



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΜΣ 'ΔΙΚΑΙΟ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ'

Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος
(whistleblowing)

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

του

ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ του Αντωνίου (ΑΜ 7116Μ098)

Επιβλέπουσα : Ισμήνη Κριάρη

Πρύτανης Παντείου Πανεπιστημίου

Αθήνα, Νοέμβριος 2017

Περίληψη

Η κοινωνικο-οικονομική κρίση των τελευταίων ετών έφερε στο φώς μια από της σημαντικότερες παθογένειες του σύγχρονου ελληνικού κράτους, τη διαφθορά. Οι συνέπειες της τελευταίας δικαιολογούν την ολοένα εντεινόμενη απαίτηση της κοινωνίας των πολιτών για διαφάνεια. Η πίεση αυτή σε συνδυασμό με την ανάγκη μείωσης των δαπανών του Κράτους οδήγησαν στην αναζήτηση μεθόδων και εργαλείων για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Με επίκεντρο την ατομική ευθύνη και την ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, αναπτύχθηκε διεθνώς ο θεσμός του whistleblower, ο οποίος μεταφέρθηκε στην Ελλάδα ως «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος» (Ν.4254/2014), με αντικείμενο την προστασία από τυχόν αντίποινα του καταγγέλλοντα πράξεις διαφθοράς στον δημόσιο τομέα και την πρόληψη κινδύνων κατά της ζωής, της τιμής και της ασφάλειάς του.

Η παρούσα μελέτη έχει ως στόχο να θέσει υπόψιν του αναγνώστη τον εν πολλοίς άγνωστο θεσμό του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» και να αναδείξει τις βασικές παραμέτρους του ως μέσου για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα. Αρχικά γίνεται μια ιστορική αναδρομή του whistleblowing και παρατίθενται διεθνή παραδείγματα εφαρμογής του. Στη συνέχεια αναλύεται η ελληνική νομοθεσία και γίνεται μια αποτίμηση της λειτουργίας του θεσμού στην Ελλάδα. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στα συνταγματικά αγαθά τα οποία φιλοδοξεί να εξυπηρετήσει ο θεσμός, ενώ παρατίθεται και μια σειρά συνταγματικών προβληματισμών που αυτός έχει ήδη εγείρει. Έμφαση δίνεται στο θέμα της ανωνυμίας του καταγγέλλοντος και εν γένει στο ζήτημα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων υπό το φως και του Κανονισμού 679/2016. Τέλος, επιχειρείται η εξαγωγή συμπερασμάτων αναφορικά με τη δυναμική που μπορεί να αναπτύξει ο θεσμός αυτός εντασσόμενος σε ένα ενιαίο, αποτελεσματικό και αξιόπιστο σύστημα αξιολόγησης καταγγελιών στον δημόσιο τομέα.

Κατάλογος συντομογραφιών

ΑΚ : Αστικός Κώδικας

ΑΠΔΠΧ : Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα

ΔΕΕ : Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΓΕ : Γενικός Εισαγγελέας (Δικαστηρίου ΕΕ)

ΕΔΔΑ: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΕ : Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΚ : Ευρωπαϊκές Κοινότητες

ΕΣΔΑ: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΚΔΔσίας: Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

ΚΕΠΠΑ : Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας

ΚΠΔ: Κώδικας Ποινικής Δικονομίας

ΜΚΟ: Μη Κυβερνητικός Οργανισμός

ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ν.δ.: Νομοθετικό Διάταγμα

ΟΑΣΕ: Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη

ΟΗΕ : Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΠΚ : Ποινικός Κώδικας

Σ : Σύνταγμα

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΕΕ : Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΕΚ : Συνθήκη Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

ΦΕΚ : Φύλλο Εφημερίδας Κυβέρνησης

Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη	2
Κατάλογος συντομογραφιών	3
Πίνακας Περιεχομένων	4
1. Εισαγωγή	6
1.1 Γενικά για τη διαφθορά	6
1.2. Η διαφθορά στην Ελλάδα	8
1.3 Η αντιμετώπιση του φαινομένου – Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών	10
2. Ο θεσμός του whistleblowing	12
2.1 Γενικές παρατηρήσεις	12
2.2 Ορολογία	14
2.3 Η προστασία των πληροφοριοδοτών	17
2.3.1 Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής	17
2.3.2 Μεγάλη Βρετανία	19
2.3.3 Ευρωπαϊκή Ένωση	20
2.3.3.1 Η γνωμοδότηση 1/2006 της Ομάδας Εργασίας	20
2.3.3.2 Το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (2015)	21
2.3.3.3 Η Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (2016)	22
2.3.3.4 Αποτίμηση της εικόνας σε ευρωπαϊκό επίπεδο	24
2.3.4 Η Έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας (2013)	25
2.3.4.1 Η λειτουργία του θεσμού	25
2.3.4.2 Κατευθυντήριες αρχές	27
3. Ο θεσμός στην Ελλάδα	31
3.1 Συναφείς διατάξεις προστασίας μαρτύρων – ο θεσμός του «μάρτυρα του στέμματος»	31
3.2 Ο νόμος 4254/2014	35
3.2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις	35
3.2.2 Η σημασία της ορολογίας	36
3.2.3 Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος	37
3.2.4 Το νέο άρθρο 45 Β του ΚΠΔ	39
3.2.5 Η νομοθετική παρέμβαση στον ν.2928/2001	41
3.2.6 Η τροποποίηση του Υπαλληλικού Κώδικα	42
3.3 Αξιολόγηση του νόμου – Προτάσεις τροποποίησης	44
3.4 Ο μοναδικός χαρακτηρισμός καταγγέλλοντος ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος	47
4. Εξυπηρετούμενα συνταγματικά αγαθά	49
4.1 Η αρχή της διαφάνειας	49

4.2 Η ελευθερία της έκφρασης	50
4.3 Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές	52
4.4 Λοιπά εξυπηρετούμενα συνταγματικά αγαθά	54
5. Συνταγματικοί προβληματισμοί	56
5.1 Δικαίωμα δικαστικής προστασίας	56
5.1.1 Το ζήτημα του ανώνυμου μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος	56
5.1.2 Η νομολογία του ΕΔΔΑ	58
5.1.2.1 Υπόθεση Kostovski κατά Ολλανδίας (1989)	60
5.1.2.2 Υπόθεση Windisch κατά Ολλανδίας (1990)	60
5.1.2.3 Υπόθεση Doorson κατά Ολλανδίας (1996)	61
5.1.2.4 Υπόθεση Van Mechelen και λοιποί κατά Ολλανδίας (1997)	62
5.1.2.5 Υπόθεση Al – Khawaja και Tahery κατά Ην. Βασιλείου (2011)	64
5.2 Χρήση παρανόμως κτηθέντων αποδεικτικών μέσων	67
5.3 Προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα	69
5.3.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις	69
5.3.2 Νομιμότητα των συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών	70
5.3.3 Τήρηση των γενικών αρχών ποιότητας δεδομένων και αναλογικότητας	72
5.3.4 Συμμόρφωση με αυστηρά καθορισμένες χρονικές περιόδους διατήρησης δεδομένων	73
5.3.5 Δικαιώματα καταγγελλομένου	74
5.3.5.1 Το δικαίωμα ενημέρωσης	74
5.3.5.2. Το δικαίωμα πρόσβασης, διόρθωσης και διαγραφής	75
5.3.6 Τήρηση μέτρων ασφάλειας στην επεξεργασία των δεδομένων	77
5.3.6.1 Υλικά μέτρα ασφάλειας	77
5.3.6.2 Εμπιστευτικότητα των καταγγελιών	78
5.3.7 Διαχείριση των συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών	78
5.3.7.1 Ειδική εσωτερική υπηρεσία διαχείρισης των συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών	79
5.3.7.2 Δυνατότητα προσφυγής σε παρόχους εξωτερικών υπηρεσιών	80
5.3.7.3 Εσωτερικό ή εξωτερικό σύστημα καταγγελιών	80
5.3.8 Το ζήτημα της ανωνυμίας του καταγγέλλοντος	82
5.3.8.1 Ανώνυμη ή επώνυμη καταγγελία	82
5.3.8.2 Δικαίωμα πρόσβασης στα στοιχεία του καταγγέλλοντος	84
5.3.9 Ο Κανονισμός 679/2016	86
5.3.9.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις	86
5.3.9.2 Οι αυξημένες ευθύνες του υπευθύνου επεξεργασίας	87
6. Προτάσεις	94
7. Συμπεράσματα	99
9. Βιβλιογραφία	102
Παράρτημα Ι	104

1.Εισαγωγή

1.1 Γενικά για τη διαφθορά

Η διαφθορά συνιστά ένα σύνθετο φαινόμενο με **οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτιστικές διαστάσεις**, το οποίο δεν μπορεί να οριστεί, πόσο μάλλον να αντιμετωπιστεί εύκολα. Όπως αναφέρει ο Χ. Δημόπουλος «Η διαφθορά είναι μία ατέλειωτη ιστορία του προσδιορισμού της»¹. Στην κλασική πολιτική φιλοσοφία η διαφθορά ορίζεται ως ο εκφυλισμός των πολιτικών θεσμών, δηλαδή ως η παραποίηση των αρχών που αποτελούν τα θεμέλια ενός πολιτικού συστήματος. (βλέπε: Αριστοτέλης, Machiavelli).

Θα μπορούσε, όμως, να την ορίσει κανείς ως παρακμή των σταθερών ηθικών αρχών μιας κοινωνίας, ως καρκίνωμα της κοινωνίας, ως τροχοπέδη στην ανάπτυξη, ως μια συμπεριφορά που παραβιάζει και υπονομεύει τους κανόνες του συστήματος της πολιτικής τάξης, ως προσβολή του δημοσίου συμφέροντος μέσω της διαφθοράς της πολιτικής εξουσίας, ως κατάχρηση της δημόσιας θέσης του διοικητικού στελέχους για ιδιωτικό κέρδος, ως και η «δωροδοκία καθώς και κάθε άλλη συμπεριφορά προσώπων, στα οποία έχει δοθεί εμπιστοσύνη προκειμένου να ασκούν αρμοδιότητες του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα και τα οποία παραβιάζουν τα καθήκοντά τους εκείνα, τα οποία προκύπτουν από το status που διαθέτουν (ως δημόσιοι λειτουργοί, ιδιωτικοί υπάλληλοι, ανεξάρτητοι φορείς) και που σκοπεύουν με αυτό τον τρόπο να αποκτήσουν πλεονεκτήματα κάθε είδους για τον εαυτό τους ή για άλλους»².

Σε νομοθετικό επίπεδο, ο ορισμός της διαφθοράς φαίνεται να είναι εκείνος που έχει δοθεί στο άρθρο 2 της Ευρωπαϊκής Αστικής Σύμβασης κατά της διαφθοράς (Στρασβούργο 1999)³ σύμφωνα με το οποίο, ως διαφθορά νοείται: κάθε επιδίωξη, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, ευθέως ή πλαγίως, μιας παράνομης προμήθειας ή άλλου μη οφειλόμενου οφέλους, η οποία επηρεάζει την ομαλή άσκηση ενός λει-

¹ Βλ. Χ. Δημόπουλο, Η διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, 2005, σελ. 197-198.

² Ibidem.

³ Η Σύμβαση έχει ενταχθεί στην Ελληνική νομοθεσία μέσα από τον Ν. 2957/12-11-01 «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς».

τουργήματος ή την αναμενόμενη συμπεριφορά εκείνου που ωφελείται την παράνομη προμήθεια ή το μη οφειλόμενο όφελος ή την υπόσχεση ενός τέτοιου μη οφειλόμενου οφέλους. Επίσης, σύμφωνα με το ορισμό που δίνει ο διεθνής οργανισμός **Transparency International (Διεθνής Διαφάνεια)** η διαφθορά ορίζεται ως «η κατάχρηση της εξουσίας που έχουν εμπιστευθεί οι άνθρωποι σε κάποιους άλλους για ιδιωτικό όφελος».

Πρώτη και *πιο ορατή συνέπεια της διαφθοράς* είναι η κατασπατάληση των οικονομικών πόρων (δημόσιων ή ιδιωτικών, ανάλογα αν η διαφθορά εκτείνεται στο δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα). Η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Έκθεσή⁴ της εκτιμά ότι η διαφθορά ότι κοστίζει στην οικονομία της ΕΕ 120 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, ποσό ελάχιστα μικρότερο από τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μια *δεύτερη άμεση συνέπεια* είναι η στρέβλωση του υγιούς ανταγωνισμού, όρου επίσης απαραίτητου για την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας. Και τούτο, γιατί οι μετέχοντες σε πράξεις διαφθοράς, ιδιώτες, επιχειρηματίες, αποκτούν αθέμιτα πλεονεκτήματα έναντι των ανταγωνιστών τους και έτσι οι τελευταίοι, οι ανταγωνιστές τους, αποκλείονται από την οικονομική ζωή. Αυτό συνακόλουθα δημιουργεί αρνητικό κλίμα για τους υποψήφιους επενδυτές, οι οποίοι αποθαρρύνονται διαπιστώνοντας ότι ευνοούνται όσοι κάνουν χρήση των γνωριμιών τους για να πετύχουν οικονομικό όφελος.

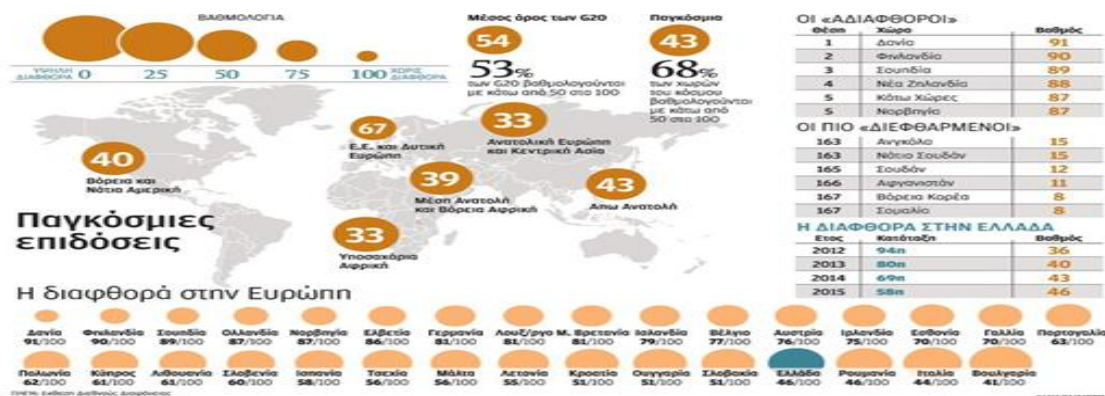
Σοβαρότερες, όμως, είναι οι *ηθικής-κοινωνιολογικής φύσεως συνέπειες της διαφθοράς*. Συνέπειες μη άμεσα ορατές, πλην όμως διαβρωτικές και βαθύτατα καταστροφικές. Πρόκειται για την κατάρρευση του συστήματος αξιών στο οποίο βασίζεται η κοινωνία και το κράτος. Η διαφθορά επάγεται κλονισμό της εμπιστοσύνης του πολίτη στους θεσμούς, στην πολιτική, στο κράτος δικαίου και εντέλει στο ίδιο το δημοκρατικό πολίτευμα, διότι θίγει βασικές αξίες και λειτουργίες του πολιτεύματος.

⁴ Βλ. Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Βρυξέλλες, 3.2.2014, COM(2014) 38.

1.2. Η διαφθορά στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα η κοινωνικο-οικονομική κρίση των τελευταίων ετών έφερε στο φώς μια από της σημαντικότερες παθογένειες του σύγχρονου ελληνικού κράτους, τη διαφθορά. Τα υψηλά επίπεδά της αποκαλύπτονται και με βάση τις εκθέσεις της «Διεθνούς Διαφάνειας». Η τελευταία αποτελεί έναν Μη Κυβερνητικό Οργανισμό, με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς, μέσω της ενημέρωσης και της ευαισθητοποίησης των πολιτών. Ο οργανισμός είναι κυρίως γνωστός για την έκδοση από το 1995 τριών εκθέσεων, στις οποίες γίνεται χρήση του Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς (CPI)⁵.

Η Ελλάδα κατετάγη στην 69^η θέση επί συνόλου 168 χωρών στη διεθνή κατάταξη της «Διεθνούς Διαφάνειας» το 2016. Και αυτό ενώ το 2015 (βλ. **εικόνα 1**) είχε βελτιώσει τη θέση της ανεβαίνοντας στην 58^η θέση από την 69^η που είχε στην αμέσως προηγούμενη καταγραφή. Εξακολουθεί μάλιστα να παραμένει στις τελευταίες θέσεις, όσον αφορά τις χώρες της ΕΕ, μαζί με την Ιταλία, την Βουλγαρία και την Ρουμανία. Σε εθνικό επίπεδο η διαφθορά κοστίζει στην 14 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως και αυξάνει το κόστος του επιχειρείν κατά 12%.



ΕΙΚΟΝΑ 1

⁵ Ο δείκτης στηρίζεται σε μια σειρά ερευνών και αξιολογήσεων που διενεργούνται από 10 ανεξάρτητους οργανισμούς και αντικατοπτρίζει την αντίληψη που υπάρχει για τη διαφθορά στον δημόσιο τομέα τόσο ως προς τις δομές όσο και ως προς τους δημοσίου υπαλλήλους.

Από τα ανωτέρω στοιχεία προκύπτει ότι το διαχρονικό αίτημα για μείωση της διαφθοράς καθίσταται επιτακτικό σε μια σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία οι θεσμοί του κοινωνικού κράτους βρίσκονται σε ασφυκτικά οικονομικά πλαίσια. Ιδιαίτερα δε σε μια εποχή έντονων κοινωνικο-οικονομικών ανακατατάξεων που οι θεσμοί δοκιμάζονται πολυεπίπεδα, η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί αίτημα των δημοκρατικών πολιτών και επιταγή προς όλες τις κρατικές αρχές . Για το λόγο αυτό πρέπει να εκδηλωθούν εκείνες οι πρωτοβουλίες και να ληφθούν εκείνα τα μέτρα που θα αποδώσουν τα μέγιστα στην καθημερινή μάχη ενάντια στη διαφθορά. Άλλωστε, η διαφθορά καταπολεμάται μόνο μέσα από τη σύμπραξη και την κοινή πεποίθηση ότι βασικός πυλώνας της Δημοκρατίας είναι ο σεβασμός των νόμων και της διαφάνειας.

Οι ανωτέρω συνέπειες και τα οικονομικά μεγέθη σε συνδυασμό με την γενικότερη οικονομική κρίση των τελευταίων ετών δικαιολογούν την ολοένα εντεινόμενη τάση της κοινωνίας των πολιτών να ασκούν πίεση και να απαιτούν ισχυρότερες εγγυήσεις για την ακεραιότητα και τη διαφάνεια των δημοσίων δαπανών. Η πίεση αυτή σε συνδυασμό με την ανάγκη μείωσης των δαπανών του Κράτους οδήγησαν στην αναζήτηση μεθόδων και εργαλείων για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

1.3 Η αντιμετώπιση του φαινομένου – Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών

Πολλά έχουν γραφθεί και σχεδιαστεί για την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς στις σύγχρονες κοινωνίες. Τα περισσότερα έχουν στο επίκεντρό τους την σχεδίαση αποτελεσματικών μηχανισμών σε συνδυασμό με την εκπαίδευση και την εν γένει συμμετοχή των πολιτών στο όλο εγχείρημα. **Έχει αποδειχθεί, ότι η διαφάνεια και η καταπολέμηση της διαφθοράς σε κάθε χώρα είναι ανάλογες της 'ζήτησης', του κοινωνικού δηλαδή αιτήματος για διαφάνεια και χρηστή διοίκηση.** Η ζήτηση για περισσότερη διαφάνεια συνδέεται, όμως, στενά με την αλλαγή νοοτροπίας και την ενεργότερη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Όποιο πολιτικό σύστημα και αν συσταθεί, όσο ιδανικό και αν είναι ως προς τη σύλληψή του, τους στόχους και τις επιδιώξεις του δεν μπορεί να αποδώσει, αν οι πολίτες δεν έχουν δυνατότητα συμμετοχής στην οικοδόμησή του, αν δεν το υιοθετήσουν. Από τα ανωτέρω αναδεικνύεται ο ρόλος του πολίτη κατά της διαφθοράς, αλλά και οι απαιτούμενες κρατικές παρεμβάσεις προκειμένου ο ρόλος αυτός να αναπτύξει την πλήρη δυναμική του.

Αρχικά, οι ενήμεροι πολίτες θα πρέπει συνειδητοποιήσουν τη βλάβη που προκαλεί η διαφθορά και την ατομική τους ευθύνη. Η ατομική ευθύνη αφορά τόσο τον πολίτη που έρχεται σε επαφή με τη διαφορά στον δημόσια τομέα, όσο και τον δημόσιο υπάλληλο που διαπιστώνει φαινόμενα διαφθορά στην υπηρεσία εργασίας του. **Αυτή η ατομική ευθύνη δεν εξαντλείται μόνο στην αποφυγή διάπραξης πράξεων διαφθοράς, αλλά και στο ενεργητικό καθήκον για αναφορά της συγκεκριμένης ανομίας στους αρμόδιους φορείς.** Με άλλα λόγια, για να είναι αποτελεσματικό το ατομικό καθήκον του πολίτη απέναντι στη διαφθορά πρέπει να εκκινεί με το να μην καταφεύγει ο ίδιος ο πολίτης σε τέτοιες πράξεις και αναπτύσσει την πλήρη λειτουργία του με τη θαρραλέα καταγγελία των σχετικών φαινομένων, χωρίς φόβο των συνεπειών.

