en/library/reports>

Del Monte Micaela, 'Protecting whistle-blowers in the EU', European Parliamentary Research Service, 2023, διαθέσιμο στο:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747103/EPRS_BRI\(2023\)747103_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747103/EPRS_BRI(2023)747103_EN.pdf)

Gerdemann Simon, ‘Europe’s New Whistleblowing Laws’, 2nd European Conference on Whistleblowing Legislation, 2023, σελ. 135 επ., διαθέσιμο στο: <https://univerlag.uni-goettingen.de/handle/3/isbn-978-3-86395-595-3>

Mańko Rafał, ‘Strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)’, European Parliamentary Research Service, 2023, διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI\(2022\)733668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI(2022)733668_EN.pdf)

Nader R. & Petkas P. & Blackwell K., ‘Whistle Blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility’ και Ch. Peters & T. Branch, ‘Blowing the Whistle: Dissent in the Public Interest’, κατά παραπομπή Thomas Olesen, ‘The Birth of an Action Repertoire: On the Origins of the Concept of Whistleblowing’, Journal of Bus Ethics, 2021, Τεύχος 179, Νο13-24, διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/s10551-021-04868-3>

Near Janet & Miceli Marcia, ‘Organizational dissidence: The case of whistle-blowing’, Journal of Business Ethics, 1985, Τεύχος 4, No 1, διαθέσιμο στο: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00382668>

Nielsen Nikolaj, ‘EU-Wide Whistleblower Protection Law Rejected’, EU Observer, Brussels, 23/10/2013, διαθέσιμο στο: <https://euobserver.com/rule-of-law/141671>

Wahl Thomas, ‘Whistleblowing Directive Published’, EUCRIM, Τεύχος 4, 2019, σελ. 225 επ., διαθέσιμο στο: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2019-04.pdf

White Simone, ‘A matter of life or death – whistleblowing legislation in the EU’, EUCRIM, Τεύχος 3, 2018, σελ. 170 επ., διαθέσιμο στο: <https://eucrim.eu/issues/2018-03/>

Γεωργιάδου Γεωργία, ‘The European Commission’s Proposal for Strengthening Whistleblower Protection’, EUCRIM, Τεύχος 3, 2018, σελ. 166 επ., διαθέσιμο στο: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2018-03.pdf#page=28

Καφετράνης Δ., ‘Enforcing EU law: the case of the whistle-blower’, EU Law Enforcement Central point of information, research and discussion, 2020, διαθέσιμο στο: <https://eulawenforcement.com/?p=7601>

Καφεράνης Δ., ‘The future of the Whistle-blowing Directive: criticising its legal bases’, Queen Mary Law Journal, Τόμος 1, 2021, σελ. 64 επ., διαθέσιμο στο: <https://dx.doi.org/10.26494/QMLJ72466>

Καφεράνης Δ., ‘The Role of the European Parliament Towards the Adoption of an EU Legal Framework on the Protection of Whistleblowers’, The law of whistleblowing: cross-disciplinary, contextual and comparative perspectives edited by Valsamis Mitsilegas and Santiago Wortman Jofre, Leiden Brill, 2022, σελ. 3 επ.

Καφεράνης Δ. και Brockhaus R., ‘Time to reconsider Strasbourg’s whistleblower case law’, European Law Blog, 2020, διαθέσιμο στο: <https://europeanlawblog.eu/2020/09/21/time-to-reconsider-strasbourgs-whistleblower-case-law/>

Νομολογία

ΕΔΔΑ

Guja v. Moldova, Great Chamber, no. 14277/04, 12 February 2008, διαθέσιμη στο: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016>

Heinisch v. Germany, no. 28274/08, 21 September 2011, διαθέσιμη στο: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105777>

Sosinowska v. Poland, no. 10247/09, 18 October 2011, διαθέσιμη στο: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107053>

Bucur and Toma v. Romania, no. 40238/02, 08 January 2013, διαθέσιμη στο: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115844>,

Matúz v. Hungary, no. 73571/10, 21 October 2014, διαθέσιμη στο: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147276>

Soares v. Portugal, no. 79972/12, 21 June 2016, διαθέσιμη στο: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163822>