Από τη μεριά του το Κράτος θα πρέπει να λάβει κατάλληλα μέτρα για να προάγει την **ενεργή συμμετοχή ατόμων** και ομάδων όπως η αστική κοινωνία, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις και οι οργανώσεις που βασίζονται στην κοινότητα, στην πρόληψη και τον αγώνα κατά της διαφθοράς. Πρέπει να υπάρχει ένα πλαίσιο αρ-

χών και κατευθύνσεων εντός του οποίου να προέχει η καλλιέργεια της ηθικής συνείδησης, το καθήκον, ο σεβασμός στους νόμους και στους θεσμούς. Με τα μέτρα αυτά ο ενήμερος και υπεύθυνος πολίτης θα πρέπει να συμμετέχει στην άσκηση κριτικής, στην λήψη αποφάσεων και να αντιλαμβάνεται τον εαυτό του ως επίκεντρο κάθε διαδικασίας και υπηρεσίας της δημόσιας διοίκησης, καθώς και ως «παίκτη» ικανού να επηρεάσει το επίπεδο διαφθοράς της χώρας του. Μόνο με τη δύναμη της αξιόπιστης, εύληπτης και επίκαιρης πληροφορίας στα 'χέρια' του θα μπορέσει ο πολίτης να επηρεάσει να διεκδικήσει μια κοινωνία με λιγότερη διαφθορά.

Παράλληλα, η οργανωμένη Πολιτεία θα πρέπει να διαμορφώνει νομοθετικά εργαλεία και πρακτικές ικανές να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των πολιτών (ιδιωτών και υπαλλήλων) στο εν λόγω εγχείρημα. Επίσης, το Κράτος θα πρέπει, μέσω της νομοθεσίας και των διοικητικών πρακτικών του, να θέτει στη διάθεση των πολιτών αξιόπιστους διαύλους αναφοράς δυσλειτουργιών. Οι δίαυλοι αυτοί πρέπει να εγγυούνται την εμπιστευτικότητα των πληροφοριών, τον ενδελεχή έλεγχο των καταγγελιών και τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων, όταν αυτό απαιτηθεί. Προκειμένου, όμως, ο ρόλος του πολίτη να αναπτύξει στο μέγιστο βαθμό τη δυναμική του, θα πρέπει η νομοθεσία να προχωρήσει ένα βήμα ακόμα. Συγκεκριμένα, θα πρέπει η νομοθεσία να προστατεύει τον καταγγέλλοντα από τυχόν αντίποινα και να προλαμβάνει κινδύνους κατά της ζωής, της τιμής και της ασφάλειάς του.

Στα πλαίσια της ανωτέρω συζήτησης έχει διαμορφωθεί ο θεσμός του whistleblower, ο οποίος έχει πρόσφατα εισαχθεί στην ελληνική νομοθεσία ως «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος». Μετά τις εισαγωγικές αυτές παρατηρήσεις θα εισαχθούμε στο κύριο θέμα της παρούσας εργασίας, στον νεοφυή σχετικά θεσμό του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος».

2. Ο θεσμός του whistleblowing

2.1 Γενικές παρατηρήσεις

Στα πλαίσια του δόγματος ότι η καταπολέμηση της διαφθοράς σε κάθε χώρα είναι ανάλογες της 'ζήτησης', του κοινωνικού δηλαδή αιτήματος για διαφάνεια και χρηστή διοίκηση, αναδεικνύεται ο ρόλος των πολιτών αναφορικά με την αποκάλυψη καταχρηστικών πρακτικών, οι οποίες μπορούν υπό προϋποθέσεις να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην πάταξη της διαφθοράς. Η πρόληψη και η έγκαιρη αποκάλυψη της διαφθοράς παίζουν καθοριστικό ρόλο για την έναρξη ερευνών που οδηγούν εν τέλει σε διώξεις και βοηθούν καταλυτικά στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Οι πολίτες μπορούν να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στον εντοπισμό της διαφθοράς, της απάτης της κακοδιαχείρισης και άλλων παραβάσεων που απειλούν την δημόσια υγεία και ασφάλεια, την δημοσιονομική ακεραιότητα, τα ανθρώπινα δικαιώματα, το περιβάλλον και το κράτος δικαίου. Γι' αυτόν τον λόγο πρέπει να περιβάλλονται από εγγυήσεις για την ελευθερία της συνείδησης και της έκφρασής τους, καθώς και από την κατάλληλη νομική προστασία.

Στην Ελλάδα οι πρόσφατες μεγάλες υποθέσεις διαφθοράς⁶ καταδεικνύουν ότι τα πραγματικά περιστατικά ήταν γνωστά για μακρό χρονικό διάστημα σε ευρύ κύκλο προσώπων, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι όλα τα εν λόγω πρόσωπα έφεραν ποινικές ή άλλου είδους ευθύνες. Τα πρόσωπα αυτά δεν κατήγγειλαν τις πράξεις διαφθοράς που εντόπιζαν υπό τον φόβο αντιποίνων. Σε ενωσιακό τώρα επίπεδο το 1999, η Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπό την ηγεσία του Jacques Santer, εξαναγκάστηκε σε παραίτηση, ύστερα από τις παρατυπίες που επεσήμανε η Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην ανάθεση συμβάσεων σε εξωτερικές εταιρείες. Ρόλο whistleblower στην εν λόγω αποκάλυψη έπαιξε ο τότε Ολλανδός ελεγκτής της Διεύθυνσης Οικονομικού Ελέγχου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και μετέπειτα Ευρωβουλευτής Paul van Buitenen. Ο τελευταίος, όμως, υπέστη σοβαρά αντίποινα από τους προϊσταμένους του και εξαναγκάστηκε σε παραίτηση από τη θέση του. Τι θα γινόταν όμως αν ο νόμος ενθάρρυνε τους πολίτες

⁶ Βλ. σκάνδαλο τηλεφωνικών υποκλοπών Vodafone, υποβρυχίων Ferrostaal κ.α..

να σπάσουν τη σιωπή τους, προστατεύοντάς τους από αντίποινα ή ακόμα και ανταμείβοντάς τους;

Η διεθνής εμπειρία σε θέματα διαφθοράς καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι εργαζόμενοι που στα πλαίσια των καθηκόντων τους αναφέρουν φαινόμενα διαφθοράς υπόκεινται σε πειθαρχική δίωξη, περικοπή των αποδοχών τους, εργασιακή απομόνωση, υποβιβασμό, ψυχολογική βία ή ακόμη και δέχονται απειλές κατά της ζωής τους⁷. Η προστασία των εν δυνάμει καταγγελλόντων από αυτούς τους κινδύνους αντεκδίκησης θα προωθήσει και θα διευκολύνει την αποτελεσματική επισήμανση της διαφθοράς, ενώ -παράλληλα να διευκολύνει την ανοικτότητα και την λογοδοσία στην κυβέρνηση και το επιχειρηματικό εργασιακό περιβάλλον.

⁷ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblowing), μια ηθικο-συνταγματική θεώρηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σ.50.

2.2 Ορολογία



Με αυτό το περιεχόμενο σε πάνω από 30 χώρες του εξωτερικού⁸ έχει θεσπισθεί και εφαρμόζεται ο θεσμός του whistleblowing, ο οποίος στα ελληνικά θα μπορούσε να αποδοθεί ως: **η αποκάλυψη ή αναφορά πληροφοριών σχετικά με μια διεφθαρμένη, παράνομη ή απατηλή ή βλαπτική πρακτι-**

κή σε έναν φορέα του δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα, που αφορούν ή απειλούν το δημόσιο συμφέρον σε άτομα που θεωρείται ότι μπορεί να δράσουν αποτελεσματικά⁹.

Ο όρος προέρχεται από τη σύνθεση των αγγλικών ρημάτων **whistle** (σημαίνει σφυρίζω), και **blow** (σημαίνει φυσάω). Ο όρος **whistleblowing** (στην κυριολεξία φύσημα της σφυρίχτρας) μας φέρνει στο νου τις ενέργειες ενός αστυνομικού οργάνου όταν θέλει να επισημάνει ή καταγγείλει μια ανομία. Όπως ο τροχονόμος φυσάει τη σφυρίχτρα για να καταγγείλει μια παρανομία που εντόπισε, κατά τον ίδιο τρόπο ο εργαζόμενος φυσάει μεταφορικά τη σφυρίχτρα προκειμένου να αποκαλύψει μια παρανομία¹⁰.

Ως εκ τούτου **whistleblower** είναι «...ο υπάλληλος που αντιλαμβάνεται ότι διαπράττεται μια άδικη, παράνομη πράξη στη δημόσια υπηρεσία ή τον ιδιωτικό οργανισμό όπου εργάζεται, καθώς και ο πολίτης που αντιλαμβάνεται ένα τέτοιο περιστατικό διαφθοράς εκ μέρους δημοσίου υπαλλήλου ή στελέχους ιδιωτικής εταιρείας»¹¹.

⁸ Βλ. Διεθνή Διαφάνεια – Ελλάς, Εναλλακτική στη σιωπή, Αποτελεσματική προστασία και υποστήριξη των whistleblowers στην Ελλάδα, Απρίλιος 2013, διαθέσιμο σε: <http://www.transparency.gr/wp-content/uploads/2013/09/enallaktiki-sti-siopi.pdf>, σ.3.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblowing), μια ηθικο-συνταγματική θεώρηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016,σ.2.

¹¹ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.5.

Αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής η Διεθνής Διαφάνεια εισηγείται ένα **ευρύ ορισμό του whistleblowing**¹². Σε αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνεται η αποκάλυψη ή αναφορά της παρανομίας, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς, όχι όμως περιοριστικά, καθώς περιλαμβάνει και τις καταγγελίες για ποινικά αδικήματα, παραβάσεις νομικών υποχρεώσεων, ειδικούς κινδύνους για το περιβάλλον, τη δημόσια υγεία και την ασφάλεια. Επίσης πρέπει να περιλαμβάνονται και οι καταγγελίες για κατάχρηση εξουσίας, μη εξουσιοδοτημένη χρήση κρατικών πόρων, κατάχρηση ή κακοδιοίκηση, κακοδικία, σύγκρουση συμφερόντων. Μπορεί, επίσης, να περιλαμβάνει και παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εάν αυτές εμπίπτουν στο σύστημα προστασίας του εθνικού δικαίου. Γενικά, στον όρο αυτό θα πρέπει να υπάγεται κάθε περίπτωση παραβίασης καθηκόντων ή κανόνων από πρόσωπα που κατέχουν κατ' αρχήν δημόσιες θέσεις προς όφελος ιδιωτικών συμφερόντων.

Παρόμοια είναι η θέση της Διεθνούς Διαφάνειας για τον όρο **whistleblower**. Ως whistleblower μπορεί αρχικά να χαρακτηριστεί κάθε εργαζόμενος ή υπάλληλος του δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα που αποκαλύπτει πληροφορίες που καλύπτονται από τον παραπάνω ορισμός του whistleblowing και ο οποίος βρίσκεται σε κίνδυνο αντιποίνων. Συμπεριλαμβάνονται, όμως, στην έννοια αυτή και άτομα που είναι εκτός της παραδοσιακής σχέσης εργαζόμενου-εργοδότη, όπως σύμβουλοι, συμβασιούχοι, ασκούμενοι/εκπαιδευόμενοι, εθελοντές, εργαζόμενοι φοιτητές, ορισμένου χρόνου εργαζόμενοι και πρώην εργαζόμενοι. Με σκοπό την αποτελεσματικότητα του θεσμού η Διεθνής Διαφάνεια συμπεριλαμβάνει και τα άτομα που παρέχουν συμπληρωματικές πληροφορίες σχετικά με κάποια καταγγελία καθώς και όσους βοηθούν ή επιδιώκουν να βοηθήσουν έναν whistleblower¹³.

Το whistleblowing μπορεί να πάρει δύο μορφές, **το ήπιο (soft whistleblowing) και το έντονο (hard whistleblowing)**. Η πρώτη μορφή αποτελεί παροχή πληροφοριών σε γενικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς χωρίς κυρωτικές αρμοδιότητες. Εδώ

¹² Βλ. Transparency International, International principles for whistleblower legislation-Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistle blowing in the public interest,2013, σ.4,διαθέσιμο: www.transparency.org/whatwedo/ourpublication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

¹³ Βλ. Transparency International, οπ. ανωτ. (υποσ.12), σ.3.

συναντάμε την αποκάλυψη πληροφοριών στα ΜΜΕ, με σκοπό την εμπέδωση της διαφάνειας και την άσκηση κριτικής (πχ. υπόθεση WikiLeaks). Από την άλλη, στο hard whistleblowing οι πληροφορίες κατευθύνονται σε ειδικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς, με κατ' εξοχήν κυρωτικές αρμοδιότητες. Σκοπός της αποκάλυψης αυτής είναι η επιβολή κυρώσεων. Ο συνδυασμός των ανωτέρω μορφών αποτελεί την βέλτιστη εκδοχή του θεσμού¹⁴, καθώς με τη δημοσιότητα του πρώτου «ωθούνται» σε δράση επιβάλλουν κυρώσεις οι μηχανισμοί του δεύτερου. Άλλωστε η μορφή ο συνδυασμός αυτός αποτελεί και τη συνηθέστερη εκδοχή του whistleblowing.

¹⁴ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.5.

2.3 Η προστασία των πληροφοριοδοτών

2.3.1 Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

Ήταν το 1778 όταν το Ηπειρωτικό Κογκρέσο των ΗΠΑ θέσπισε για πρώτη φορά νόμο για την καταγγελία δυσλειτουργιών. Αφορμή δόθηκε μετά από καταγγελίες κακοποίησης κρατουμένων από το πολεμικό ναυτικό των ΗΠΑ. Με τον νόμο αυτό ορίστηκε ως καθήκον των κατοίκων στις ΗΠΑ να αναφέρουν στις αρμόδιες αρχές τυχόν παραπτώματα προσώπων των κρατικών υπηρεσιών εν γένει.

Το 1989 θεσπίστηκε η **Whistleblower Protection Act (WPA)**, με σκοπό την αποτελεσματικότερη προστασία των πληροφοριοδοτών σε υποθέσεις διαφθοράς στον δημόσιο τομέα. Ο νόμος προσέφερε ένα πλαίσιο προστασίας για τους ομοσπονδιακούς υπαλλήλους που κατέδιδαν πράξεις παράνομες και υφίσταντο τα αντίποινα από τους προϊσταμένους τους. Η κριτική που ασκήθηκε στον παραπάνω νόμο αφορούσε το γεγονός ότι δεν προφύλασσε τους πληροφοριοδότες παρανομιών εντός της ομοσπονδιακής κυβέρνησης¹⁵. Το παραπάνω νομοθέτημα συμπληρώθηκε από τη Sarbanes – Oxley Act (2002) και τη Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (2008), που ψηφίστηκαν από το αμερικανικό Κογκρέσο.

Ο νόμος **Sarbanes – Oxley Act (SOX)** θεσπίστηκε από το Κογκρέσο των ΗΠΑ το 2002, με σκοπό να δώσει μια απάντηση σε μία σειρά από σκάνδαλα, που κλόνισαν την αγορά των ΗΠΑ, την εποχή εκείνη, και να αποκαταστήσει την χαμένη εμπιστοσύνη των επενδυτών, η οποία είχε δεχτεί μεγάλο πλήγμα. Ο νόμος αυτός καθιέρωσε μια διαδικασία επεξεργασίας πληροφοριών από καταγγελίες, διαδικασία που έθετε εχέγγυα αξιοπιστίας στους ελεγκτικούς μηχανισμούς και προστάτευε από αντίποινα τους εργαζομένους που ήθελαν να καταγγείλουν φαινόμενα διαφθοράς. Ο νόμος αφορούσε τις δημόσιες επιχειρήσεις των ΗΠΑ, τις θυγατρικές των στην ΕΕ και στις επιχειρήσεις που έχουν εισαχθεί σε κάποιο από τα χρηματιστήρια των ΗΠΑ. Στο σημαντικότερο κομμάτι του νόμου, που είναι το εδάφιο 404 και πραγματεύεται την πιστοποίηση από την διοίκηση αλλά και τους εξωτερικούς ελε-

¹⁵ Βλ. Br. Fisher, The Whistleblower Protection Act of 1989: A False Hope for Whistleblowers, 43 Rutgers L. Rev.355 1990-1991, σελ.358.

γκτές της αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου. Επιφορτισμένη για την παρακολούθηση της εφαρμογής του νόμου ήταν η αρχή Securities and Exchange Commission (SEC).

Στη συνέχεια, μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, η κυβέρνηση Ομπάμα επέβαλε ένα πλαίσιο ρυθμίσεων και περιορισμών στον τραπεζικό κλάδο με στόχο να διευρύνει τη διαφάνεια στο χρηματοοικονομικό σύστημα. Ο νόμος, γνωστός και ως νόμος **Dodd-Frank (2008)**, αφορούσε την καταπολέμηση της κακοδιαχείρισης και ίδρυε ένα ειδικό γραφείο πληροφοριοδότη. Ο ίδιος νόμος λάμβανε μέριμνα για την ανταμοιβή του χαρακτηριζόμενου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος με επανατοποθέτησή του στην ίδια θέση ή ακόμη και την λήψη από μέρους του διπλάσιας αποζημίωσης¹⁶.

Ακολούθησε η **Whistleblower Protection Enhancement Act (2012)**, η οποία ενίσχυσε την προστασία των ομοσπονδιακών υπαλλήλων που κατήγγειλαν υποθέσεις διαφθοράς διευρύνοντας το πεδίο εφαρμογής της. Ενδιαφέρουσα είναι η πρόβλεψη του νόμου αυτού ότι το κίνητρο (κακόβουλο ή μη) του καταγγέλλοντα δεν λαμβάνεται υπ' όψιν.

Στις καλές πρακτικές που εφαρμόζονται διεθνώς και έχουν συμβάλει στατιστικά στη μείωση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα θα πρέπει να συμπεριλάβουμε το νόμος **False Claim Act (1987)** στις ΗΠΑ, που προβλέπει την καταβολή ποσοστού στον «whistleblower» επί των επιβληθέντων προστίμων για την υπόθεση διαφθοράς αλλά και ποσοστού επί των χρημάτων που δεν απωλέσθηκαν από την κεντρική κυβέρνηση λόγω αποτροπής της πράξης διαφθοράς. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, από το 1986 έχουν ανακτηθεί 24 δισεκατομμύρια δολάρια περίπου ως αποτέλεσμα της εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας (False Claims Act) που παρέχει κίνητρα για αποκάλυψη σκανδάλων.

¹⁶ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.33.

2.3.2 Μεγάλη Βρετανία

Ένα διαφορετικό μοντέλο ακολουθείται στη Μ. Βρετανία όπου οι απολύσεις λόγω αποκαλύψεως κρουσμάτων διαφθοράς θεωρούνται από τον νομοθέτη ως εξίσου άδικες ανεξαρτήτως ιδιωτικού ή δημοσίου τομέα. Γι' αυτόν τον λόγο θεσπίστηκε η **Public Interest Disclosure Act (1998)** αντιμετωπίζοντας από κοινού τον δημόσιο με τον ιδιωτικό τομέα. Η βρετανική νομοθεσία χαρακτηρίζεται για το ευρύ πεδίο προστασίας που παρέχει στους πληροφοριοδότες και δεν εξαντλείται στα περιστατικά διαφθοράς με την στενή έννοια του νόμου. Αντίθετα, περιλαμβάνει αστικές και ποινικές διαφορές από αδικοπραξία, αστικά αδικήματα, περιπτώσεις κακοδιοίκησης και απειλές στη δημόσια υγεία την, ασφάλεια και το περιβάλλον. Η σχετική νομοθεσία δεν φαίνεται να δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην προκαθορισμένη διαδικασία αποκάλυψης περιστατικών διαφθοράς και επιδεικνύει ευελιξία στην προστασία των πληροφοριοδοτών. Εντούτοις, ο νόμος επικρίθηκε καθώς δεν υποχρέωσε τους εργοδότες να θεσπίσουν εσωτερικές διαδικασίες αναφοράς δυσλειτουργιών, ενώ δεν υπήρχαν διατάξεις που να αποτρέπουν τη διατήρηση "μαύρη λίστα" των υπαλλήλων που κάνουν τέτοιες αποκαλύψεις. Τέλος, η Public Interest Disclosure Act δεν προστάτευε τον εργαζόμενο από τη δίωξη, εάν ο ισχυρισμός του αποδεικνυόταν ψευδής.

Με την **Enterprise and Regulatory Reform Act (ERRA) του 2013** τροποποιήθηκε η νομοθεσία του 1998. Στο νομοθέτημα αυτό τέθηκαν οι προϋποθέσεις προστασία των πληροφοριοδοτών σε περιπτώσεις εξωτερικής καταγγελίας. Πρώτον, ο εργαζόμενος πρέπει πλέον να έχει την εύλογη πεποίθηση ότι η αποκάλυψή του είναι «προς το δημόσιο συμφέρον», προκειμένου να προστατευθεί. Δεύτερον, έχει πλέον καταργηθεί η απαίτηση για «καλή τη πίστι»». Επομένως, ακόμη και αν η αποκάλυψη γίνεται για λόγους όπως το συμφέρον του ίδιου του ενδιαφερόμενου, θα μπορούσε ακόμη να χαρακτηριστεί ως προστατευόμενη αποκάλυψη. Ωστόσο, το αρμόδιο δικαστήριο θα μπορούσε να μειώσει τυχόν αποζημίωση έως και 25% εάν η αποκάλυψη γίνει με κακή πίστη. Τέλος, ο εργαζόμενος πρέπει να έχει την εύλογη πεποίθηση ότι αναφορά του σε εσωτερικό όργανο της υπηρεσίας του θα του επέφερε ζημία ή δεν θα είχε αποτέλεσμα.

2.3.3 Ευρωπαϊκή Ένωση

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το τοπίο σχετικά με την προστασία των πληροφοριοδοτών είναι αρκετά κατακερματισμένο. Ίσως το πιο σημαντικό νομοθετικό κείμενο είναι η **Σύμβαση ποινικού δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά (Στρασβούργο,1999)**¹⁷, η οποία εισήγαγε ένα ολοκληρωμένο μοντέλο για την χρήση των μέσων του ποινικού δικαίου προς αντιμετώπιση των διαφόρων ειδών δωροδοκίας, και το **Πρόσθετο Πρωτόκολλο αυτής (15-5-2003)**.

Σύμφωνα με το Πρόσθετο Πρωτόκολλο επεκτείνεται η προστασία που χορηγείται σε πληροφοριοδότες στο πλαίσιο ποινικής έρευνας και σε εκείνα τα πρόσωπα που συνεργάζονται με τις ανακριτικές ή διωκτικές αρχές σε οικονομικά εγκλήματα και σε μάρτυρες που καταθέτουν σχετικά με τα αδικήματα αυτά. Ειδικές δικλείδες ασφαλείας προβλέπονται από τη σύμβαση για την παρεμπόδιση «άδικων κυρώσεων», ενώ τα κράτη μέλη της ΕΕ να καλούνται να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για την αποτελεσματική προστασία από πιθανή εκδίκηση ή εκφοβισμό των καταγγελλόντων τις πράξεις αυτές ή των ουσιωδών μαρτύρων.

2.3.3.1 Η γνωμοδότηση 1/2006 της Ομάδας Εργασίας

Στην Ευρώπη το πρώτο κείμενο της ΕΕ για το whistleblowing είναι η **γνωμοδότηση 1/2006 της Ομάδας Εργασίας** σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ οι οποίοι διέπουν την προστασία των δεδομένων όσον αφορά τις εσωτερικές διαδικασίες καταγγελίας δυσλειτουργιών στους τομείς της λογιστικής, των εσωτερικών λογιστικών ελέγχων, των ελέγχων λογαριασμών, της καταπολέμησης της δωροδοκίας και του τραπεζικού και οικονομικού εγκλήματος¹⁸. Αφορμή ήταν ο νόμος Sox του αμερικανικού Κογκρέσσου. Εξαιτίας του γεγονότος ότι οι εργαζόμενοι σε επι-

¹⁷ Η σύμβαση κυρώθηκε με το Ν. 3560/2007 («Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά και του Προσθέτου σ' αυτήν Πρωτοκόλλου» - ΦΕΚ Α 103/14.5.2007).

¹⁸ Αυτή η Ομάδα Εργασίας συστάθηκε σύμφωνα με το άρθρο 29 της οδηγίας 95/46/ΕΚ. Πρόκειται για ανεξάρτητο ευρωπαϊκό συμβουλευτικό όργανο σχετικά με την προστασία των δεδομένων και της ιδιωτικής ζωής. Η αποστολή της περιγράφεται στο άρθρο 30 της οδηγίας 95/46/ΕΚ και στο άρθρο 15 της οδηγίας 2002/58/ΕΚ. Η Γνώμη 1/2206 βρίσκεται διαθέσιμη στο: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_el.pdf

χειρήσεις που καλύπτονται από το πεδίο εφαρμογής του Sox μπορεί να εργάζονταν και σε ευρωπαϊκό έδαφος, έπρεπε να αξιολογηθεί κατά πόσον η αυστηρή ευρωπαϊκή νομοθεσία για την προστασία προσωπικών δεδομένων συμβιβαζόταν με τις ρυθμίσεις του whistleblowing. Ένας δυσμετάφραστος όρος που, τότε αποδόθηκε στην Γνωμοδότηση για το whistleblowing ήταν **"εσωτερική διαδικασία καταγγελίας δυσλειτουργιών"**.

Το πιο ακανθώδες πρόβλημα με το οποίο ασχολήθηκε η γνωμοδότηση ήταν αν θα επιτρέπονται οι **ανώνυμες καταγγελίες**. Η γνωμοδότηση ήταν αποθαρρυντική για μια σειρά από λόγους ουσίας. Επικράτησε η άποψη ότι η ανώνυμη καταγγελία δεν επιτρέπει πρόσθετες ερωτήσεις, ενώ μπορεί να μην είναι και τόσο ανώνυμη σε διάφορα εργασιακά περιβάλλοντα, αλλά μπορεί να είναι κακόβουλη και ψευδής. Έτσι η γνωμοδότηση ακολούθησε τη βέλτιστη πρακτική που εφαρμόζεται και από ανεξάρτητες αρχές: η καταγγελία πρέπει να είναι επώνυμη κατά το δυνατόν, αλλά τα στοιχεία του καταγγέλλοντος καλύπτονται από το απόρρητο. Πάντως στη γνωμοδότηση τονίζεται ότι το δικαίωμα πρόσβασης του καταγγελλόμενου στα αντίγραφα του φακέλου της υπόθεσης δεν μπορεί να περιλαμβάνει τα στοιχεία του καταγγέλλοντος, **"εκτός αν ο καταγγέλλων πραγματοποιεί κακοβούλως ψευδή καταγγελία"**. Σύμφωνα με την Επιτροπή η συκοφαντική δυσφήμιση είναι ποινικό αδίκημα που δεν μπορεί να καλυφθεί πίσω από το πέπλο του whistleblower.

2.3.3.2 Το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (2015)

Αντιλαμβανόμενο το ανωτέρω νομοθετικό έλλειμμα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάλεσε¹⁹ την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προτείνει τη θέσπιση, μέχρι τον Ιούνιο του 2016, ενός νομοθετικού πλαισίου της ΕΕ για την αποτελεσματική προστασία των πληροφοριοδοτών. Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τόνισε ότι «δεν είναι

¹⁹ Βλ. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2015 σχετικά με τις φορολογικές αποφάσεις τύπου «tax ruling» και άλλα μέτρα παρόμοιου χαρακτήρα ή αποτελέσματος (2015/2066(INI)) στον ιστότοπο: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0408+0+DOC+PDF+V0//EL>.

αποδεκτό, οι πολίτες ή οι δημοσιογράφοι να κινδυνεύουν να υποστούν νομική δίωξη αντί να προστατεύονται νομικά όταν, ενεργώντας προς το δημόσιο συμφέρον, αποκαλύπτουν πληροφορίες ή κάνουν καταγγελίες για υποψίες παράτυπης συμπεριφοράς, παραπτώματων, απάτης ή παράνομης δραστηριότητας, ιδίως σε υποθέσεις φοροαποφυγής, φοροδιαφυγής και νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή οποιασδήποτε άλλης συμπεριφοράς που παραβιάζει τις θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ όπως την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας.».

Στο ίδιο ψήφισμα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναφέρει ως παράδειγμα βέλτιστης πρακτικής τον νόμο Dodd-Frank των ΗΠΑ, που ανταμείβει τους καταγγέλλοντες για την παροχή νέων στοιχείων στις αρχές και τους προστατεύει από ποινικές δίωξεις και απόλυση. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου ευρωπαϊκού οργανισμού, αρμόδιου για τη συλλογή των πληροφοριών αυτών και τη διεξαγωγή ερευνών, καθώς και ενός πανευρωπαϊκού κοινού ταμείου για τους καταγγέλλοντες, προκειμένου να εξασφαλίζεται η παροχή κατάλληλης οικονομικής στήριξης στους καταγγέλλοντες, που θα χρηματοδοτούνται από ένα τέλος ανάλογο προς τα ανακτώμενα ποσά ή τα επιβαλλόμενα πρόστιμα.

2.3.3.3 Η Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (2016)

Αναποκρινόμενο στο κάλεσμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 2016 το Συμβούλιο εξέδωσε Οδηγία²⁰ που θεσπίζει κανόνες για την προστασία των εμπορικών απορρήτων και των εμπιστευτικών πληροφοριών **των εταιρειών του ευρωπαϊκού χώρου**. Στην εν λόγω Οδηγία προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η προστασία των πληροφοριοδοτών. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι τα πρόσωπα που, ενεργώντας καλόπιστα, αποκαλύπτουν **εμπορικά απόρρητα** για τον σκοπό της προστασίας του γενικού δημόσιου συμφέροντος, θα απολαύουν κατάλληλης προστασίας. Η προστασία των εμπορικών απορρήτων δεν θα επεκταθεί στις περιπτώσεις που απο-

²⁰ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία της τεχνολογίας και των επιχειρηματικών πληροφοριών που δεν έχουν αποκαλυφθεί (εμπορικό απόρρητο) από την παράνομη απόκτηση, χρήση και αποκάλυψή τους, 26 Απρ 2016.

σκοπούν στην αποκάλυψη παραπτώματος, αξιόποινης πράξης ή παράνομης δραστηριότητας, υπό τον όρο ότι ο εναγόμενος ενήργησε προς τον σκοπό της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος. Θα εναπόκειται στις αρμόδιες εθνικές δικαστικές αρχές να κρίνουν αν η αποκάλυψη ενός εμπορικού απορρήτου ήταν αναγκαία προκειμένου να καταγγεληθεί παράπτωμα, αξιόποινη πράξη ή παράνομη δραστηριότητα.

Εντούτοις, **η προβλεπόμενη από τη σχετική διάταξη προστασία δεν θεωρείται επαρκής**, καθώς δεν προβλέπεται «η αντιστροφή του βάρους της απόδειξης». Πράγματι, είναι ευθύνη των ίδιων των whistleblowers να αποδείξουν ότι οι αποκάλυψεις στις οποίες προβαίνουν είναι για το δημόσιο συμφέρον και ότι δεν έχουν εμπορικό κίνητρο. Αυτό όμως λειτουργεί ως αντικίνητρο προς τον οιονδήποτε προβαίνει σε αποκαλύψεις, καθώς τον εκθέτει σε υψηλό κίνδυνο, τόσο νομικά όσο και οικονομικά, λόγω των υπερβολικών γενικεύσεων που υπάρχουν στο σύνολο της Οδηγίας. Χαρακτηριστικό αυτών των γενικεύσεων αποτελεί και ο αν ληφθεί υπόψη ο γενικός ορισμός της Οδηγίας γι' αυτό που μπορεί να εκληφθεί ως «εμπορικό απόρρητο».

Μια άλλη δράση της ΕΕ στα πλαίσια της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής και στην ενίσχυση της φορολογικής διαφάνειας είναι η **Ανακοίνωση της 5-7-2016**²¹. Στην εν λόγω ανακοίνωση τίθενται οι προτεραιότητες της Επιτροπής για μια δικαιότερη, πιο διαφανή και αποτελεσματικότερη φορολόγηση. Ψηλά στη λίστα αυτών είναι η βελτίωση της προστασίας των πληροφοριοδοτών. Στην σχετική παράγραφο της ανακοίνωσης, αφού επισημαίνεται ο σημαντικός ρόλος των πληροφοριοδοτών στην αποκάλυψη πολλών υποθέσεων φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής, σημειώνεται ότι η Επιτροπή θα αξιολογήσει την ανάγκη για οριζόντια ή πρόσθετα τομεακά μέτρα ώστε να αυξηθεί η προστασία τους, σεβόμενη πάντα την αρχή της επικουρικότητας.

²¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τα επιπλέον μέτρα για την ενίσχυση της διαφάνειας και την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής. Διαθέσιμο σε: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2354_el.htm.

2.3.3.4 Αποτίμηση της εικόνας σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Σύμφωνα με έρευνα της «Εκστρατείας κατά της διαφθοράς» («Restarting the Future of EU») του 2014²², σε επίπεδο κρατών, μόνο 5 από τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ (λιγότερο από το 20%) διαθέτουν νομοθεσία που ρυθμίζει διαδικασίες καταγγελίας δυσλειτουργιών και τις μορφές προστασίας των πληροφοριοδοτών. Αυτά τα κράτη είναι το Λουξεμβούργο, Ρουμανία, Σλοβενία, Ηνωμένο Βασίλειο και Ιρλανδία. Ένα ποσοστό κάτω από το 54% των ευρωπαϊκών κρατών μελών έχει μόνο αποσπασματική νομοθεσία και σχεδόν το 1/3 των κρατών μελών της ΕΕ δεν έχει καθόλου σχετική νομοθεσία ή πολύ ασθενείς μορφές προστασίας. Αυτό καταδεικνύει μια «ατολμία» από πλευράς ευρωπαϊκών θεσμών, η οποία έχει οδηγήσει σε ένα ανεπαρκές νομοθετικό πλαίσιο στην πλειοψηφία των κρατών μελών της ΕΕ.

Η εικόνα αυτή, όμως, δεν συμβαδίζει με την παγκοσμιοποιημένη εκδοχή των σύγχρονων οικονομιών. Η διαφθορά σε πολλές περιπτώσεις αναπτύσσεται σε περισσότερες από μία χώρες, ενώ οι μηχανισμοί αντιμετώπισής της δεν μπορούν και δεν πρέπει να επαφίενται εξ'ολοκλήρου στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Σε αυτό συνηγορεί η άποψη ότι η διαφθορά δεν συνιστά μόνο οικονομικό έγκλημα, αλλά στην πραγματικότητα, το δικαίωμα στην προστασία των πληροφοριοδοτών αντιστοιχεί σε ένα θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα που δεν μπορεί να εξαρτάται από την πολιτική και τη νομοθεσία των επιμέρους κρατών. Κατόπιν των ανωτέρω θεμελιώνεται το πολιτικό καθήκον που η ΕΕ, ως θεματοφύλακας του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, να θέσει ξεκάθαρες πολιτικές στοχεύσεις και εν συνεχεία δεσμευτικούς κανόνες παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Οι κανόνες αυτοί θα πρέπει να είναι προσαρμοσμένοι στις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα. Ως εκ τούτου θα ήταν προτιμότερο να επιλεγεί η μορφή της Οδηγίας, η οποία συνδυάζει τη δέσμευση ως προς το αποτέλεσμα με την ευελιξία ως προς τα χρησιμοποιούμενα μέσα για την επίτευξή του²³.

²² D. Santoro, M. Kumar, M. Turola, et al., "Blowing the Whistle on Corruption. Campaign for a European Directive in Defence of Whistleblowers, Summary Report, σελ.15. Διαθέσιμο στον Ιστότοπο: http://www.restartingthefuture.eu/assets/files/WhistleblowingReport_April2.pdf.

²³ Βλ. Δ. Παπαγιάννης Δονάτος, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2011, σελ.266.

Αυτός είναι ο ενδεδειγμένος τρόπος αντίδρασης της ΕΕ απέναντι στη παγκοσμιοποιημένη διάσταση της διαφθοράς, καθώς και των αδιαφανών πρακτικών, ο αντίκτυπος των οποίων υπερβαίνει τα εθνικά σύνορα. Με αυτόν τον τρόπο η ΕΕ θα δείξει τον δρόμο στα κράτη μέλη υιοθετώντας και εφαρμόζοντας και στα δικά της όργανα διατάξεις προστασίας των whistleblowers.

Ωστόσο μέχρι τώρα ελάχιστα έχουν γίνει σε αυτόν τομέα, ίσως επειδή υπάρχει ελάχιστο ενδιαφέρον από τα κράτη να προσδιορίσουν αυτό το νομικό πλαίσιο, το οποίο θα διασφάλιζε την προστασία των πληροφοριοδοτών που αποκαλύπτουν αμφιλεγόμενες εμπιστευτικές πληροφορίες²⁴. Αν ξεπεραστεί αυτό το εμπόδιο κρίσιμο είναι οι κυβερνήσεις και τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα να πειστούν ότι η νομοθεσία για την υπεράσπιση των πληροφοριοδοτών θα συμβάλει στο δημόσιο συμφέρον, παραβλέποντας τις ανησυχίες τους για την ασφάλεια των κρατικών πληροφοριών.

Έτσι, λόγω της απουσίας ενός επαρκούς ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου είτε σε επίπεδο κρατών είτε σε επίπεδο ευρωπαϊκών οδηγιών, ο ρόλος του ΕΔΔΑ αναδεικνύεται ιδιαίτερα κρίσιμος, με τη νομολογία του σταθερά προσανατολισμένη στην προστασία των πληροφοριοδοτών από πράξεις αντιποίνων.

2.3.4 Η Έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας (2013)

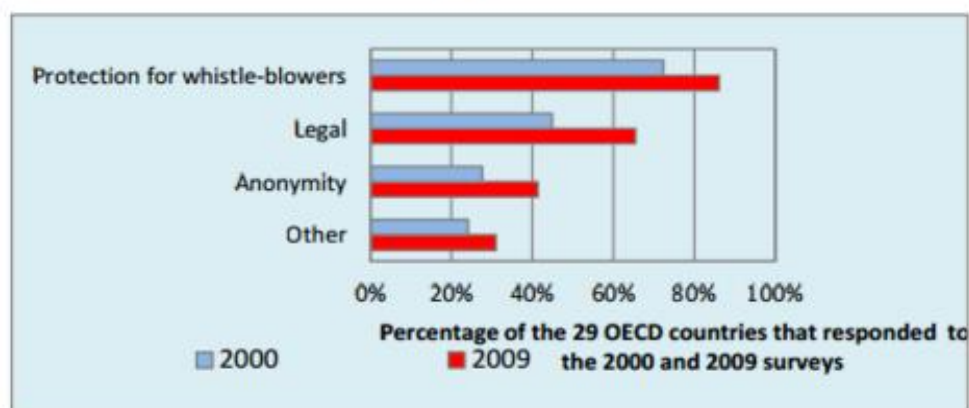
2.3.4.1 Η λειτουργία του θεσμού

Πολλές χώρες έχουν επιδιώξει την θέσπιση νομοθεσίας για την προστασία των whistleblowers, μέσω διεθνών συνθηκών. Κι ακόμη περισσότερες κυβερνήσεις, εταιρίες και μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί σε όλο τον κόσμο έχουν θεσπίσει διαδικασίες για τους whistleblowers. Έρευνες που έχουν ήδη διεξαχθεί από την Διεθνή Διαφάνεια καταδεικνύουν ότι η δυναμική του whistleblowing παραμένει ιδιαιτέρως

²⁴ Βλ. Μ. Στυλιανίδου, Προστασία των εργαζομένων μαρτύρων δημόσιου συμφέροντος στο δημόσιο τομέα Οι whistleblowers σε Διεθνείς Οργανισμούς και σε κράτη της Ευρώπης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ.20.

ανεκμετάλλευτη στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Το ανωτέρω ισχύει παρά τη ενδυνάμωση της προστασίας των whistleblower, η οποία καταγράφεται τα τελευταία χρόνια. Η ενδυνάμωση αυτή προκύπτει και από την σχετική έρευνα του ΟΟΣΑ, από το 2000 έως και το 2009, όπου καταδεικνύεται ότι η νομική προστασία των whistleblower αυξήθηκε σε 29 χώρες από 44% έως 66 % (βλ. πίνακα 1).

Figure 1. Countries that offer protection for whistleblowers (2000 and 2009)



ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Σε διεθνές επίπεδο, η ΜΚΟ «Διεθνής Διαφάνεια» δημοσίευσε στις 5 Νοεμβρίου 2013 σχετική Έκθεση στην οποία περιλαμβάνονται εκτιμήσεις για τη λειτουργία του θεσμού στις διάφορες χώρες, καθώς και "αρχές νομοθέτησης", όπου συνοψίζονται και τα διδάγματα για καλή νομοθέτηση στον τομέα του whistleblowing. Σύμφωνα με την ανωτέρω Έκθεση μόνο 4 χώρες έχουν επαρκές νομικό πλαίσιο για την προστασία των whistleblowers: το Λουξεμβούργο, η Ρουμανία, η Σλοβενία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Άλλες 16 χώρες έχουν αποσπασματικές διατάξεις και οι υπόλοιπες, τίποτα. Κατά το χρόνο σύνταξης της έκθεσης η Ελλάδα ανήκε στις χώρες που είχαν ανακοινώσει ότι θα θεσπίσουν τέτοια νομοθεσία. Στην Έκθεση ως σοβαρή ελληνική υπόθεση που θα μπορούσε να είχε αποτραπεί αν υπήρχε νομοθεσία whistleblowing αναφέρεται το "Greek Watergate" των τηλεφωνικών υποκλοπών που αποκαλύφθηκε το 2005-2006. Αναφορά γίνεται επίσης στην δημοσίευση της φερόμενης λίστας Λαγκάρντ από τον Κώστα Βαξεβάνη στο περιοδικό HotDoc.

Όπως επισημαίνεται στην Έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας, είναι σημαντικό αυτές οι πολιτικές και η σχετική νομοθεσία να παρέχουν προσβάσιμα κανάλια στους whistleblowers, αποτελεσματική προστασία αυτών από κάθε είδος αντεκδίκησης και να διασφαλίζεται ότι η πληροφορία που παρέχουν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την προώθηση των αναγκών μεταρρυθμίσεων. Οι γενικές αρχές όπως συνοψίζονται στο κείμενο της Έκθεσης της Διεθνούς Διαφάνειας αναφέρονται συνοπτικά στην επόμενη ενότητα και αποτελούν τον πλοηγό πάνω στον οποίο πρέπει να σχεδιάζονται και να εφαρμόζονται οι σχετικές πολιτικές από τα κράτη.