Gawlik v. Liechtenstein, no. 23922/19, 16 February 2021, διαθέσιμη στο: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-208280>

Halet v. Luxembourg, Great Chamber, no. 21884/18, 13 October 2023, διαθέσιμη στο: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-223019>

ΔΕΕ

Απόφαση 6^{ης} Νοεμβρίου 2008, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της ΕΕ, C-155/07, διαθέσιμη στο: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-155/07>

Απόφαση 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2009, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της ΕΕ, C-166/07, διαθέσιμη στο: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-166/07>

Νομοθεσία

Ευρωπαϊκή

Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 723/2004, της 22ας Μαρτίου 2004, για την τροποποίηση του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και του καθεστώτος που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό των Κοινοτήτων αυτών, διαθέσιμος στο: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/723/oj>

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 596/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για την κατάχρηση της αγοράς (κανονισμός για την κατάχρηση της αγοράς) και την κατάργηση της οδηγίας 2003/6/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και των οδηγιών της Επιτροπής 2003/124/ΕΚ, 2003/125/ΕΚ και 2004/72/ΕΚ - Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ, διαθέσιμος στο: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/596/oj>

Εκτελεστική οδηγία (ΕΕ) 2015/2392 της Επιτροπής, της 17ης Δεκεμβρίου 2015, για τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 596/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την υποβολή αναφορών στις αρμόδιες αρχές σχετικά με πραγματικές ή πιθανές παραβάσεις του εν λόγω κανονισμού, διαθέσιμη στο: http://data.europa.eu/eli/dir_impl/2015/2392/oj

Οδηγία (ΕΕ) 2016/943 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2016, περί προστασίας της τεχνογνωσίας και των επιχειρηματικών πληροφοριών που δεν έχουν αποκαλυφθεί (εμπορικό απόρρητο) από την παράνομη απόκτηση, χρήση και αποκάλυψή τους, διαθέσιμη στο: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/943/oj>

Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2019, σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης, 26/11/2019, διαθέσιμη στο: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>

Οδηγία (ΕΕ) 2024/1069 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Απριλίου 2024, για την προστασία των προσώπων που προβαίνουν σε ενέργειες συμμετοχής του κοινού από προδήλως αβάσιμες αγωγές ή καταχρηστικές δικαστικές διαδικασίες («στρατηγικές αγωγές προς αποθάρρυνση της συμμετοχής του κοινού»), 16/4/2024, διαθέσιμη στο: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1069/oj>

Σύμβαση του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς του 2003, διαθέσιμη στο: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

Σύμβαση του Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης του 1999, διαθέσιμη στο: <https://rm.coe.int/168007f3f5>

Εθνική

Ν. 2928/2001 (ΦΕΚ Α 141/27.06.2001), Τροποποίηση διατάξεων του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και άλλες διατάξεις για την προστασία του πολίτη από αξιόποινες πράξεις εγκληματικών οργάνωσεων.

Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α 26/09.02.2007), Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.

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

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

N. 4990/2022 (ΦΕΚ Α 210/11.11.2022), Προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου - Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2019 (L 305) και λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις.

N. 5090/2024 (ΦΕΚ Α 30/24.2.2024), Παρεμβάσεις στον Ποινικό Κώδικα και τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας για την επιτάχυνση και την ποιοτική αναβάθμιση της ποινικής δίκης - Εκσυγχρονισμός του νομοθετικού πλαισίου για την πρόληψη και την καταπολέμηση της ενδοοικογενειακής βίας.

N. 5095/2024 (ΦΕΚ Α 40/15.3.2024), Ενίσχυση δικηγορικής ύλης: Ρυθμίσεις για τα κληρονομητήρια, τις αποδοχές και αποποιήσεις κληρονομιών, τις εγγραφές και τις εξαλείψεις συναινετικών προσημειώσεων υποθηκών και τις ένορκες βεβαιώσεις και για το Ταμείο Χρηματοδοτήσεως Δικαστικών Κτιρίων και την πληρωμή των υποθέσεων νομικής βοήθειας και λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις.