2.3.4.2 Κατευθυντήριες αρχές

Οι αρχές που παρουσιάζονται στην Έκθεση φιλοδοξούν να αποτελέσουν τις κατευθυντήριες οδηγίες για την σύνταξη νέων και την βελτίωση των υφιστάμενων νόμων που προστατεύουν το whistleblowing, ώστε να διασφαλιστεί ότι παρέχεται κατάλληλη προστασία και ευκαιρίες καταγγελίας στους whistleblowers. Προϋπόθεση της εφαρμογής των αρχών αυτών είναι η προσαρμογή τους στο πολιτικό, κοινωνικό και πολιτισμικό πλαίσιο κάθε χώρας και στο υφιστάμενο νομικό σύστημα. Παράλληλα, υπάρχει στην Έκθεση πρόβλεψη για την επικαιροποίηση ή/και την αναθεώρηση των αρχών αυτών όταν απαιτείται από τα διδάγματα της εμπειρίας.

Αφετηρία προστασίας του whistleblower αποτελεί η "εύλογη πεποίθηση παρανομίας", η εύλογη, δηλαδή, πεποίθηση ότι η πληροφορία είναι αληθής κατά το χρόνο της αποκάλυψης. Συμπληρωματικά η προστασία εκτείνεται και σε αυτούς που αποκαλύπτουν ανακριβείς πληροφορίες με συγγνωστή πλάνη και εξακολουθεί να ισχύει μετά την αξιολόγηση της ακρίβειας της αποκάλυψης.

Ευρεία πρέπει να είναι και η προστασία του whistleblower, καθώς πρέπει να να προστατεύονται από κάθε πράξη αντεκδίκησης, υποβιβασμού ή αρνητικής διάκρισης στο χώρο της εργασίας που συνδέεται ή οφείλεται στο whistleblowing, όπως η απόλυση, η διαθεσιμότητα και άλλες εργασιακές κυρώσεις (πχ. τιμωρητικές μετατάξεις, παρενόχληση, μείωση καθηκόντων ή ωραρίου, πάγωμα στις προαγωγές ή στην εκπαίδευση, υποβιβασμός θέσης και προνομίων, ή απειλές για τέτοιες ενέργειες). Οι whistleblowers των οποίων η ζωή ή η ασφάλεια είναι σε κίνδυνο, οι

ίδιοι και τα μέλη της οικογένειάς τους έχουν δικαίωμα για προσωπικά μέτρα ασφαλείας.

Η προστασία των whistleblower πρέπει να καλύπτει κάθε άμεση, έμμεση και μελλοντική συνέπεια από κάθε περίπτωση αντιποίνων, με σκοπό την πλήρη κάλυψη του whistleblower. Αυτό περιλαμβάνει άμεση δυνατότητα προσφυγής σε ασφαλιστικά μέτρα, κάλυψη εξόδων δικηγόρου και διαμεσολαβητή, μετακίνηση σε άλλο τμήμα ή με άλλον προϊστάμενο, αποζημίωση διαφυγόντα έσοδα και θέση και αποζημίωση για ηθική βλάβη. Τέλος, οι whistleblower πρέπει να έχουν δικαίωμα σε δίκαιη δίκη ενώπιον ενός ανεξάρτητου δικαστηρίου με δικαίωμα έφεσης.

Από την άλλη το **βάρος απόδειξης** το φέρει ο εργοδότης, ο οποίος πρέπει με σαφήνεια και πειθώ να αποδείξει ότι όλα τα μέτρα που λαμβάνονται εναντίον εργαζομένου δεν έχουν καμία σχέση ούτε οφείλονται σε τυχόν αποκαλύψεις του ως whistleblower. Ψηλά στην ατζέντα των κατευθυντήριων οδηγιών της Διεθνούς Διαφάνειας είναι η απαίτηση για **εμπιστευτικότητα σχετικά με την ταυτότητα του whistleblower**, η οποία δεν επιτρέπεται να ανακοινωθεί χωρίς την ρητή συγκατάθεση του. Συμπληρωματική προστασία θα πρέπει να παρέχεται στον whistleblower σε περίπτωση που αποκαλυφθεί η ταυτότητα του.

Ουσιαστική σημασία, κατά την υλοποίηση ενός συστήματος καταγγελίας δυσλειτουργιών, έχει κατά τη Διεθνή Διαφάνεια το να εξασφαλίζεται καθ'όλη τη διαδικασία το θεμελιώδες δικαίωμα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, τόσο του καταγγέλλοντος όσο και του κατηγορούμενου προσώπου. Η Ομάδα Εργασίας τονίζει ότι οι γενικές αρχές της προστασίας των δεδομένων, όπως ορίζονται στην οδηγία 95/46/EK, πρέπει να εφαρμόζονται πλήρως στα συστήματα καταγγελίας δυσλειτουργιών, ιδίως όσον αφορά τα δικαιώματα του κατηγορούμενου προσώπου για πληροφόρηση, πρόσβαση, διόρθωση και διαγραφή δεδομένων. Εντούτοις, δεδομένου ότι διακυβεύονται διαφορετικά συμφέροντα, η Ομάδα Εργασίας αναγνωρίζει ότι η άσκηση αυτών των δικαιωμάτων μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο περιορισμού σε πολύ συγκεκριμένες περιπτώσεις, εφόσον αποσκοπείται η επίτευξη εξισορρόπησης μεταξύ του δικαιώματος της ιδιωτικότητας και των σκοπών τους οποίους επιδιώκει το σύστημα. Εντούτοις, οποιοιδήποτε τέτοιοι περιορισμοί πρέ-

πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο περιοριστικό, στον βαθμό που είναι απαραίτητοι για την επίτευξη των στόχων του συστήματος.

Στον χώρο εργασίας (ιδιωτικό και δημόσιο) πρέπει να υπάρχουν οι κανονισμοί και να γίνονται εκ των προτέρων γνωστές οι διαδικασίες αναφοράς καταγγελιών. Οι νόμοι για τους whistleblowers και τις διαδικασίες αυτές θα πρέπει να κοινοποιούνται με σαφήνεια στους χώρους εργασίας του ιδιωτικού τομέα, ενώ χρήσιμη αποδεικνύεται και η επιμόρφωση του προσωπικού στη σχετική θεματική. Τα κανάλια καταγγελιών θα πρέπει να είναι απόλυτα ορατά και κατανοητά, ενώ θα πρέπει να διασφαλίζεται η εις βάθος, έγκαιρη και ανεξάρτητη έρευνα των αποκαλύψεων. Με στόχο της διαφύλαξη του θεσμού απέναντι στην «εφευρετικότητα» της ιδιωτικής αυτονομίας στην Έκθεση τονίζεται ότι οποιαδήποτε συμφωνία ή ιδιωτικός κανόνας (πχ. συμφωνίας εμπιστευτικότητας) είναι άκυρος αν αφαιρεί προστασία από τον whistleblower.

Από την άλλη, αν η αναφορά στον χώρο της εργασίας δεν φαίνεται να αποδίδει ή να είναι εφικτή, τα άτομα πρέπει να μπορούν να ανακοινώνουν τις πληροφορίες σε ρυθμιστικές ή εποπτικές αρχές ή σε άτομα εκτός του οργανισμού στον οποίο εργάζονται (πχ. διωκτικές ή ελεγκτικές αρχές, αιρετούς αρμόδιους ή εξειδικευμένες υπηρεσίες που έχουν ιδρυθεί για να δέχονται τέτοιες καταγγελίες κτλ.).

Παράλληλα, οι εργαζόμενοι και υπάλληλοι πρέπει να έχουν στην διάθεσή τους ένα **ευρύ φάσμα διαθέσιμων εργαλείων και διαύλων**, όπως γραμμές συμβουλών, τηλεφωνικές γραμμές καταγγελιών, διαδικτυακές πύλες, γραφεία εφαρμογής νομοθεσίας και εσωτερικούς κι εξωτερικούς Συνηγόρους του Πολίτη. Οι μηχανισμοί πρέπει να προσφέρονται για ασφαλείς, εμπιστευτικές και ανώνυμες καταγγελίες με την αρωγή των εθνικών αρχών προστασίας προσωπικών δεδομένων.

Στην περίπτωση που η καταγγελία αφορά **ζητήματα εθνικής ασφάλειας** ή περιέχει διαβαθμισμένες πληροφορίες, πρέπει να προβλέπονται ειδικές διαδικασίες και εγγυήσεις που λαμβάνουν υπόψη την ευαίσθητη φύση του θέματος. Εδώ θα πρέπει οι διαδικασίες που θα ακολουθούνται να επιτυγχάνουν το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα με τη μικρότερη δυνατή έκθεση των διαβαθμισμένων πληροφοριών. Αυτές οι διαδικασίες πρέπει να μπορούν να επιτρέψουν εσωτερική καταγγελία, καταγγε-

λία σε αυτοτελές όργανο που είναι θεσμικά και λειτουργικά ανεξάρτητο από τον τομέα της ασφάλειας. Διαφορετικά, θα πρέπει να προβλέπεται καταγγελία στις αρχές με το απαραίτητο φιλτράρισμα ασφάλειας.

Μια πρωτοπόρα κατευθυντήρια οδηγία της Διεθνούς Διαφάνειας είναι η πρόβλεψη για χορήγηση κινήτρων στους whistleblowers. Ένα από αυτά θα ήταν η πρόβλεψη για χορήγηση ενός ποσοστού από τα έσοδα που ανακαλύπτονται ή από τα πρόστιμα που εισπράττονται ως αποτέλεσμα της καταγγελίας τους. Άλλη αμοιβή ή επιβράβευση μπορεί να περιλαμβάνει την δημόσια αναγνώριση ή την βράβευση (εάν συμφωνεί ο whistleblower), η βαθμολογική προαγωγή ή μια δημόσια συγνώμη ή αποκατάσταση.

Σημαντική θέση στις κατευθύνσεις της ΜΚΟ έχει η **λειτουργία ανεξάρτητης αρχή (Whistleblower complaints authority)**, η οποία θα πρέπει να λαμβάνει και να εξετάζει καταγγελίες για αντεκδίκηση και ακατάλληλη έρευνα των αποκαλύψεων των whistleblowers. Η ανεξάρτητη αυτή αρχή θα πρέπει να εκδίδει δεσμευτικές συστάσεις και να προωθεί σχετικές πληροφορίες στις ρυθμιστικές, ελεγκτικές και διωκτικές αρχές. Ακόμη, θα πρέπει να παρέχει συμβουλές, να παρακολουθεί και να αναθεωρεί τις διατάξεις για το whistleblowing και να διεξάγει εκστρατείες ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης των πολιτών. Τέλος, στα καθήκοντα της Αρχής Καταγγελιών των whistleblowers θα πρέπει να περιλαμβάνεται η ανά τακτά χρονικά σύνταξη και δημοσιοποίηση προς το ευρύ κοινό δεδομένων και στατιστικών σχετικών με την λειτουργία του θεσμικού πλαισίου για το whistleblowing (σύμφωνα με τους σχετικούς νόμους για την προστασία προσωπικών δεδομένων).

3.Ο θεσμός στην Ελλάδα

3.1 Συναφείς διατάξεις προστασίας μαρτύρων – ο θεσμός του «μάρτυρα του στέμματος»

Η ελληνική νομοθεσία πριν την ψήφιση του Ν.4254/2014 δεν είχε ένα ολοκληρωμένο νομικό πλαίσιο περί whistleblowing. Εντούτοις υπήρχαν διάσπαρτες διατάξεις προστασίας προσώπων που ήταν πρόθυμοι να καταστούν πληροφοριοδότες ανομιών. Η διασπορά, όμως, των διατάξεων σε πολλά νομοθετήματα δεν εξυπηρέτούσε τον επιδιωκόμενο σκοπό, καθώς έλειπε μια συμπαγής νομοθεσία η οποία να ενσαρκώνει την ισχυρή πολιτική βούληση για προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Αυτό φιλοδοξεί να αλλάξει το νέο θεσμικό πλαίσιο το οποίο ισχύει **παράλληλα** με τις κατωτέρω συναφείς διατάξεις.

Το **άρθρο 281 του ΑΚ** περί κατάχρησης δικαιώματος ορίζει ότι η άσκηση δικαιώματος απαγορεύεται, αν υπερβαίνει προφανώς τα όρια που επιβάλλουν η καλή πίστη ή τα χρηστά ήθη ή ο κοινωνικός ή οικονομικός σκοπός του δικαιώματος. Το δε **άρθρο 252 του ΠΚ** περί παραβίασης του υπηρεσιακού απορρήτου ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι δεν αποτελεί άδικη πράξη η χρησιμοποίηση, εντός του αναγκαίου μέτρου, πληροφορίας ή εγγράφου, που γίνεται για την ικανοποίηση του δικαιολογημένου ενδιαφέροντος της ενημέρωσης της κοινής γνώμης.

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

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

Από την άλλη, **το άρθρο 371 ΠΚ** περί παραβίασης της επαγγελματικής εχεμύθειας ορίζει μεταξύ άλλων ότι η πράξη δεν είναι άδικη και μένει ατιμώρητη, αν ο υπαίτιος απέβλεπε στην εκπλήρωση καθήκοντός του ή στη διαφύλαξη έννομου ή για άλλο λόγο δικαιολογημένου ουσιώδους συμφέροντος δημοσίου ή του ίδιου ή κάποιου άλλου, το οποίο δεν μπορούσε να διαφυλαχθεί διαφορετικά. Επίσης, **στο άρθρο 40 του ΚΠΔ** περί της υποχρέωσης ιδιωτών ορίζει μεταξύ άλλων ότι ακόμα και ιδιώτες οφείλουν στις συγκεκριμένες περιπτώσεις που προβλέπονται από το νόμο, αν αντιληφθούν οι ίδιοι αξιόποινη πράξη που διώκεται αυτεπαγγέλτως, να την αναγγείλουν στον Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών ή σε οποιονδήποτε ανακριτικό υπάλληλο.

Επίσης, **στο άρθρο 9 του ν. 2928/2001**, με το οποίο τροποποιούνται διατάξεις του ΠΚ και του ΚΠΔ και άλλων διατάξεων για την προστασία του πολίτη από αξιόποινες πράξεις εγκληματικών οργανώσεων, ορίζεται μεταξύ άλλων ότι, κατά την ποινική διαδικασία για τις πράξεις της συγκρότησης ή συμμετοχής σε οργάνωση της παραγράφου 1 του άρθρου 187 του ΠΚ και για συναφείς πράξεις, μπορεί να λαμβάνονται μέτρα για την αποτελεσματική προστασία από πιθανή εκδίκηση ή εκ-

φοβισμό των ουσιωδών μαρτύρων, των προσώπων που κατά το άρθρο 187Α του ΠΚ βοηθούν στην αποκάλυψη εγκληματικών δραστηριοτήτων ή και των οικείων τους.

Οι ανωτέρω διατάξεις αποτελούν έκφανση του θεσμού του λεγόμενου **«μάρτυρα του στέμματος» (king's evidence, states witness ή crown witness)**, δηλαδή του προσώπου εκείνου που έχει συμπράξει στην τέλεση εγκλημάτων και καταθέτει εις βάρος των συνενόχων του με αντάλλαγμα την ατιμωρησία του ή την ηπιότερη τιμωρία ή μεταχείρισή του. Πρόκειται ουσιαστικά για έναν μάρτυρα ο οποίος, προερχόμενος μέσα από τα «σπλάχνα» μιας εγκληματικής οργάνωσης ή συμμορίας και έχοντας ενδεχομένως αποστασιοποιηθεί από αυτήν, προσφέρεται –με αντάλλαγμα την ευνοϊκή μεταχείρισή του– να συνεισφέρει πληροφορίες σχετικά με την υπό διερεύνηση εγκληματική δραστηριότητα, προκειμένου να τύχει ευνοϊκής μεταχείρισης²⁵.

Ο θεσμός του «μάρτυρα του στέμματος», όπως αυτός εφαρμόζεται με τη μειωμένη ποινή αλλά κυρίως με το ατιμώρητο που προβλέπεται στο άρθρο 263Β ΠΚ, εναρμονίζεται με την διαπραγματευτική δομή της αγγλοαμερικανικής ποινικής δίκης, που επιτρέπει τη συναλλαγή μεταξύ των αντιπάλων μερών (κατηγορούσης αρχής και κατηγορουμένου), και την αρχή της σκοπιμότητας που κυριαρχεί στον αγγλοσαξονικό δικαϊκό χώρο. Η ένταξή του, όμως, του στα ηπειρωτικά ευρωπαϊκά ποινικά συστήματα, όπου η ποινική τιμωρία δεν αποτελεί –κατά κανόνα– αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ πολιτείας και κατηγορούμενου, συναντά σοβαρές δυσκολίες^{26 27}. Σε αυτό συνηγορεί η άποψη ότι το ποινικό μας σύστημα έχει κατ'εξοχήν αναμορφωτικό χαρακτήρα, ενώ η αποτελεσματική καταπολέμηση της εγκληματικότητας δεν αποτελεί αυτό-σκοπό, στο βωμό του οποίου μπορούν να θυσιαστούν οι δικαιοτικές αρχές του ουσιαστικού ποινικού δικαίου.

²⁵ Βλ. Κ. Βαθιώτη, Η προστασία μαρτύρων κατά το άρθρο 9 του Νόμου 2928/2001, ΠοινΧρ ΝΑ, σ.1045.

²⁶ Βλ. Κ. Ορφανό, Ειδικά ζητήματα μαρτυρικής απόδειξης, Μάρτυρες αστυνομικοί, Μάρτυρες «εξ' ακοής», «Μάρτυρες του στέμματος» Προστασία μαρτύρων (διπλωματική), Κομοτηνή, 2012, <http://repo.lib.duth.gr/jsrui/bitstream/123456789/1603/1/N221.pdf>, σελ.70.

²⁷ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.43-44.

Από την άλλη, όμως, δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να παραγνωρίζουμε την ανάγκη για αξιοποίηση της πληροφορίας και εξάλειψης του φόβου που «δένει» τους εμπλεκόμενους στα δίκτυα των εγκληματικών οργανώσεων. Το κίνητρο που η ευνομούμενη Πολιτεία θα τους δώσει πρέπει να είναι τέτοιας έκτασης ώστε να επιτυγχάνεται η αντεγκληματική πολιτική παράλληλα με την προάσπιση των αρχών του ουσιαστικού ποινικού δικαίου και του Συντάγματος. Γι' αυτόν τον λόγο παρόμοιες διατάξεις δεν μπορεί να εξοβελιστούν *a priori* από την εργαλειοθήκη που το κράτος έχει στη διάθεσή του για την πάταξη των σοβαρότερων και πιο επικίνδυνων μορφών εγκληματικότητας.

Όλες οι παραπάνω διάσπαρτες διατάξεις, όπως προαναφέρθηκε, βρίσκονται σε διάφορα νομοθετήματα, με αποτέλεσμα να μην πλαισιώνουν ένα δομημένο, διαυγές και αποτελεσματικό πλέγμα προστασίας τόσο για τον δημόσιο όσο και για τον ιδιωτικό τομέα. Εγκατεσπαρμένες σε πολλαπλά νομοθετήματα, συνήθως αγνοούνται, τόσο από τους εφαρμοστές του δικαίου όσο και από τους ενδιαφερόμενους πολίτες.

Επισημαίνεται ότι η όποια νομική υποχρέωση αναφοράς αξιόποινων πράξεων δεν αποτελεί εναλλακτική του θεσμού του whistleblowing, ενώ και το νομικό πλαίσιο περί προστασίας μαρτύρων δεν προσφέρει προστασία ισοδύναμη με αυτή που προσφέρεται στο πλαίσιο του whistleblowing. Πράγματι, ο όρος whistleblower διακρίνεται από αυτό που στο ελληνικό νομικό σύστημα καλείται «μάρτυρας», δεδομένου ότι ο whistleblower προσέρχεται προς παροχή πληροφοριών πάντα με δική του πρωτοβουλία και η παράνομη ή καταχρηστική πράξη έρχεται για πρώτη φορά στο φως χάρη στην αποκάλυψη του whistleblower και όχι στα πλαίσια μιας ήδη ασκηθείσας ποινικής δίωξης ή πειθαρχικής διαδικασίας. Δεν είναι όλοι οι whistleblowers μάρτυρες, αλλά ενδεχομένως απλώς πρόσωπα που έχουν μόνο υποψίες περί παράνομης ή καταχρηστικής πρακτικής.

Αναγνωρίζοντας το ρόλο του whistleblowing στην καταπολέμηση της διαφθοράς και στα πλαίσια των δεσμεύσεων της χώρας από το Μνημονίου 2, ο Έλληνας νομοθέτης επιδίωξε την θέσπιση ενιαίας νομοθεσίας για την προστασία των whistleblowers. Στην επόμενη ενότητα θα γίνει αναφορά στον νεοφυή θεσμό του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» με τον ν. 4254/2014.

3.2 Ο νόμος 4254/2014

3.2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Όπως αναφέρθηκε ελληνική νομοθεσία δεν περιλάμβανε μέχρι το 2014 ένα συμπαγές νομικό πλαίσιο ειδικά για την προστασία των whistleblowers παρά μόνο διάσπαρτες διατάξεις που τους προσφέρουν περιορισμένη προστασία. Με τον Ν. 4254/2014 στα πλαίσια του Μνημονίου II ορίστηκαν νέες εγγυήσεις με σκοπό την ενθάρρυνση της υπεύθυνης παροχής πληροφοριών στις αρμόδιες αρχές, καθώς η ανησυχία για αντίποινα και ποινικές διώξεις αποτελεί μέχρι σήμερα τον σημαντικότερο ανασταλτικό παράγοντα για τους πολίτες που επιθυμούν να συμβάλλουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Ο νέος νόμος εισήγαγε το θεσμό του «whistleblowing» στην Ελλάδα, την έννοια των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στο ποινικό δίκαιο και αποτελεί το πρώτο βήμα για τη θέσπιση ολοκληρωμένης νομοθεσίας whistleblowing στην Ελλάδα.

Με την ψήφιση του νόμου αυτού η χώρα μας έκανε κάποια βήματα ώστε να ανταποκρίνεται στις διεθνείς της υποχρεώσεις και ιδίως στο άρθρο 33 της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς (2003)²⁸, στο άρθρο 22 της Σύμβασης του Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης (1999)²⁹ και στο Πρόσθετο Πρωτόκολλο Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά (2003), καθώς και σε σχετικές συστάσεις που έχουν απευθύνει στη χώρα οι αρμόδιοι διεθνείς οργανισμοί στο πλαίσιο της τρίτης αξιολόγησης. Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 4254/2014 τονίστηκε η επιδίωξη συμμόρφωσης της χώρας μας στις δεσμεύσεις, στο πλαίσιο του Μνημονίου II, για την εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές. Με τις διατάξεις αυτές η Ελληνική Δημοκρατία φιλοδοξεί να μετέχει έχει ενεργώς στην κοινή προσπάθεια της παγκόσμιας κοινότητας για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Παράλληλα με την ψήφιση του νόμου εκπληρώνονται μια σειρά μη νομικώς δεσμευτικών διατάξεων, τις οποίες πάντως η Ελλάς έχει δεσμευθεί να τηρεί: μεταξύ αυτών το κεφάλαιο 9 των Κατευθυντηρίων Αρχών της Παγκόσμιας

²⁸ Κυρώθηκε με τον ν. 3666/2008.

²⁹ Κυρώθηκε με τον ν. 3560/2007.

Τράπεζας για τη συμμόρφωση σε θέματα ακεραιότητας (2010), το κεφάλαιο 6 των Κατευθυντηρίων Αρχών του ΟΟΣΑ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις (2008), τον Οδηγό Καλής Πρακτικής του ΟΟΣΑ για τους Εσωτερικούς Ελέγχους, τη Συμμόρφωση και την Ηθική (2010) και την απόφαση 1729 (2010) της Ολομελείας της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης. Δεν αγνοούνται επίσης πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών όπως οι Κανόνες Συμπεριφοράς του Διεθνούς Εμπορικού Επιμελητηρίου (ICC) για την καταπολέμηση της εκβίασης και της δωροδοκίας (2005), οι Αρχές του Παγκόσμιου Οικονομικού Forum για την αντιμετώπιση της διαφοράς (2005) και οι Επιχειρηματικές Αρχές για την αντιμετώπιση της διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας (2003)³⁰.

3.2.2 Η σημασία της ορολογίας

Ο Έλληνας νομοθέτης επέλεξε να αποδώσει τον όρο whistleblower ως «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος», αποφεύγοντας τη χρήση όρων όπως «καταδότης» ή «πληροφοριοδότης». Αυτό είναι ένα πρώτο βήμα προκειμένου ο θεσμός να εισαχθεί ομαλά και να γίνει κτήμα της κοινωνίας σε μία χώρα όπου, για μεγάλες περιόδους της ιστορίας της, η παροχή πληροφοριών για παράνομη δράση κάποιου στιγματιζόταν αρνητικά. Σε αυτό το σημείο αναδεικνύεται η σημασία που έχει τα εκάστοτε νομοθετήματα να είναι προσαρμοσμένα στις ανάγκες και στις ειδικές συνθήκες κάθε χώρας.

Ο χρησιμοποιούμενος από τον Έλληνα νομοθέτη όρος στηρίζει την άποψη ότι **α-ξιολογικά ουδέτερη γλώσσα (value-free language) δεν συναντάται στη νομική επιστήμη**³¹. Εδώ με τη χρήση του όρου δημόσιο συμφέρον δίνεται μια ηθική διάσταση στη δράση του καταγγέλλοντα και ως εκ τούτου μια θετική σημασία στον θεσμό. Ο μάρτυρας δεν καταδίδει την ανομία προσπαθώντας να υπερασπιστεί ιδιοτελή συμφέροντα ή να πάρει κάποια εκδίκηση από τον καταγγελλόμενο. Σκοπός του μάρτυρα είναι η προστασία του **δημοσίου συμφέροντος**. Στο σημείο αυ-

³⁰ Βλ. ΠραξΕισΕφΑθ 7/2015.

³¹ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.43-44.

τό καταδεικνύεται για ακόμη μία φορά η σημασία της ορολογίας στη νομική επιστήμη.

3.2.3 Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος

Όπως επισημάνθηκε ο χρησιμοποιούμενος από τον Έλληνα νομοθέτη όρος «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος» επιχειρεί να προσδώσει μια ηθική διάσταση στον θεσμό, εστιάζοντας στην εξυπηρέτηση του **δημοσίου συμφέροντος**. Το δημόσιο συμφέρον είναι μια αόριστη νομική έννοια³² που συνίσταται στο συμφέρον της ολότητας του κοινωνικού συνόλου. Είναι αόριστη λόγω του γεγονότος ότι δεν έχει εκ των προτέρων ένα σαφές περιεχόμενο, αλλά η αοριστία πολλαπλασιάζεται λόγω της πληθώρας και ποικιλίας των φορέων του³³.

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος είναι αναμφίβολα κεντρική στη θεωρία του Διοικητικού Δικαίου, αποτελώντας σταθερό σημείο αναφοράς και στόχο όλου του νομικού του οικοδομήματος. Παράλληλα, το δημόσιο συμφέρον αποτελεί κεντρική και θεμελιακή αρχή για την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Στην πράξη κατευθύνει τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών.

Η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος, όμως, δεν μπορεί να απαλλάξει συγκεκριμένο νόμο από τις συνταγματικές δεσμεύσεις και να τον θέσει υπεράνω του Συντάγματος και της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Ο νομοθέτης κατά την κατάστρωση του θεσμού υπόκειται στις υπερνομοθετικές δεσμεύσεις του Συντάγματος και της πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου της ΕΕ. **Το δημόσιο συμφέρον δεν αποτελεί κριτήριο πέρα και υπεράνω του θετικού δικαίου, με άλλα λόγια δεν μπορεί να θεμελιώσει απαλλαγή από την αρχή της νομιμότητας**³⁴.

³² Η αόριστη αυτή νομική έννοια που συγκεκριμενοποιείται από το Σύνταγμα, το νόμο και τη διοίκηση με την έκδοση κανονιστικών πράξεων κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης ή ατομικών πράξεων και με την έννοια αυτή πρέπει η δημόσια διοίκηση κατά την επιλογή περισσότερων εξίσου νομίμων λύσεων, όταν δηλαδή ασκεί τη διακριτική της ευχέρεια, να επιλέξει εκείνη, που κατά την κρίση της εξυπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον.

³³ Βλ. Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Τόμος Α', Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, 2005, σελ. 176.

³⁴ Ibidem.

Τα ανωτέρω σε πρακτικό επίπεδο σημαίνουν ότι η κατάστρωση του θεσμού του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, αλλά και η δράση του τελευταίου πρέπει να στοχεύουν στο συμφέρον των μελών της κοινωνίας συνολικά (γενικό δημόσιο συμφέρον), είτε εν μέρει βάσει συγκεκριμένων προστατευόμενων αγαθών (πχ. δημόσια ασφάλεια, δημόσια υγεία, περιβάλλον)³⁵. Το τελευταίο, όμως, δεν αρκεί από μόνο του προκειμένου να δικαιολογήσει κάθε παράκαμψη των ατομικών δικαιωμάτων και να θεμελιώσει απαλλαγή από τον έλεγχο νομιμότητας. Αντίθετα, και εδώ ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος οφείλει, όπως και κάθε περιορισμός των ατομικών δικαιωμάτων του ατόμου, να μπει στη «διελκυστίνδα» των δικαιωμάτων και να εξεταστεί υπό το φως της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας και της πρακτικής εναρμόνισης των δικαιωμάτων.

Για παράδειγμα δεν αρκεί η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος από μόνο της προκειμένου να γίνει εκ των προτέρων δεκτός οποιουδήποτε βαθμού περιορισμός ατομικού δικαιώματος (πχ. δικαστικής προστασίας, προστασίας προσωπικών δεδομένων κτλ.). Αντίθετα, πρέπει να γίνεται κάθε φορά *in concreto* στάθμιση των αντιμαχόμενων δικαιωμάτων και να επιλέγεται η πρακτική τους εναρμόνιση βάσει της αρχής της αναλογικότητας. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να επιλέγεται εκείνο το μέτρο που είναι πρόσφορο για την επίτευξη του σκοπού δημοσίου συμφέροντος και αναγκαίο, δηλαδή το ηπιότερο μεταξύ περισσότερων διαθέσιμων μέτρων. Στη συνέχεια πρέπει να ελέγχεται αν τα θετικά αποτελέσματα του μέτρου υπερβαίνουν τις θυσίες που αυτό απαιτεί (εν στενή έννοια αναλογικότητα).

Η ανωτέρω επισήμανση έχει ιδιαίτερη σημασία λόγω του γεγονότος ότι η έννοια του δημοσίου συμφέροντος δεν έχει εκ των προτέρων σαφές περιεχόμενο, αλλά η συγκεκριμενοποίησή της ενέχει τον κίνδυνο της αυθαιρεσίας. Πράγματι, οι ασκούντες δημόσια εξουσία επιδιώκουν, πολλές φορές, με την επίκληση του δημοσίου συμφέροντος να νομιμοποιήσουν τις επιλογές τους στο όνομα του «δημοσίου συμφέροντος», όπως αυτοί το χρωματίζουν κάθε φορά.

Το γεγονός αυτό λαμβάνει επικίνδυνες διαστάσεις στην τρέχουσα περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης που βιώνει η σύγχρονη Ελλάδα. Στα πλαίσια αυτά η έννοια

³⁵ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.7.

του δημοσιονομικού συμφέροντος, έννοια είδους σε σχέση με αυτή του δημοσίου συμφέροντος, έχει πλέον αναχθεί σε σοβαρό δημόσιο συμφέρον³⁶. Ενώ όμως ως προς αυτό αποτελεί έννοια «είδους», στην πράξη καλύπτει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής. Η νομολογία στην Ελλάδα της κρίσης έχει απομακρυνθεί από την «υποβαθμισμένη» και «παρεξηγημένη» έννοια του χθες περί δημοσιονομικού συμφέροντος, ώστε αυτό να αποκτά πλέον μια νέα «αναβαθμισμένη» διάσταση, δικαιολογώντας κατ' αυτόν τον τρόπο περιορισμούς στα ατομικά δικαιώματα³⁷.

Η ανάγκη στάθμισης των εξυπηρετούμενων από τον θεσμό συνταγματικών αγαθών με τους συνταγματικούς προβληματισμούς που γεννώνται κατά την εφαρμογή του θα καταδειχθεί σε επόμενες ενότητες.

3.2.4 Το νέο άρθρο 45 Β του ΚΠΔ

Με τον ν.4254/2014 προστίθεται το νέο άρθρο 45B στον ΚΠΔ. Με τη διάταξη του άρθρου 45B ΚΠΔ παρέχονται σημαντικά κίνητρα στα πρόσωπα που γνωρίζουν ή συμπεραίνουν επί τη βάσει συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών ότι τελούνται εγκλήματα διαφθοράς, να συμβάλουν στην αποκάλυψή τους και στην δίωξη των υπαιτίων. Τα εν λόγω πρόσωπα μπορούν με πράξη του αρμόδιου εισαγγελέα ή του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς να λαμβάνουν την ιδιότητα του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» και να απολαύουν ειδικής προστασίας για όσο χρόνο φέρουν την ως άνω ιδιότητα.

Το άρθρο αυτό προβλέπει προστασία από αδικαιολόγητη μεταχείριση σε πρόσωπα τα οποία, **χωρίς να εμπλέκονται τα ίδια στην τέλεση εγκλημάτων διαφθοράς, και χωρίς να αποβλέπουν σε ίδιον όφελος, συμβάλλουν ουσιαδώς στην αποκάλυψη** των εν λόγω εγκλημάτων με πληροφορίες που παρέχουν της αρμόδιες διωκτικές Αρχές.

³⁶ Βλ. Ι. Μαθιουδάκη, Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης. Με αφορμή τις πρόσφατες αποφάσεις 693/2011 (κατά μειοψ.) και 1620/2011 (κατά πλειοψ.) του Στ' Τμ. του ΣτΕ, διαθέσιμο σε <http://www.constitutionalism.gr/2146-metashimatismoι-toy-tameiakoy-symferontos-toydimο>.

³⁷ Βλ. Π. Λαζαράτο, Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 8-9/2013 – Έτος 6ο, σ. 686-692.

Ως εγκλήματα διαφθοράς στο άρθρο 45 του ΚΠΔ ορίζονται οι υποθέσεις:

- δωροδοκίας/δωροληψίας πολιτικών αξιωματούχων
- δωροδοκίας/δωροληψίας δικαστών
- δωροδοκίας δημοσίων υπαλλήλων
- εμπορίας/επιρροής μεσαζόντων (άρθρο 237Α Π.Κ.)

"και τις συναφείς με αυτές πράξεις", όπως αναφέρει το νέο άρθρο 45B του ΚΠΔ. **Επομένως, μόνο οι μάρτυρες γι'αυτά τα αδικήματα και συναφείς με αυτά πράξεις μπορούν να χαρακτηριστούν μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος.** Η δυναμική του νόμου αυτού βλέπουμε να περιορίζεται σε πράξεις διαφθοράς στον δημόσιο τομέα.

Ο χαρακτηρισμός γίνεται με **πράξη του κατά τόπο αρμόδιου Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών ή του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς**, μετά από έγκριση του Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου που εποπτεύει και συντονίζει το έργο των Εισαγγελέων Εγκλημάτων Διαφθοράς. Τονίζεται, ότι αίτηση για την υπαγωγή στον θεσμό μπορεί να γίνει **σε οποιοδήποτε στάδιο της ποινικής διαδικασίας** και μετά την έκδοση της σχετικής απόφασης ή του σχετικού βουλεύματος καθώς και μετά το πέρας της ποινικής διαδικασίας. Με την ίδια διαδικασία (δηλαδή με πράξη του, κατόπιν έγκρισης από τον Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου) ο εισαγγελέας μπορεί να ανακαλέσει την πράξη χαρακτηρισμού του προσώπου ως "μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος", **σε οποιοδήποτε στάδιο της ποινικής δίκης**, αν κρίνει ότι δεν συντρέχουν οι λόγοι για τους οποίους εκδόθηκε.

Επίσης θεσπίζεται υπέρ των εν θέματι προσώπων η **δυνατότητα οριστικής αποχής από την άσκηση ποινικής δίωξης σε βάρος τους**³⁸, σε περίπτωση που έχει κατατεθεί εναντίον τους (αμυντική) καταγγελία περί τελέσεως εκ μέρους τους ψευ-

³⁸ Ν. Λίβο, Η συμβολή των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) στην καταπολέμηση της διαφθοράς, σε: Πρακτικά 6ου Συνεδρίου Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας, δυνατότητες και όρια, Νομική Βιβλιοθήκη 2013, σελ.467 επ.

δορκίας, ψευδούς καταμήνυσης, συκοφαντικής δυσφήμισης, **παραβίασης υπηρεσιακού απορρήτου** ή των **προσωπικών δεδομένων**³⁹.

Προϋπόθεση αποτελεί η απόφαση του Αντεισαγγελέα του ΑΠ ότι η δίωξή τους **δεν είναι απαραίτητη για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος**. Με την απόφαση αυτή δίνεται η παραγγελία στον αρμόδιο Εισαγγελέα να απέχει οριστικά από την ποινική δίωξη. Γι' αυτό οι εισαγγελείς που λαμβάνουν τέτοιες μηνύσεις πρέπει να ειδοποιούν τον Αντεισαγγελέα του ΑΠ, προκειμένου να εξεταστεί μήπως στρέφονται κατά "μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος", ώστε να κριθεί κατά πόσον πρέπει να ασκηθεί ποινική δίωξη ή όχι.

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

3.2.5 Η νομοθετική παρέμβαση στον ν.2928/2001

Με τον ν.4254/2014 έγινε νομοθετική παρέμβαση στο ν.2928/2001 και προστέθηκε παρ.7 του άρθρου 9, σύμφωνα με την οποία οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος **μπορούν υπαχθούν στις διατάξεις προστασίας μαρτύρων του Ν.2928/2001** και να ζητήσουν:

- τη φύλαξη με κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό της αστυνομίας,

³⁹ Συγκεκριμένα για τις διατάξεις του άρθρου 22 παρ.4,8 του Ν.2472/97.

- την απόκρυψη του ονόματός του και την κατάθεση με χρήση ηλεκτρονικών μέσων ηχητικής και οπτικής ή μόνο ηχητικής μετάδοσής της,
- τη μη αναγραφή στην έκθεση εξέτασης του ονόματος, του τόπου γέννησης, κατοικίας και εργασίας, του επαγγέλματος και της ηλικίας τους,
- την κλήση τους στη δίκη με το όνομα που αναφέρεται στην έκθεση εξέτασης,
- την αποκάλυψη των στοιχείων τους στη δίκη μόνο με αιτιολογημένη απόφαση του δικαστηρίου,
- τη μεταβολή των στοιχείων ταυτότητας,
- τη μετεγκατάσταση σε άλλες χώρες
- τη μετάθεση/μετάταξη/απόσπαση αν είναι δημόσιοι υπάλληλοι (ακόμη και χωρίς τη δημοσίευση της απόφασης στο ΦΕΚ), κ.α..

Τα μέτρα προστασίας λαμβάνονται με τη σύμφωνη γνώμη του μάρτυρα, δεν περιορίζουν την ατομική ελευθερία του πέρα από το αναγκαίο για την ασφάλειά του μέτρο και διακόπτονται αν ο μάρτυρας το ζητήσει εγγράφως ή δεν συνεργάζεται για την επιτυχία τους. Έτσι, με τη διάταξη αυτή παρέχεται, σύμφωνα και με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, προστασία από πιθανολογούμενες πράξεις εκφοβισμού ή αντεκδίκησης σε όσα πρόσωπα καταγγέλλουν πράξεις διαφθοράς στον δημόσιο τομέα ή συμβάλλουν ουσιωδώς στην αποκάλυψή τους.

3.2.6 Η τροποποίηση του Υπαλληλικού Κώδικα

Πέρα από τις ποινικές διατάξεις για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και εν γένει όσων προσώπων συμβάλλουν στην αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς, ο νομοθέτης του ν.4254/2014 έκρινε αναγκαίο⁴⁰ να διασφαλισθεί και τη **διοικητική προστασία των δημοσίων υπαλλήλων**, ώστε να μην υπόκεινται σε δυσμενή μεταχείριση κατά τη διάρκεια του αναγκαίου για τη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης χρόνου.

⁴⁰ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του ν.4254/2014.

Ειδικότερα σύμφωνα τη νέα παράγραφο 4 του άρθρου 26 του Κώδικα Καταστάσεως Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων & Υπαλλήλων ΝΠΔΔ , οι δημόσιοι υπάλληλοι που έχουν χαρακτηρισθεί ως «μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος», σύμφωνα με το νέο άρθρο 26 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ:

- δεν παραλείπονται στη διαδικασία προαγωγής,
- δεν υπόκεινται σε οποιαδήποτε πειθαρχική διαδικασία ή τιμωρία,
- δεν απολύονται και
- δεν υφίστανται καθ' οιονδήποτε τρόπο άλλη δυσμενή διακριτική μεταχείριση (αμέσως ή εμμέσως) και ιδίως σε θέματα υπηρεσιακής εξέλιξης, μετακίνησης ή τοποθέτησης, κατά τη διάρκεια του αναγκαίου για τη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης χρόνου.

Από την άλλη, οι δημόσιοι υπάλληλοι που **δεν έχουν μεν χαρακτηρισθεί «μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος», αλλά έχουν συμβάλλει ουσιωδώς** στην αποκάλυψη και δίωξη των συγκεκριμένων αδικημάτων διαφθοράς περιβάλλονται από τις εξής εγγυήσεις:

α) όταν έχει ασκηθεί εις βάρος τους πειθαρχική δίωξη, το πειθαρχικό όργανο οφείλει να αποδείξει ότι η δίωξη που άσκησε δεν οφείλεται στην προαναφερθείσα ουσιώδη συμβολή του υπαλλήλου (αντιστροφή βάρους απόδειξης) και

β) στην προκαταρκτική εξέταση για τα ανωτέρω αδικήματα διαφθοράς, προστατεύεται πλήρως η ανωνυμία τους, εφόσον δεν εμπλέκονται καθ' οιονδήποτε τρόπο στην τέλεση των ως άνω πράξεων ή δεν αποβλέπουν σε ίδιον όφελος. Μετά το πέρας της προκαταρκτικής εξέτασης, η ανωνυμία του υπαλλήλου προστατεύεται, εφόσον αυτός έχει υπαχθεί στα ανωτέρω «μέτρα προστασίας μαρτύρων» του άρθρου 9 του Ν.2928/2001.