Λοιπά Κείμενα

LEGGE del 30 novembre 2017, n° 179 Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarita' di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o private, διαθέσιμος στο: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/14/17G00193/sg>

LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, διαθέσιμος στο: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/ECFM1605542L/jo/texte>

Διεθνής Διαφάνεια Ελλάδος, σχόλια στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης επί του σχεδίου νόμου υπό τον τίτλο: «Προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου - Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2019 (L 305)», 13/10/2022, διαθέσιμα στο: <http://www.opengov.gr/ministryofjustice/?p=16215> και <http://www.opengov.gr/ministryofjustice/?p=16208>

Διεθνής Διαφάνεια Ολλανδίας, 'Mapping the EU on legal whistleblower protection - Assessment before the implementation of the EU whistleblowing Directive', 2019, διαθέσιμο στο:

<https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2020/06/Mapping-the-EU-on-Whistleblower-Protection-TI-NL.pdf>

Διεθνής Διαφάνεια, ‘How well do EU countries protect whistleblowers? – Assessing the transposition of the EU Whistleblower Protection Directive’, 2023, διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/publications/how-well-do-eu-countries-protect-whistleblowers-speakup>

Διεθνής Διαφάνεια, ‘Whistleblowing in Europe’, 2013, διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/publications/whistleblowing-in-europe-legal-protections-for-whistleblowers-in-the-eu>

Διεθνής Διαφάνειας, ‘Building on the EU Directive for whistleblower protection’, 2019, διαθέσιμο στο: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2020/11/2019_EU_whistleblowing_EN.pdf

ΕΟΚΕ, Γνωμοδότηση, Ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, SOC/593-EESC-2018, 18/10/2018, διαθέσιμη στο: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/strengthening-whistleblower-protection-eu-level>

Ευρ. Ελ. Συν., Opinion No 4/2018 concerning the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law, (2018/C 405/01), 09/11/2018, σελ. 3, διαθέσιμη στο: <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=47282>

Ευρ. Επ., ‘Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement - Final Report’, 2017, διαθέσιμη στο: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

Ευρ. Επ., Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law, COM(2018) 218 final, Έγγραφο Εργασίας Προσωπικού, 23/04/2018, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0116>

Ευρ. Επ., Ανακοίνωση προς το Ευρ. Κοιν. και το Συμβούλιο για τη λήψη περαιτέρω μέτρων με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, (COM(2016)451final), 05/07/2016, διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0451>

Ευρ. Επ., Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης και Καταναλωτών, List of annexes on the Proposal for a Directive on the protection of persons reporting on breaches of Union law, 20/04/2018, διαθέσιμη στο: https://commission.europa.eu/system/files/2018-04/1-11_annexes.pdf

Ευρ. Επ., Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης και Καταναλωτών, Επίσημη Ειδοποίηση (INFR(2022)0061), 27/01/2022, και Αιτιολογημένη Γνώμη (INFR(2022)0061), 15/07/2022 προς την Ελλάδα, ‘Failure to notify measures transposing and failure to transpose Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law’, διαθέσιμες στο: [https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=INFR\(2022\)0061&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=INFR(2022)0061&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search)

Ευρ. Επ., Δελτίο Τύπου, Πακέτο παραβάσεων Φεβρουαρίου: βασικές αποφάσεις, 15/02/2023, διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_23_525

Ευρ. Επ., Δελτίο Τύπου, Προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος: η Επιτροπή ορίζει νέους, πανευρωπαϊκούς κανόνες, 23/04/2018, διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_18_3441

Ευρ. Επ., Έκθεση Ειδικού Ευρωβαρόμετρου, ‘Citizens’ attitudes towards corruption in the EU in 2023’, διαθέσιμη στο: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968>

Ευρ. Επ., Πρόταση για Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης, COM/2018/218 final - 2018/0106 (COD), 23/04/2018, διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52018PC0218>

Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα που περιέχει συστάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με την επίτευξη διαφάνειας, συντονισμού και σύγκλισης στις πολιτικές όσον αφορά τη φορολογία των εταιρειών

στην Ένωση, (2015/2010(INL)), 16/12/2015, διαθέσιμο στο:
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0457_EL.html

Ευρ. Κοιν., Έκθεση Υπηρεσίας Ερευνών, ‘Stepping up the EU's efforts to tackle corruption’, 2023, διαθέσιμη στο:
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/734687/EPRS_STU\(2023\)734687_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/734687/EPRS_STU(2023)734687_EN.pdf)