3.3 Αξιολόγηση του νόμου – Προτάσεις τροποποίησης

Ο νόμος 4254/2014 εισήγαγε τον θεσμό του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» στην ελληνική έννομη τάξη και αποτέλεσε αδιαμφισβήτητο το πρώτο βήμα για τη θέσπιση ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής νομοθεσίας whistleblowing στην Ελλάδα. Με τον νόμο αυτό η Ελλάδα επιχείρησε να ενσωματώσει μια βέλτιστη πρακτική που ακολουθούταν εδώ και αρκετά χρόνια σε πολλές αναπτυγμένες χώρες. Παρά την σωστή του κατεύθυνση, ο νόμος αυτός αποτέλεσε ένα μάλλον δειλό πρώτο βήμα. **Ο Ν 4254/2014 τροποποιεί τον ΚΠΔ περιορίζοντας, όμως, την προστασία του αναφέροντος αποκλειστικά σε υπόθεση δωροδοκίας και μόνο στον δημόσιο τομέα, προς πρόσληψη της ιδιότητας του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος»⁴¹.** Ο περιορισμένος αυτός ορισμός του whistleblowing έρχεται σε αντίθεση με τις κατευθυντήριες αρχές της Διεθνούς Διαφάνειας⁴² και λειτουργεί ως αντικίνητρο στα άτομα που θέλουν να αποκαλύψουν τις σχετικές πληροφορίες.

Αυτή η σύνδεση του θεσμού του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος με συγκεκριμένα εγκλήματα διαφθοράς, τα οποία περιοριστικώς απαριθμούνται στο άρθρο 45B του ΚΠΔ, αποτελεί και τη μεγαλύτερη αδυναμία του νόμου. Με αυτόν τον τρόπο περιορίζεται υπέρμετρα το πεδίο εφαρμογής του νόμου. Ειδικότερα, ο χρησιμοποιούμενος όρος “δωροδοκία” κρίνεται ξεπερασμένος καθώς καλύπτει μόνο ωφελήματα χρηματικού χαρακτήρα⁴³. Έτσι, εκφεύγουν του ρυθμιστικού του πεδίου υποσχέσεις ή παροχές χωρίς χρηματικό χαρακτήρα (πχ. εξυπηρέτηση στον δημόσιο τομέα, υπηρεσιακή ανέλιξη κτλ.).

Ο ορισμός της διαφθοράς είναι εκ των πραγμάτων δύσκολος και ατέρμονος και φυσικά δεν μπορεί να περιοριστεί και να νοηματοδοτηθεί μόνο μέσα στα αντικειμενικά πλαίσια ορισμένων αδικημάτων, όπως π.χ. η δωροδοκία, το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος και το οργανωμένο έγκλημα. Όπως χαρακτηριστικά έχει λεχθεί και

⁴¹ Βλ. Ι. Κουσουλό, Παρατηρήσεις σε ΠραξΕισΕφΑθ 7/2015, Έννοια μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblower) – Διεθνής/ευρωπαϊκή/εθνική κατοχύρωση θεσμού – Έννοια και συνέπειες διαφθοράς, ΠοινΔικ 2015,σ.417 επ.

⁴² Βλ. Transparency International, οπ. ανωτ. (υποσ.9).

⁴³ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.58.

στην εισαγωγή: «Η διαφθορά είναι μία ατέλειωτη ιστορία του προσδιορισμού της»⁴⁴.

Προτιμότερο θα ήταν να χρησιμοποιηθεί ο όρος της διαφθοράς, υπό την σκέπη της οποίας θα τίθεντο όλες οι πιθανές σύγχρονες εκφάνσεις της, οι οποίες χρήζουν καταπολέμησης (πχ. νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, υπεξαίρεση και γενικότερα διασπάθιση δημοσίου χρήματος). Μια άλλη λύση θα ήταν στην έννοια των “συναφών εγκλημάτων” του άρθρου 45B ΚΠΔ να υπάγονται, κατά παρέκταση, και κατά ορθή ευρωπαϊκή ερμηνεία, όλα τα εγκλήματα διαφθοράς. Βέβαια, η ερμηνεία αυτή από τον εφαρμοστή του δικαίου και τον δικαστή θα κινούνταν – εκ των πραγμάτων- στα όρια της *extra legem* ερμηνείας, και θα συναντούσε δυσεπίλυτα μεθοδολογικά προβλήματα.

Μια άλλη χρήσιμη πρόταση είναι την ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος να μην την αποκτά μόνο ο δημόσιος υπάλληλος ή ο λειτουργός, αλλά και οποιοσδήποτε πολίτης⁴⁵. Με τον τρόπο αυτό όλοι οι πολίτες θα καθίσταντο κοινωνοί του αγώνα κατά της διαφθοράς και θα τηρούσαν το συνταγματικό καθήκον που θέτει η ακροτελεύτια διάταξη του ελληνικού Συντάγματος (άρθρο 120 παρ. 2 Σ).

Μια ακόμη αδυναμία του νέου νόμου είναι το γεγονός ότι η ιδιότητα του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» παρέχεται μόνο όταν **συμβάλλουν ουσιωδώς στην αποκάλυψη** των εν λόγω εγκλημάτων με πληροφορίες που παρέχουν της αρμόδιες διωκτικές Αρχές. Με άλλα λόγια απαιτείται η άσκηση δίωξης από τις δικαστικές αρχές. Σε περίπτωση που η δίωξη δεν ασκηθεί, τότε ο πληροφοριοδότης δεν προστατεύεται και μένει εκτεθειμένος σε τυχόν αντίποινα⁴⁶. Με τον τρόπο αυτό δεν υιοθετούνται ενδιάμεσα στάδια εσωτερικού ελέγχου, μέσω των οποίων θα είναι δυνατή η καταγγελία πράξεων διαφθοράς πριν την άσκηση ποινικής δίωξης. Για την θεραπεία αυτής της αδυναμίας προτείνεται η δημιουργία μιας ανεξάρτητης αρ-

⁴⁴ Βλ. Χ. Δημόπουλο, Η διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, 2005, σελ. 185.

⁴⁵ Ν. Λίβο, Η συμβολή των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) στην καταπολέμηση της διαφθοράς, σε: Πρακτικά 6ου Συνεδρίου Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας, δυνατότητες και όρια, Νομική Βιβλιοθήκη 2013, σελ.475 επ.

⁴⁶ Βλ. Γ. Οικονόμου, Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, διπλωματική εργασία, Αθήνα-Καλαμάτα 2015,σ.89 επ.

χής ή ενός διεθνή οργανισμού, όπου θα καταδιδόταν οι πράξεις διαφθοράς πριν την άσκηση της ποινικής δίωξης(και στις προτάσεις)⁴⁷.

Τέλος, η παροχή κινήτρων, στα πρότυπα του αμερικανικού νόμου Dodd-Frank (2008), θα κινητοποιούσε περισσότερους εν δυνάμει πληροφοριοδότες και θα λειτουργούσε ως αντιστάθμισμα στον κίνδυνο που συνεπάγεται η αναφορά των πληροφοριών για την εργασιακή τους ασφάλεια. Τα κίνητρα αυτά θα μπορούσαν να είναι από ηθική ανταμοιβή και πράξεις δημόσιας αναγνώρισης του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος μέχρι και χρηματική καταβολή ενός μικρού ποσοστού επί των κρατικών εισπράξεων από την διόρθωση της ανομίας.

⁴⁷ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.61.

3.4 Ο μοναδικός χαρακτηρισμός καταγγέλλοντος ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος

Κατά το έτος 2015 η Ελληνική Δικαιοσύνη⁴⁸ για πρώτη –και δυστυχώς μοναδική – φορά από την ψήφιση του νόμου, χορήγησε προστασία σε εργαζόμενο που κατήγγειλε πράξεις διαφθοράς του εργοδότη του, χαρακτηρίζοντάς τον ως «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος». Ο χαρακτηρισμός αφορά σε διπλωματούχο Μηχανολόγο Μηχανικό και ο εργοδότης είναι οι εταιρείες ΔΕΗ ΑΕ – ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ.

Ειδικότερα, η καταγγελία του υπαλλήλου αφορούσε πράξεις κακοδιαχείρισης και κατάχρησης εξουσίας στη ΔΕΗ ΑΕ, μη συμμόρφωση στο ευρωπαϊκό δίκαιο περί μη νόθευσης του ανταγωνισμού και τη συνακόλουθη περιουσιακή ζημία του δημοσίου λόγω των ανωτέρω πρακτικών. Ακόμη, αντικείμενο της καταγγελίας ήταν και η μη θεσμοθέτηση από πλευράς ΔΕΗ ΑΕ υπηρεσίας διαχείρισης κινδύνων (Risk Management Function) ώστε να αποτρέπονται φαινόμενα δωροδοκίας και διαφθοράς, σε βάρος της επιχείρησης, όπως προβλέπεται από τον διεθνή κανονισμό ISO 31000. Αντίθετα, με πράξη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΔΕΗ προβλέπονταν ασφαλιστική κάλυψη αστικής ευθύνης, με κάλυψη πλήρους νομικής προστασίας, για τα ασφαλιζόμενα στελέχη της που αντιμετώπιζαν κατηγορίες τέλεσης αδικημάτων διαφθοράς.

Η άνω υπόθεση διαφθοράς αναδείχτηκε αποκλειστικά, από αναφορά-καταγγελία προς την Εισαγγελία του ΑΠ, του ως άνω αιτούντος. Για την υπόθεση εκδόθηκε το υπ' αριθμ. 2301/2014 απαλλακτικό βούλευμα του Συμβουλίου Εφετών Αθηνών, χωρίς αυτό να αίρει το καλόπιστο και το βάσιμο των καταγγελιών του, στο σύνολό τους, δεδομένου ότι για πολλές περιπτώσεις προτάθηκε η απαλλαγή της εταιρείας για νομικούς και όχι ουσιαστικούς λόγους.

Ο αιτών την υπαγωγή του στις διατάξεις του ν.4254/2014 ισχυρίστηκε ότι λόγω της ως άνω αναφοράς του, είχε υποστεί ένα «πειθαρχικό Γολγοθά» με υπηρεσιακές διώξεις, οι οποίες είχαν σαν συνέπεια τον κλονισμό της ψυχικής του υγείας και την οικονομική και κοινωνική του υποβάθμιση με την αποστέρηση μισθών. Όπως ήδη

⁴⁸ Βλ. ΠραξΕισΕφΑθ 7/2015.

έχει αναφερθεί η ως άνω αίτηση μπορεί να γίνει σε οποιοδήποτε στάδιο της ποινικής διαδικασίας και μετά την έκδοση της σχετικής απόφασης ή του σχετικού βουλεύματος καθώς και μετά το πέρας της ποινικής διαδικασίας.

Η καταγγελία του αιτούντος κρίθηκε άδολη και καλόπιστη και με βάσιμους, κατ' αρχήν, λόγους και όχι, στο σύνολό της, αντικειμενικά αναληθής. Ο Αντεισαγγελέας Εφετών Αθήνας έκρινε ότι η αναφορά του αιτούντος αφορούσε σοβαρά εγκλήματα διαφθοράς υπαγόμενα στα συναφή εγκλήματα του άρθρου 45B ΚΠΔ και ο ίδιος δεν εμπλέκεται, καθ' οιονδήποτε τρόπο, στις εν λόγω καταγγελλόμενες πράξεις, ούτε απέβλεπε σε ίδιον όφελος. Από την άλλη συνέβαλε ουσιωδώς, με τις πληροφορίες που παρείχε στις διωκτικές αρχές, στην αποκάλυψη και δίωξη των εγκλημάτων διαφθοράς. Για τους ανωτέρω λόγους ο Αντεισαγγελέας Εφετών Αθήνας χαρακτήρισε με πράξη του ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος τον ως άνω προκειμένου να τύχει ουσιαστικής προστασίας έναντι κάθε μορφής αντιποίνων, οικονομικής —ηθικής— επαγγελματικής και κοινωνικής υποβάθμισης και απαξίωσης. Η πράξη αυτή έτυχε και της έγκρισης του Αντεισαγγελέα του ΑΠ, κατά τα προβλεπόμενα στο Ν.4254/2014.

Εντούτοις η σχετική πράξη ανακλήθηκε και ο εν λόγω υπάλληλος απολύθηκε. Ο υπάλληλος, ισχυριζόμενος ότι η πράξη ανάκλησης δεν εκδόθηκε σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Ν.4252/14, άσκησε αίτηση ακύρωσης της ανάκλησης, αίτηση που εκκρεμεί δικαστικώς τη στιγμή συγγραφής της παρούσας εργασίας.

4. Εξυπηρετούμενα συνταγματικά αγαθά

Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος αποτελεί το μέσο για την προστασία μιας σειράς συνταγματικά κατοχυρωμένων αγαθών. Αν και δεν αποτυπώνεται σε κάποια συνταγματική διάταξη, εντούτοις συμβάλλει στην εξυπηρέτηση των κάτωθι συνταγματικών αγαθών: αρχή της διαφάνειας, ελευθερία της έκφρασης, ελευθερία ανάπτυξης προσωπικότητας, δικαίωμα αναφοράς στις αρχές.

4.1 Η αρχή της διαφάνειας

Η διαφάνεια –ή αλλιώς η φανερή δράση της δημόσιας διοίκησης- και η δημοσιότητα αποτελούν βασικές συνιστώσες της δημοκρατικής αρχής και της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, στο βαθμό που επιτρέπουν τον έλεγχο της δράσης των κρατικών οργάνων από τους πολίτες. Η αρχή της διαφάνειας απορρέει και από το άρθρο 5Α Σ, με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση. Η φανερή δράση και η διαφάνεια της διοικητικής δράσης συμβάλλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής της δημόσιας διοίκησης, εγγυάται τον έλεγχο της και συμβάλλει στην επαύξηση της αποτελεσματικής λειτουργίας αλλά και της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Στην έννοια της φανερής δράσης περιλαμβάνεται η δημοσιοποίηση των αποφάσεων της διοίκησης, μαζί με την αιτιολογική τους βάση.

Η ανωτέρω συνταγματική αρχή ανάγεται σε θεμέλιο των σύγχρονων δημοκρατιών, οι οποίες χαρακτηρίζονται για την πολύπλοκη δομή και λειτουργία τους. Για τους ανωτέρω λόγους, αποφασιστικό βήμα προς τη διαφύλαξη της φανερής δράσης της διοίκησης φιλοδοξεί να αποτελέσει ο θεσμός των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Οι τελευταίοι καθίστανται θεματοφύλακες της αρχής της διαφάνειας αναφέροντας αδικήματα που υπονομεύουν το δημόσιο συμφέρον.

4.2 Η ελευθερία της έκφρασης

Η ελευθερία της έκφρασης αποτελεί χωρίς αμφιβολία ένα από τα κύρια θεμέλια μιας δημοκρατικής κοινωνίας. Αυτό ίσχυε ανέκαθεν, ισχύει όμως σε αυξημένο βαθμό σήμερα, στη μεταβιομηχανική κοινωνία της πληροφορίας. Με τη θετική ελευθερία της έκφρασης μπορούμε να ορίσουμε ως το δικαίωμα να λαμβάνεις, να διαμορφώνεις, να έχεις, να εκφράζεις και να διαδίδεις γνώμες και, ως ένα σημείο, πληροφορίες, χωρίς να υφίστασαι καμία παρεμπόδιση, παρενόχληση ή δυσμενή έννομη συνέπεια⁴⁹.

Ιδιαίτερη σημασία έχει το ζήτημα των περιορισμών της ελευθερίας της έκφρασης στα πλαίσια των λεγόμενων «ειδικών σχέσεων εξουσίασης». Η νομολογία σταθερά δέχεται ότι το άρθρο 14 Σ έχει εφαρμογή και στους δημόσιους υπαλλήλους, σε σχέση, όμως, με την άσκησή του είναι θεμιτοί και ειδικότεροι περιορισμοί. Αυτοί ωστόσο πρέπει να δικαιολογούνται από τη φύση της υπαλληλικής και των υποχρεώσεων που απορρέουν απ' αυτήν και να μην αναιρούν στην ουσία το δικαίωμα και τη γενικά αναγνωρισμένη έκταση εφαρμογής του. Προς επικύρωση της ανωτέρω νομολογίας, στον υπαλληλικό κώδικα κατοχυρώνεται η ελευθερία άσκησης υπηρεσιακής κριτικής κατά των πράξεων της προϊστάμενης αρχής.

Η ελληνική νομολογία δέχεται ότι δεν μπορεί να θεμελιώσει πειθαρχικό παράπτωμα η διατύπωση από τον υπάλληλο γνώμης αντίθετης από εκείνη της προϊστάμενης αρχής, εφόσον αυτή δεν έγινε κακόβουλα. Στην έννοια της κακοβουλίας εξετάζεται κυρίως η έλλειψη αντικειμενικότητας, το ύφος και η εριστικότητα. Η θέση αυτής της νομολογίας αποτυπώθηκε και στο νέο άρθρο του υπαλληλικού κώδικα, όπου ορίζεται ως πειθαρχικό παράπτωμα μόνο η **κακόβουλη** άσκηση κριτικής⁵⁰.

Λαμβάνοντας υπόψιν τα ανωτέρω συμπεραίνουμε ότι η άσκηση κριτικής για διαφθορά εντός της υπηρεσίας αποτελεί εκδήλωση της ελευθερίας της έκφρασης και αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα του δημοσίου υπαλλήλου. Το ίδιο ισχύει και για το δικαίωμά του να διαδίδει την πληροφορία που έχει υποπείσει στην

⁴⁹ Βλ. Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σελ.293.

⁵⁰ Βλ. άρθρο 107 παρ.1 στοιχ.ιζ του Υπαλληλικού Κώδικα.

αντίληψή του, υπό τους όρους και περιορισμούς που θα αναλυθούν σε επόμενο κεφάλαιο. Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος έρχεται να δημιουργήσει ένα κλίμα εμπιστοσύνης και να προστατεύσει τον υπάλληλο που αναφέρει πράξεις διαφθοράς. Ως εκ τούτου αποτελεί ένα μέσο για την προάσπιση της ελευθερίας της έκφρασης στον εργασιακό χώρο (ιδιωτικό και δημόσιο).

4.3 Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές

Το δικαίωμα αναφοράς στις διοικητικές αρχές (άρθρο 10 Σ) κατοχυρώνει για τον αναφερόμενο την άτυπη πρόσβαση στην αρχή χωρίς δυσμενείς συνέπειες για αυτόν και την αξίωση ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης της αρχής. Ακριβής ορισμός ως προς την έννοια της αναφοράς δεν προκύπτει ρητώς από το άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος. Στη θεωρία πάντως, ως αναφορά, θα μπορούσε να θεωρηθεί κάθε γραπτή αίτηση προς τις διοικητικές αρχές προκειμένου να προβούν σε ορισμένη ενέργεια ή παράλειψη ή γενικότερα να επιλυθεί συγκεκριμένου θέματος⁵¹.

Το ν.δ.796/1971, εφαρμοστικός νόμος του άρθρου 10 του Σ, περιόρισε το πεδίο εφαρμογής του απαιτώντας ως ουσιαστική προϋπόθεση η αναφορά στις διοικητικές αρχές να περιλαμβάνει αιτιάσεις κατά συγκεκριμένων πράξεων ή παραλείψεων της αρχής, από τις οποίες ο αναφερόμενος υποστηρίζει ότι υφίσταται βλάβη. Οι αιτιάσεις μπορεί να αφορούν επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης. Η κρατούσα στη νομολογία άποψη, από το 1975 και μετά, ενστερνίζεται τον νομοθετικό αυτό περιορισμό και φαίνεται να θέτει ως προϋπόθεση του δικαιώματος στην αναφορά την ύπαρξη **εννόμου συμφέροντος** του αιτούντος προς αποκατάσταση προσωπικής του βλάβης⁵².

Η ανωτέρω νομολογία φαίνεται να παραγνωρίζει τη γραμματική και τελολογική ερμηνεία του άρθρου 10 Σ, σύμφωνα με την οποία η λειτουργία του δικαιώματος στην αναφορά έγκειται όχι μόνο στην προάσπιση ατομικών δικαιωμάτων, αλλά και στη συμμετοχή του πολίτη στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης επί γενικότερων ζητημάτων δημοσίου συμφέροντος⁵³. Σύμφωνα με τη θέση αυτή, η αναφορά μπορεί να αφορά οποιοδήποτε θέμα ενεργοποιεί τη δράση της αρμόδιας διοικητικής αρχής, χωρίς να απαιτείται να περιλαμβάνει αιτιάσεις ή αίτηση επανόρθωσης ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης.

⁵¹ Βλ. Α. Δημητρόπουλο, Συνταγματικά Δικαιώματα – Ειδικό Μέρος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.

⁵² Βλ. ενδεικτικά ΑΠ 1710/91, ΑΠ 854/92, ΣτΕ 2327/95.

⁵³ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, Το δικαίωμα αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό δίκαιο, Οι προϋποθέσεις ασκήσεως, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σ.28-29.

Η παραπάνω θέση, μεταξύ άλλων, συνάδει με την άποψη ότι δικαίωμα της αναφοράς συμπληρώνει το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας, καθώς ασκώντας αναφορά στις διοικητικές αρχές αποφεύγονται άσκοπες και δαπανηρές δίκες που πιθανόν να διαιωνίζονταν για πολλά χρόνια. Από την άλλη η άσκηση αναφοράς επιβάλλει στις διοικητικές αρχές την άσκηση ελέγχου νομιμότητας και σκοπιμότητας, ενώ το δικαστήριο που θα επιληφθεί της υπόθεσης μπορεί να ασκήσει μόνο έλεγχο νομιμότητας.

Ως τούτου η αναφορά υπαλλήλου στα πλαίσια whistleblowing υπάγεται στην προστασία του άρθρου 10 του Σ, καθώς παρακινεί της διοικητικές αρχές να διακριβώσουν την τέλεση αδικημάτων ή ανομιών, χωρίς να απαιτείται να περιλαμβάνει αιτιάσεις ή αίτηση επανόρθωσης ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης.

4.4 Λοιπά εξυπηρετούμενα συνταγματικά αγαθά

Πέρα των ανωτέρω, ο θεσμός του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος», έρχεται να καταπολεμήσει τη διαφθορά και να υπερασπιστεί την τήρηση της αρχής της νομίμου δράσης της διοίκησης, αρχή που επιτάσσει η δημόσια διοίκηση να υπόκειται στο δίκαιο και να σέβεται τις επιταγές και τις απαγορεύσεις που προκύπτουν απ' αυτό. Με την τήρηση της αρχής της νομιμότητας τηρείται συνακόλουθα και η αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25 Σ)⁵⁴ και η δημοκρατική αρχή, καθώς υπάγεται η δράση της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου που ψηφίζονται από το όργανο που διαθέτει τη νομοθετική αρμοδιότητα, το Κοινοβούλιο. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται έμμεσα η υποταγή της διοίκησης στο εκλογικό σώμα, στο λαό με τη στενή έννοια, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας. Επομένως, το whistleblowing συνδέεται άρρηκτα με την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25 §1 Σ) και κατά συνέπεια και με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ).

Παράλληλα ως εργαλείο καταπολέμησης της διαφθοράς, το whistleblowing συμβάλλει στη διατήρηση της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών και στη διοχέτευσή τους αποκλειστικά με γνώμονα τη μέγιστη ικανοποίηση του **δημοσίου συμφέροντος**. Ως εκ τούτου συμβάλλει στην προστασία αλυσίδας κοινωνικών και ατομικών δικαιωμάτων που βρίσκονται υπό την αιγίδα του Κράτους⁵⁵. Οι πόροι που εξοικονομούνται από τη μείωση της διαφθοράς μπορούν να δοθούν προκειμένου να αυξηθούν τα κονδύλια που δίνονται για την προστασία της υγείας, της παιδείας, της οικογένειας κ.α.. Με αυτόν τον τρόπο εξυπηρετούνται σε πρακτικό επίπεδο και τα αντίστοιχα συνταγματικά αγαθά.

Επίσης, ο θεσμός του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» προωθεί την προστασία του δικαιώματος στην εργασία, διασφαλίζοντας ότι ο εργαζόμενος δεν θα υφίσταται αντίποινα (πχ. απόλυση, ψυχολογική βία κ.α.) κάθε φορά που αναφέρει πράξεις διαφθοράς. Παράλληλα, η συμμετοχή των πολιτών- με την εργασιακή τους ιδιότητα- στην καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί εφαρμογή του καθήκοντος

⁵⁴ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.73-44.

⁵⁵ Ibidem.

να σέβονται το Σύνταγμα και τους νόμους που συμφωνούν σε αυτό (άρθρο 120 παρ.2 Σ).

5. Συνταγματικοί προβληματισμοί

5.1 Δικαίωμα δικαστικής προστασίας

5.1.1 Το ζήτημα του ανώνυμου μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος

Σε περίπτωση που ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος είναι ανώνυμος, προβληματισμός γεννάται σχετικά με τον συνακόλουθο περιορισμό του δικαιώματος δικαστικής προστασίας του κατηγορουμένου, σύμφωνα με το **άρθρο 20 παρ.1 του Σ και το άρθρο 6 παρ.3 της ΕΣΔΑ**. Ειδικότερα στο άρθρο 6 παρ.3 εδάφ.δ ΕΣΔΑ ορίζεται ότι κάθε κατηγορούμενος έχει δύο βασικά υπερασπιστικά δικαιώματα: α) να εξετάσει ή να ζητήσει την εξέταση των μαρτύρων κατηγορίας και β) να καλέσει προς εξέταση μάρτυρες υπεράσπισης, υπό τους ίδιους όρους που εξετάστηκαν και οι μάρτυρες κατηγορίας. Τα δύο αυτά υπερασπιστικά δικαιώματα φαίνονται εκ πρώτης όψης να ματαιώνονται όταν ο μάρτυρας είναι ανώνυμος.

Αντίλογος σε αυτόν τον προβληματισμό είναι το ίδιο το ελληνικό ποινικό σύστημα, εντός του οποίου συναντάμε και άλλες διατάξεις οι οποίες επιτρέπουν την ανωνυμία του μάρτυρα κατ' εξαίρεση και για λόγους προστασίας συγκρουόμενων συμφερόντων⁵⁶. Οι διατάξεις αυτές καταδεικνύουν ότι το θέμα της ανωνυμοποίησης του μάρτυρα δεν είναι καινοφανές, αλλά χρησιμοποιείται ήδη από τον Έλληνα νομοθέτη.

Για παράδειγμα στο **άρθρο 43 παρ.4 του ΚΠΔ** ορίζεται ότι «Μήνυση ή η αναφορά η οποία υποβάλλεται με οποιονδήποτε τρόπο ανωνύμως ή με ανύπαρκτο όνομα, τίθεται αμέσως στο αρχείο από τον εισαγγελέα πλημμελειοδικών και εφαρμόζονται αναλόγως όσα ορίζονται στην παράγραφο 2. Όταν συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι που μνημονεύονται ειδικά στην παραγγελία του εισαγγελέα πλημμελειοδικών, μπορεί να διαταχθεί και προκαταρκτική εξέταση.». Εν συνεχεία, για τους μάρτυρες θύματα εμπορίας ανθρώπων και σωματεμπορίας το **άρθρο 226B του ΚΠΔ** ορίζει ότι: «3. Η κατάθεση του παθόντα συντάσσεται εγγράφως και καταχωρίζεται και σε ηλεκτρονικό οπτικοακουστικό μέσο, όταν αυτό είναι δυνατόν. Η ηλεκτρονική προ-

⁵⁶ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.78.

βολή της κατάθεσης του παθόντα αντικαθιστά τη φυσική παρουσία του στα επόμενα στάδια της διαδικασίας. 4. Η γραπτή κατάθεση του παθόντα αναγιγνώσκεται πάντοτε στο ακροατήριο.». Από τις ανωτέρω διατάξεις παρατηρούμε ότι ο κατηγορούμενος κατά την προδικασία δεν μπορεί να υποβάλλει ερωτήσεις, ενώ στο ακροατήριο δεν έχει τη δυνατότητα να ζητήσει εξέταση του μάρτυρα, ώστε να εκτιμηθούν οι άμεσες και ενστικτώδεις αντιδράσεις του στα υποβαλλόμενα ερωτήματα.

Παρόμοια προστασία παρέχεται και στους ανήλικους οι οποίοι έχουν πέσει θύματα ενδοοικογενειακής βίας. Συγκεκριμένα, το **άρθρο 19 παρ.2 του Ν.3500/2006** ορίζει ότι οι ανήλικοι δεν καλούνται ως μάρτυρες, αλλά αναγιγνώσκονται οι καταθέσεις των, εκτός αν το δικαστήριο κρίνει απαραίτητη την αυτοπρόσωπη παρουσία τους. Η διάταξη κινείται στη δικαιολογική βάση της προστασίας του παιδιού, το συμφέρον του οποίου επιτρέπει τη συνακόλουθη μείωση του δικαιώματος υπεράσπισης του κατηγορουμένου.

Ακόμη, στο **άρθρο 9 του ν. 2928/2001**, με το οποίο τροποποιούνται διατάξεις του ΠΚ και του ΚΠΔ και άλλων διατάξεων για την προστασία του πολίτη από αξιόποινες πράξεις εγκληματικών οργανώσεων, ορίζεται ότι, κατά την ποινική διαδικασία για τις πράξεις της συγκρότησης ή συμμετοχής σε οργάνωση της παραγράφου 1 του άρθρου 187 του ΠΚ και για συναφείς πράξεις, μπορεί να λαμβάνονται μέτρα για την αποτελεσματική προστασία από πιθανή εκδίκηση ή εκφοβισμό των ουσιαστών μαρτύρων, των προσώπων που κατά το άρθρο 187Α του ΠΚ βοηθούν στην αποκάλυψη εγκληματικών δραστηριοτήτων ή και των οικείων τους. Όπως είδαμε στα μέτρα αυτά, στα οποία μπορεί να υπαχθεί και ο «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος», ανήκουν τα εξής: η απόκρυψη του ονόματός του και η κατάθεση με χρήση ηλεκτρονικών μέσων ηχητικής και οπτικής, η μη αναγραφή στην έκθεση εξέτασης στοιχείων προσδιοριστικών της ταυτότητας μάρτυρα, η κλήση τους στη δίκη με το όνομα που αναφέρεται στην έκθεση εξέτασης, η αποκάλυψη των στοιχείων του στη δίκη μόνο με αιτιολογημένη απόφαση του δικαστηρίου. Επίσης, μπορεί να διαταχθεί από το δικαστήριο εξέταση του μάρτυρα στον τόπο όπου βρίσκεται από μέλος του δικαστηρίου με την παρουσία του κατηγορουμένου ή του συνηγόρου του. Με σκοπό την παράλληλη προστασία του δικαιώματος δικαστικής προστασίας του κατηγορουμένου, το **άρθρο 9 παρ.5 του Ν.2928/2001** ορίζει ότι από μόνη της η

κατάθεση του ανώνυμου μάρτυρα δεν είναι αρκετή για την καταδίκη του κατηγορουμένου.

5.1.2 Η νομολογία του ΕΔΔΑ

Για την όσο το δυνατόν ολοκληρωμένη προσέγγιση του θέματος θεωρούμε χρήσιμη και τη σχετική αναφορά στη νομολογία του ΕΔΔΑ. Το δικαστήριο του Στρασβούργου **δέχεται ότι η νομοθετική κατοχύρωση ανωνύμων πληροφοριοδοτών δεν παραβιάζει από μόνη της την ΕΣΔΑ**, καθώς αναγνωρίζει την χρησιμότητα των ανωνύμων πληροφοριοδοτών για την καταπολέμηση του εγκλήματος. Δεν απορρίπτει, λοιπόν, *a priori* την αξιοποίηση των ανώνυμων προδικαστικών καταθέσεων, αλλά έχει διαμορφώσει κάποιες **“βαθμίδες ελέγχου”**, ώστε να υπάρχει στάθμιση των αντικρουόμενων συμφερόντων της κοινωνίας για την πάταξη του εγκλήματος, του μάρτυρα κατηγορίας για την ασφάλεια των εννόμων αγαθών του και του κατηγορουμένου για τα υπερασπιστικά του δικαιώματα.

Τα κριτήρια που έχει διαμορφώσει το ΕΔΔΑ με σειρά αποφάσεων του για τους ανώνυμους μάρτυρες, στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό στην **αρχή της αναγκαιότητας** της ανωνυμίας, δηλαδή κατά πόσο υπήρχαν **εξαιρετικές περιστάσεις** που δικαιολογούσαν τη μη εμφάνιση του μάρτυρα στο δικαστήριο. Για το ΕΔΔΑ, πρέπει να καταβάλλεται η μέγιστη προσπάθεια από τα εθνικά κράτη, ώστε ο μάρτυρας να είναι παρών και να υποστεί τη βάσανο των ερωτήσεων σε μία κατ' αντιπαράσταση εξέταση. Η εξέταση αυτή θα εξασφαλίζει μία πραγματική δυνατότητα αμφισβήτησης της αξιοπιστίας του – επομένως πρέπει να είναι γνωστά τα στοιχεία της ταυτότητάς του και να δύναται το δικαστήριο και ο κατηγορούμενος να παρατηρούν τις αντιδράσεις του μάρτυρα σε ευθείες ερωτήσεις. Οφείλουν, επομένως, τα εθνικά δικαστήρια να προβαίνουν καταρχήν σε έλεγχο για το αν οι λόγοι της ανωνυμίας ήταν αφενός **‘βάσιμοι και επαρκώς θεμελιωμένοι’** και αφετέρου **απολύτως αναγκαίοι**.

Ένα δεύτερο κριτήριο αποτελεί **αν υπάρχει ένα ηπιότερο μέτρο**, το οποίο θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην προκείμενη περίπτωση (πχ. μεταμφίεση μάρτυρα) και το οποίο θα οδηγούσε σε μια αμοιβαία ικανοποίηση των δύο συγκρουόμενων

δικαιωμάτων (του δικαιώματος στη ζωή και την ασφάλεια του μάρτυρα και του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη του κατηγορουμένου). Στην συνέχεια, εάν είχαν όντως τηρηθεί αυτές οι αρχές, το ΕΔΔΑ ελέγχει εάν υπήρξε **επαρκές αντιστάθμισμα** στην απώλεια των υπερασπιστικών δικαιωμάτων του κατηγορουμένου, ήτοι υποβολή σε οποιοδήποτε στάδιο της ποινικής διαδικασίας, με απ' ευθείας αντιπαράσταση, ερωτήσεων στον ανώνυμο μάρτυρα, τα στοιχεία του οποίου επιβάλλεται να γνωρίζει ο δικαστής, ώστε να μπορεί να αξιολογεί και ο ίδιος την αξιοπιστία του (εν στενή εννοία έλεγχος αναλογικότητας). Επομένως, το ΕΔΔΑ τονίζει- για ακόμη μία φορά- την ανάγκη τήρησης της αρχής της αναγκαιότητας και εν γένει της **αναλογικότητας**, τήρηση η οποία ελέγχεται in concreto σε κάθε υπόθεση.

Τρίτο και καθοριστικό κριτήριο για το ΕΔΔΑ, είναι να μην έχει στηριχθεί η ενοχή του κατηγορουμένου σε **αποφασιστικό ή αποκλειστικό βαθμό στην εν λόγω ανώνυμη μαρτυρία (sole or decisive rule)**⁵⁷. Αν αυτό έχει συμβεί, αν δηλαδή η κατηγορία στηρίχθηκε εν τέλει σε αποφασιστικό ή αποκλειστικό βαθμό στην κατάθεση του ανώνυμου μάρτυρα, ακόμη και να υπήρξε επαρκές αντιστάθμισμα, η δίκη δεν θα πληροί τις συνθήκες μίας δίκαιης διεξαγωγής κατά το ΕΔΔΑ. Αυτή η θέση, όμως του ΕΔΔΑ φαίνεται να κάμπτεται με την απόφαση Al – Khawaja και Tahery κατά Ην. Βασιλείου, η οποία θα αναλυθεί παρακάτω.

Τα κριτήρια του ΕΔΔΑ που αναπτύχθηκαν, αναδεικνύονται ιδίως στις κατωτέρω αποφάσεις, οι οποίες και αποτέλεσαν ορόσημο για την οριοθέτηση της δίκαιης δίκης στα πλαίσια του άρθρου 6 παρ. 3δ της ΕΣΔΑ, τουλάχιστον μέχρι τις πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις στο ΕΔΔΑ⁵⁸.

⁵⁷ Βλ. Α. Σωτηροπούλου, Το δικαίωμα του κατηγορουμένου να εξετάζει τους ανώνυμους μάρτυρες κατηγορίας κατά την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, Πλογ, 2006, 2379.

⁵⁸ Βλ. παρακάτω Al- Khawaja and Tahery κατά Ηνωμένου Βασιλείου, απόφαση Ευρείας Συνθέσεως του ΕΔΔΑ.

5.1.2.1 Υπόθεση Kostovski κατά Ολλανδίας (1989)

Στην απόφαση Kostovski κατά Ολλανδίας, όπου ο προσφεύγων, κατηγορούμενος για συμμετοχή σε ομηρία σε τράπεζα, καταδικάστηκε από τα εθνικά δικαστήρια βάσει ανώνυμων καταθέσεων μάρτυρα, του οποίου ούτε ο δικαστής γνώριζε την ταυτότητα και ο οποίος δεν εξετάστηκε παρά μόνο με γραπτές ερωτήσεις στην προδικασία -εκ των οποίων μάλιστα απάντησε 2 σε σύνολο 14, επικαλούμενος ότι οι υπόλοιπες πιθανότατα να αποκάλυπταν την ταυτότητά του. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι υπήρξε παραβίαση, καθώς αν η υπεράσπιση δεν γνωρίζει την ταυτότητα του προσώπου που επιδιώκει να αμφισβητήσει, μπορεί να στερηθεί τα στοιχεία που της επιτρέπουν να αποδείξει ότι είναι προκατειλημμένος, εχθρικός ή αναξιόπιστος.

Στην ίδια υπόθεση το ΕΔΔΑ έκρινε ότι ούτε το εθνικό δικαστήριο μπορούσε να παρατηρήσει τις αντιδράσεις του μάρτυρα σε απευθείας ερωτήσεις για να κρίνει την αξιοπιστία του, αλλά ούτε και ο ανακριτής μπορούσε στην πραγματικότητα να κρίνει την αξιοπιστία του, αφού ήταν άγνωστη και σε αυτόν η ταυτότητά του. Βάσει των ανωτέρων πραγματικών περιστατικών δεν δόθηκαν στην υπεράσπιση τα επαρκή αντισταθμιστικά, ώστε η δίκη να πληροί τις συνθήκες μίας δίκαιης διεξαγωγής κατά το ΕΔΔΑ. Το Δικαστήριο διευκρίνισε εν τέλει ότι 'δεν αποκλείεται η χρήση ανώνυμων πληροφοριοδοτών κατά το στάδιο της ανάκρισης, ωστόσο η **χρήση ανώνυμων καταθέσεων ως επαρκών αποδεικτικών στοιχείων για την θεμελίωση της καταδίκης, είναι θέμα που δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 6 παρ. 3δ'** τονίζοντας χαρακτηριστικά ότι 'Το δικαίωμα της δίκαιης απονομής της δικαιοσύνης κατέχει μια τόσο εξέχουσα θέση σε μία δημοκρατική κοινωνία ώστε δεν μπορεί να θυσιαστεί στο βωμό της σκοπιμότητας'.

5.1.2.2 Υπόθεση Windisch κατά Ολλανδίας (1990)

Στην απόφαση Windisch κατά Αυστρίας (1990), η παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 3δ ΕΣΔΑ κατά το ΕΔΔΑ, συνίστατο στο ότι η υπεράσπιση του προσφεύγοντος, μη γνωρίζοντας την ταυτότητα των ανωνύμων μαρτύρων, στερήθηκε τις απαραίτητες πληροφορίες που επιτρέπουν να ελεγχθεί η αξιοπιστία των μαρτύρων και να αμφισβητήσει τις δηλώσεις τους και επομένως βρέθηκε σε μειονεκτική θέση. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι πρέπει ο κατηγορούμενος να μπορεί να παρατηρεί τις αντιδράσεις

του μάρτυρα σε ευθείες ερωτήσεις για να κρίνει την αξιοπιστία του. Παράλληλα, επανέλαβε ότι αναγνωρίζει την σημασία των ανώνυμων πληροφοριοδοτών κατά το στάδιο της ανάκρισης, ωστόσο **η χρήση ανώνυμων καταθέσεων ως επαρκών αποδεικτικών στοιχείων για την θεμελίωση της καταδίκης, είναι θέμα που δεν συμβιβάζεται με το δικαίωμα εξέτασης.**

5.1.2.3 Υπόθεση Doorson κατά Ολλανδίας (1996)

Στην υπόθεση Doorson κατά Ολλανδίας η κατάθεση δύο ανώνυμων μαρτύρων ενώπιον του δικαστή, παρόντος όμως και του συνηγόρου υπεράσπισης, δεν θεωρήθηκε ότι αντίκειται στην αρχή της «δίκαιης δίκης». Ο προσφεύγων είχε καταδικασθεί για εμπόριο ναρκωτικών, επί τη βάσει ανώνυμων μαρτυριών τοξικομανών. Ο δικηγόρος του προσφεύγοντος δεν γνώριζε μεν την ταυτότητα των ανώνυμων μαρτύρων, είχε όμως την ευκαιρία να θέσει ευθέως ερωτήσεις σε αυτούς, χωρίς την παρουσία του κατηγορουμένου, και να παρακολουθεί την εξέτασή τους από τον ανακριτή, ο οποίος γνώριζε την ταυτότητά τους.

Το ΕΔΔΑ συνυπολόγισε τον δικαιολογημένο κίνδυνο αντιποίνων των μαρτύρων, καθώς, παρά το γεγονός ότι δεν υπήρξε καμία ένδειξη ότι απειλήθηκαν ποτέ από τον ίδιο τον αιτούντα, η απόφαση να διατηρήσουν την ανωνυμία τους δεν μπορεί να θεωρηθεί ως παράλογη, διότι υπήρχε ο κίνδυνος αντιποίνων. Σημαντικό ρόλο στην υπόθεση αυτή έπαιξε το γεγονός ότι ο κατηγορούμενος δεν καταδικάστηκε μόνο ή κυρίως επί τη βάσει των καταθέσεων αυτών, καθώς και το ότι η υπεράσπιση είχε τη δυνατότητα να παρακολουθήσει την εξέτασή τους και να βεβαιωθεί ότι τους ετέθησαν όλες οι αναγκαίες ερωτήσεις.

Στην ίδια απόφαση το ΕΔΔΑ τόνισε εκ νέου ότι δεν πρέπει να διακυβεύονται η ζωή, η ελευθερία ή η προσωπική ασφάλεια των μαρτύρων ή των θυμάτων και ότι πρέπει να σταθμίζονται τα συμφέροντα της υπεράσπισης με αυτά των μαρτύρων ή θυμάτων. Επανέλαβε ακόμη ότι τα κράτη θα πρέπει να οργανώσουν τις ποινικές διαδικασίες τους με τέτοιο τρόπο, ώστε τα συμφέροντα αυτά να μην τίθενται αδικαιολόγητα σε κίνδυνο, ενώ τόνισε ότι η καταδίκη δεν πρέπει να βασίζεται είτε α-

ποκλειστικά ή σε καθοριστικό βαθμό από ανώνυμες καταθέσεις, προϋπόθεση που εν προκειμένω πληρούνταν.