Ευρ. Κοιν., Ενημερωτικό δελτίο 11^{ης} – 14^{ης} Απριλίου 2016, Σύνοδος Ολομέλειας στο Στρασβούργο για το φορολογικό σκάνδαλο των “Panama Papers”, διαθέσιμο στο:
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2016-04-11/4/panama-papers-tax-scandal-debate>

Ευρ. Κοιν., Επιτροπή Νομικών Θεμάτων, Opinion on the legal basis for the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law (COM(2018)0218–C8-0159/2018–2018/0106(COD)), 25/10/2018, διαθέσιμη στο:
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-AL-629554_EN.pdf?redirect

Ευρ. Κοιν., Επιτροπή Νομικών Θεμάτων, Opinion on the legal basis of the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law, (COM(2018)0218–C8-0159/2018–2018/0106(COD)), 25/03/2019 and Addendum of 09/04/2019, διαθέσιμα στο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0398-ERR02_EN.pdf?redirect

Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα σχετικά με θεμιτά μέτρα για την προστασία των καταγγελτών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον όταν αποκαλύπτουν εμπιστευτικές πληροφορίες για επιχειρήσεις και δημόσιους οργανισμούς, (2016/2224(INI)), 24/10/2017, διαθέσιμο στο:
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0402_EL.html

Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα σχετικά με τις φορολογικές αποφάσεις τύπου «tax ruling» και άλλα μέτρα παρόμοιου χαρακτήρα ή αποτελέσματος, (2015/2066(INI)), 25/11/2015, διαθέσιμο στο:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52015IP0408>

Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα σχετικά με τις φορολογικές αποφάσεις τύπου «tax ruling» και άλλα μέτρα παρόμοιου χαρακτήρα ή αποτελέσματος, (2016/2038(INI)), 06/07/2016, διαθέσιμο στο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0310_EL.html

Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα σχετικά με το οργανωμένο έγκλημα, τη διαφθορά και τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες: συστάσεις για δράσεις και πρωτοβουλίες που πρέπει να αναληφθούν, (2013/2107(INI)), 23/08/2013, διαθέσιμο στο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0444_EL.html

Ευρ. Κοιν., Ψήφισμα σχετικά με τον ρόλο των καταγγελτών (whistle-blowers) στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2016/2055(INI)), 14/02/2017, διαθέσιμο στο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0022_EL.html

Ευρωπαϊκό Whistleblowing Monitor για την πορεία ενσωμάτωσης της Οδηγίας 2019/1937 ΕΕ, διαθέσιμο στο: <https://www.whistleblowingmonitor.eu/>

ΟΟΣΑ, Τρίτη Αξιολόγηση για την εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, 2015, διαθέσιμη στο: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greece-Phase-3bis-Report-EN.pdf>

Πράξη σύστασης και συγκρότησης της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής με αντικείμενο την κατάρτιση σχεδίου νόμου για την ενσωμάτωση στην εθνική έννομη τάξη της Οδηγίας 2019/1937, 20/5/2022, διαθέσιμη στο: <https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A81%CE%96%CE%A0%CE%A9-%CE%9D%CE%9C%CE%A9?inline=true>

Συμβ. ΕΕ, Νομική Υπηρεσία, Opinion on Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law ('whistleblowers' proposal) - legal basis, JURI14620/18, 14/12/2018, διαθέσιμη στο: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14620-2018-INIT/en/pdf>

Συμβούλιο της Ευρώπης, Anti-corruption measures and remedies applicable to companies, 2016, διαθέσιμο στο: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/-/anti-corruption-measures-in-companies>

Συμβούλιο της Ευρώπης, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, 30/04/2014, διαθέσιμο στο: <https://rm.coe.int/16807096c7>

Υπουργείο Οικονομικών και Υπουργείο Δικαιοσύνης, Αιτιολογική Έκθεση, Σχέδιο Νόμου για την Προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου - Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2019 (L 305) και λοιπές ρυθμίσεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης, 31/10/2022, διαθέσιμο στο: https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/odhgia-1937-eis_1.pdf