5.1.2.4 Υπόθεση Van Mechelen και λοιποί κατά Ολλανδίας (1997)

Στην πολύ σημαντική απόφαση Van Mechelen κατά Ολλανδίας, οι προσφεύγοντες καταδικάστηκαν σε πολυετείς καθειρήξεις, για τα αδικήματα της ληστείας και της απόπειρας ανθρωποκτονίας κατά αστυνομικών, βάσει ανωνύμων καταθέσεων των ιδίων των αστυνομικών, οι οποίοι συμμετείχαν στην δίωξή τους. Στο εθνικό δικαστήριο όπου εκδικάστηκε σε β' βαθμό η υπόθεση εξετάστηκαν –μεταξύ άλλων– αστυνομικοί, τα στοιχεία των οποίων δεν αποκαλύφθηκαν αλλά για τον καθέναν αντιστοιχούσε ένας κωδικός αριθμός. Παράλληλα, οι αστυνομικοί αυτοί εξετάστηκαν ενώπιον του ανακριτή όχι με απευθείας αντιπαράσταση με τους συνηγόρους, αλλά σε χωριστό δωμάτιο, με ηχητική και όχι οπτική επαφή. Ο ανακριτής ήταν και ο μόνος γνώριζε την ταυτότητά τους, ενώ και στον εθνικό δικαστή ήταν άγνωστοι.

Το ΕΔΔΑ έκρινε, **κατ' αρχάς**, ότι η αξιοποίηση των καταθέσεων των ανωνύμων μαρτύρων **δεν αντίκειται στο άρθρο 6 παρ.3δ της ΕΣΔΑ**, τονίζοντας της υποχρέωση των κρατών να οργανώνουν την ποινική διαδικασία κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μην τίθενται σε κίνδυνο τα θεμελιώδη δικαιώματα της ζωής, της υγείας και της ασφάλειας των κατηγορουμένων. Η θέση, όμως, αυτή συνοδεύεται από την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να εξετάζουν, κατά περίπτωση, αν είναι αναγκαία η χρήση ανωνύμων μαρτύρων ή αν υπάρχει κάποιο άλλο ηπιότερο μέτρο ικανό να προστατεύσει τον μάρτυρα. Σε καταφατική περίπτωση, υποχρεούται το κράτος να λαμβάνει τα απαραίτητα αντισταθμιστικά μέτρα ώστε να ελέγχεται η αξιοπιστία της ανώνυμης μαρτυρίας. Με αυτόν τον τρόπο αναζητείται η εξισορρόπηση των συγκρουόμενων δικαιωμάτων, του μιν μάρτυρα στη ζωή και την ασφάλειά του, του δε κατηγορούμενο σε μια δίκαιη δίκη.

Χαρακτηριστικά, το Δικαστήριο τόνισε την ανάγκη να υπάρχουν **'βάσιμοι και επαρκώς θεμελιωμένοι και απολύτως αναγκαίοι λόγοι'** προκειμένου να γίνει δεκτή η ανώνυμη μαρτυρία και συνακόλουθα να μειωθούν τα υπερασπιστικά δικαιώματα των κατηγορουμένων. Με το σκεπτικό αυτό, ανέπτυξε την πάγια νομολογία του περί ελέγχου της αρχής της αναγκαιότητας, τονίζοντας ότι 'οι περιορι-

σμοί της υπεράσπισης θα πρέπει να **αντισταθμίζονται** επαρκώς από τις διαδικασίες που ακολουθούν οι δικαστικές αρχές και πρέπει να είναι **απολύτως αναγκαίοι**.

Προχωρώντας στην εξέταση των πραγματικών περιστατικών, το ΕΔΔΑ παρατήρησε ότι δεν ερευνήθηκε καθόλου αν θα μπορούσε **όντως** να υπάρξει αυτός ο κίνδυνος ζωής που επικαλούνταν οι ίδιοι. Τόνισε ότι η μαρτυρική κατάθεση είναι μέρος των καθηκόντων των αστυνομικών οι οποίοι πρέπει να χρησιμοποιούνται ως ανώνυμοι μάρτυρες μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ιδίως όταν έχουν συμμετάσχει στη δίωξη των κατηγορουμένων. Τονίστηκε δε, ότι δεν φάνηκε οι προσφεύγοντες να ήταν σε θέση να πραγματοποιήσουν οποιεσδήποτε τέτοιες απειλές, όπως αυτές που επικαλέστηκε το εθνικό κράτος, ή να υποκινήσουν άλλους να το κάνουν για λογαριασμό τους, ούτε εξηγήθηκε σε ικανοποιητικό βαθμό γιατί ήταν αναγκαίο να καταφύγει η κυβέρνηση σε τέτοιους περιορισμούς του υπερασπιστικού δικαιώματος των κατηγορουμένων. Η απόφαση του εθνικού δικαστηρίου, λοιπόν, βασίστηκε αποκλειστικά στη βαρύτητα των διαπραχθέντων εγκλημάτων, η οποία όμως δεν αρκεί για έναν τέτοιο περιορισμό στα δικαιώματα της υπεράσπισης, καθώς θα πρέπει να διαπιστώνεται *in concreto* η ύπαρξη πραγματικού κινδύνου για τον μάρτυρα ή την οικογένειά του.

Παράλληλα, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η εξέταση των ανώνυμων αστυνομικών από τον ανακριτή, σε ξεχωριστό δωμάτιο από τους συνηγόρους των κατηγορουμένων, δεν αποτελεί μέτρο ικανό να αντισταθμίσει τη μείωση του υπερασπιστικού δικαιώματος των τελευταίων. Το ίδιο ισχύει και για τη σύνταξη αναλυτικής έκθεσης του ανακριτή, σχετικά με την αξιοπιστία των ανώνυμων αστυνομικών και τους λόγους που επέβαλαν το ανώνυμο της μαρτυρίας τους. Εν τέλει, συνυπολογίστηκε και το γεγονός ότι η καταδικαστική απόφαση στήριξε αποκλειστικά την καταδίκη στην μαρτυρίες των αστυνομικών, καθώς ήταν οι μόνοι που συνέδεαν τα συγκεκριμένα πρόσωπα με τις εγκληματικές πράξεις. Από τα ανωτέρω, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι δεν τηρήθηκαν εν προκειμένω οι προϋποθέσεις της δίκαιης δίκης, όπως αυτή περιγράφεται στο άρθρο 6 παρ.3δ της ΕΣΔΑ.

5.1.2.5 Υπόθεση ΑΙ – Khawaja και Tahery κατά Ην. Βασιλείου (2011)

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

Η οριστική όμως ρήξη του ΕΔΔΑ με τα κριτήρια που το ίδιο είχε θέσει επί σειρά ετών σε σχέση με το άρθρο 6 παρ. 3δ της ΕΣΔΑ, επήλθε με την απόφαση του ΕΔΔΑ ΑΙ Khawaja και Tahery κατά Ην. Βασιλείου σε Ευρεία Σύνθεση το 2011. Η απόφαση αυτή φαίνεται **αλλάζει τη νομολογία του ΕΔΔΑ προς την κατεύθυνση σχετικοποίησης του τρίτου κριτηρίου - του κανόνα 'sole or decisive' - υπέρ ενός αναβαθμισμένου δεύτερου** – της ύπαρξης αντισταθμιστικών μέτρων για την απώλεια της δυνατότητας του κατηγορουμένου να εξετάσει στο ακροατήριο τον μάρτυρα⁵⁹. Καθιερώνει στην πραγματικότητα ένα ακόμη στάδιο ελέγχου, όπου, ακόμη κι αν συντρέχουν όλα τα κριτήρια βάσει των οποίων έκρινε έως τώρα ότι υπήρχε παραβίαση, πρέπει επιπλέον να ερευνάται εάν συντρέχουν **εξισορροπτικοί παράγοντες τέτοιοι, που να επιτρέπουν τον έλεγχο της αξιοπιστίας της ανέλεγκτης ανώνυμης μαρτυρικής κατάθεσης**. Εάν διαπιστωθεί η ύπαρξη των αντισταθμιστικών αυτών μέτρων, τότε η καταδίκη βάσει της ανώνυμης μαρτυρικής κατάθεσης δεν παραβιάζει το άρθρο 6 παρ.3 της ΕΣΔΑ.

Με αυτόν τον τρόπο το ΕΔΔΑ αναιρεί τον κανόνα που είχε θέσει ότι δεν είναι αποδεικτικά αξιοποιήσιμες οι ανέλεγκτες μαρτυρικές καταθέσεις εφόσον στηρίζουν

⁵⁹ Βλ. Αρ. Τζαννετή, 'Αποδεικτική βαρύτητα', 'αξιοπιστία' και 'δικαιότητα' των ανέλεγκτων μαρτυρικών καταθέσεων. Σκέψεις για τη φύση του δικαιώματος εξέτασης μαρτύρων κατηγορίας με αφορμή την απόφαση της Ευρείας Συνθέσεως του ΕΔΔΑ ΑΙ- KHAWAJA και TAHERY κατά ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ της 15.12.2011', ΠοινΧρον ΞΒ/2012, 641 επ.

αποκλειστικά ή σε αποφασιστικό βαθμό την καταδίκη και καθιερώνει ένα νέο κανόνα βάσει του οποίου, η αξιοποίηση μιας ανέλεγκτης μαρτυρίας που συνιστά αποφασιστικό ή αποκλειστικό για την καταδίκη αποδεικτικό μέσο, δεν αντιβαίνει άνευ ετέρου στην δίκαιη δίκη αλλά μόνο εφόσον κρίνονται επιπλέον μη επαρκή τα αντισταθμιστικά μέτρα που ελήφθησαν από το κράτος, ώστε να κριθεί η αξιοπιστία της κατάθεσης. Στην πραγματικότητα, με αυτήν την απόφαση το ΕΔΔΑ έκρινε ότι εφόσον από τον φάκελο της υπόθεσης καταδεικνύεται ότι υπάρχουν επαρκή αντισταθμιστικά μέτρα, τα οποία προσδίδουν γενικά στη δίκη τον χαρακτήρα της "δίκαιης δίκης", τότε μπορεί η ανώνυμη μαρτυρία να αποτελεί το μοναδικό ή αποφασιστικό στοιχείο για την καταδίκη του προσφεύγοντα⁶⁰.

Ισχυρή ήταν η **μειοψηφία** στην εν λόγω υπόθεση, καθώς υπήρξαν δικαστές που ενέμειναν στην ως τότε νομολογία του ΕΔΔΑ, τονίζοντας ότι οι αποδεικτικοί περιορισμοί τίθενται για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων του κατηγορουμένου και όχι την διευκόλυνση του κράτους και των διωκτικών αρχών. Η μειοψηφία τόνισε ότι κανένα δικονομικό μέτρο των εθνικών κρατών δεν μπορεί να εξισορροπήσει την απώλεια ενός βασικού υπερασπιστικού δικαιώματος, της εξέτασης μαρτύρων, το οποίο βρίσκεται στον πυρήνα του δικαιώματος στη δίκαιη δίκη και επομένως η στήριξη της καταδίκης αποκλειστικά ή σε αποφασιστικό βαθμό σε ανέλεγκτες μαρτυρικές καταθέσεις, συνιστά άνευ ετέρου καταστρατήγηση της δίκαιης δίκης, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 6 της ΕΣΔΑ. Περαιτέρω, η μειοψηφία υποστήριξε ότι με τον τρόπο αυτό διαστρέφεται ο λειτουργικός σκοπός του δικαιώματος του άρθρου 6 παρ. 3δ της ΕΣΔΑ, ο οποίος δεν είναι η αξιοπιστία του μάρτυρα αλλά η παροχή της δυνατότητας στον κατηγορούμενο για αντιπαράθεση μαζί του.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι το θέμα της ανώνυμης κατάθεσης των μαρτύρων αποτελεί αντικείμενο προβληματισμού με ισχυρά επιχειρήματα τόσο από τη μία όσο και από την άλλη πλευρά. Τα ίδια επιχειρήματα ισχύουν και *mutandis mutandis* για το αντικείμενο της παρούσας εργασίας. Η ανώνυμη καταγγελία του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος δεν επαρκεί για την καταδίκη του κατηγορούμενου. Εντούτοις μπορεί να πυροδοτήσει την έναρξη διοικητικών-πειθαρχικών διαδι-

⁶⁰ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.83.

κασιών διερεύνησης του θέματος ή και ποινικής δίωξης⁶¹. Κατόπιν των διαδικασιών αυτών ή στα πλαίσια της ποινικής προδικασίας θα αναζητηθούν επαρκείς αποδείξεις, οι οποίες θα στοιχειοθετήσουν την υπόθεση στο ακροατήριο και θα οδηγήσουν στην καταδίκη του κατηγορουμένου.

⁶¹ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.85.

5.2 Χρήση παρανόμως κτηθέντων αποδεικτικών μέσων

Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος αποτελεί γόνιμο πεδίο για προβληματισμό γύρω από το θέμα των καταγγελιών, όπου γίνεται χρήση παρανόμως κτηθεισών πληροφοριών, και την δημοσίευση των πληροφοριών αυτών στον τύπο. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001, επιχείρησε με μια πανευρωπαϊκή πρωτότυπη διάταξη, να λύσει με μια αποφασιστική κίνηση τον γόρδιο δεσμό της δυνατότητας (ή μη) χρήσης αποδεικτικών μέσων που έχουν αποκτηθεί με παράνομο τρόπο⁶². Στην πράξη έχει έκτοτε αποδειχθεί ότι αυτή η προσθήκη της παρ.3 στο άρθρο 19 του Συντάγματος έχει δημιουργήσει μάλλον περισσότερα προβλήματα απ' όσα λύνει.

Πράγματι η ανεπιφύλακτη και απόλυτη διατύπωση της παρ.3 του άρθρου 19 Σ αποδείχθηκε ιδιαίτερα προβληματική. Δεν φαίνεται έτσι να παρέχεται έδαφος για σταθμίσεις, σε περίπτωση σύγκρουσης προς άλλα συνταγματικά δικαιώματα, ενώ η απαγόρευση είναι άμεσα εφαρμόσιμη και παραμερίζει κάθε αντίθετη διάταξη νόμου⁶³. Αυτό όμως συνεπάγεται σοβαρότατο περιορισμό, γενικά του κατ' άρθρο 20 παρ.1 Σ δικαιώματος των διαδίκων για απόδειξη και ειδικά, στην περίπτωση του κατηγορουμένου για ποινικό αδίκημα, και του δικαιώματος του άρθρου 5 παρ.2 Σ.

Τα αναφεύμενα προβλήματα της διάταξης αυτής οδήγησαν τη θεωρία, τη νομολογία, αλλά και τον ίδιο τον νομοθέτη στην πρόβλεψη εξαιρέσεων από τον γενικό αυτόν κανόνα. Για παράδειγμα η θεωρία, αντιλαμβανόμενη τα πρακτικά αδιέξοδα στα οποία οδηγεί η άτεγκτη απαγόρευση του άρθρου αυτού, έχει προτείνει έκτοτε τη σχετικοποίηση του πεδίου εφαρμογής του⁶⁴. Στην ίδια κατεύθυνση κινήθηκε και η νομολογία του ΑΠ. Στην απόφαση 42/2004 έγινε δεκτό ότι, στη περίπτωση της μη απόδειξης της αθωότητας του κατηγορουμένου, κάμπτεται ο κανόνας του άρθρου

⁶² Βλ. άρθρο 19 παρ. 3 Σ: « Απαγορεύεται η χρήση αποδεικτικών μέσων που έχουν αποκτηθεί κατά παράβαση του άρθρου αυτού και των άρθρων 9 και 9Α».

⁶³ Βλ. Ξ. Κοντιάδη, Αποτίμηση της αναθεώρησης του 2001, Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006, σελ.66 επ.

⁶⁴ Βλ. Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σελ. 266 επ.

19 παρ.3 Σ της μη χρήσης παρανόμως κτηθέντων αποδεικτικών μέσων, όταν αυτά αποτελούν το μόνο μέσο απόδειξης της αθωότητάς του.

Περαιτέρω και ο κοινός νομοθέτης εισήγαγε εξαιρέσεις στην απόλυτη απαγόρευση της συνταγματικής διάταξης. Συγκεκριμένα, με τον ν.4365/2015 θεσπίστηκε εξαίρεση στις περιπτώσεις αποκάλυψης σοβαρών εγκλημάτων, κυρίως μεγάλων υποθέσεων φοροδιαφυγής και διαφθοράς εις βάρος του Ελληνικού Δημοσίου. Στην εξαίρεση αυτή φαίνεται ότι μπορεί να υπαχθεί και ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος προσκομίζει παρανόμως κτηθείσες πληροφορίες. Εδώ ο νομοθέτης κάνει μια ξεκάθαρη επιλογή σταθμίζοντας τους επιτακτικούς λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος και περιορίζοντας το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 19 παρ. 3 του Συντάγματος. Την τάση αυτή ακολούθησε και η νομολογία που διέυρυνε κάθε φορά την άρση της σχετικής απαγόρευσης του άρθρου 19 παρ.3.

Από την άλλη πλευρά η εισαγωγή εξαιρέσεων σε έναν ανεπιφύλακτο συνταγματικό κανόνα συναντά, όπως είναι αναμενόμενο, σοβαρές νομικές αντιρρήσεις. Εν προκειμένω και αναφορικά με τον ν.4363/2015, έχει τοποθετηθεί με ανακοίνωσή της και η Ένωση Δικαστών και Εισαγγελέων: «Η νέα διάταξη εισάγει, με τρόπο νομικά μη αποδεκτό, ειδική δικονομική αντιμετώπιση ορισμένων κατηγοριών εγκλημάτων και κατηγορουμένων, ώστε η μεταχείρισή τους, στο πεδίο της επί ίσοις όροις άσκησης των υπερασπιστικών τους δικαιωμάτων να εγγράφεται ως ελεγχόμενη, όσον αφορά στη συμβατότητά της με βασικές δικαιοκρατικές παραμέτρους, όπως αυτές έχουν παγιωθεί από την εσωτερική νομολογία, αλλά και από εκείνη του ΕΔΔΑ.».

Πάντως η όλη προβληματική θέτει επί τάπητος το πρόβλημα των μαξιμαλιστικών διατυπώσεων στο Σύνταγμα⁶⁵. Τέτοιες λεπτομερείς ρυθμίσεις δεν ταιριάζουν στον αριστοκρατικό-συμβολικό χαρακτήρα που ένα Σύνταγμα, πρέπει να έχει. Πράγματι όσο πιο λιτός και περιορισμένος στα θεμελιώδη ζητήματα είναι ένα Σύνταγμα, τόσο πιο μεγάλη είναι η κανονιστική του εμβέλεια και ο ρόλος του ως ύπατο κανονιστικό κείμενο μιας δημοκρατικής Πολιτείας.

⁶⁵ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.91.

5.3 Προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα

5.3.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Ένας ακόμη σημαντικός συνταγματικός προβληματισμός αφορά την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των καταγγελλομένων. Με δεδομένο ότι ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος εντάσσεται σε ένα γενικότερο σύστημα αναφοράς και επεξεργασίας καταγγελιών, ανακύπτει θέμα σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων που ο whistleblower θα αναφέρει. Η εφαρμογή των συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών θα βασίζεται, στην μεγάλη πλειονότητα των περιπτώσεων, στην επεξεργασία προσωπικών δεδομένων (δηλαδή στη συλλογή, καταχώρηση, αποθήκευση, ανακοίνωση και καταστροφή δεδομένων τα οποία συνδέονται με ένα ταυτοποιημένο ή ταυτοποιήσιμο πρόσωπο), πράγμα που σημαίνει ότι είναι αναγκαία η τήρηση των κανόνων που διέπουν την προστασία των δεδομένων. Αυτό, άλλωστε, αποτελεί το μεγάλο διακύβευμα σε μια εποχή υψηλών τεχνολογικών δυνατοτήτων, όπου η συλλογή και διάδοση πληροφοριών έχει λάβει ανεξέλεγκτες διαστάσεις.

Ως εκ τούτου η πλαισίωση των συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών από συγκεκριμένους κανόνες είναι ιδιαίτερη σημαντική ιδίως σε ό,τι αφορά στο ζήτημα της προστασίας του προσώπου το οποίο ενδεχομένως κατηγορείται στο πλαίσιο καταγγελίας. Η Ομάδα Εργασίας σχετικά με την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα⁶⁶ τονίζει ότι **τα συστήματα καταγγελίας δυσλειτουργιών πρέπει να λειτουργούν σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες που διέπουν την προστασία των δεδομένων**. Σχετικά με αυτό, η Ομάδα Εργασίας τονίζει ότι τα συστήματα καταγγελίας δυσλειτουργιών ενέχουν έναν πολύ σοβαρό κίνδυνο στιγματισμού και κατατρεγμού αυτού του προσώπου μέσα στον οργανισμό στον οποίο ανήκει. Το πρόσωπο αυτό θα εκτεθεί σ'αυτούς τους κινδύνους πριν καν λάβει γνώση ότι κατηγορείται. Η ορθή εφαρμογή των κανόνων που διέπουν την προ-

⁶⁶ Ομάδα Εργασίας του Άρθρου 29 στη Γνώμη 1/2006 σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ οι οποίοι διέπουν την προστασία των δεδομένων όσον αφορά τις εσωτερικές διαδικασίες καταγγελίας δυσλειτουργιών στους τομείς της λογιστικής, των εσωτερικών λογιστικών ελέγχων, των ελέγχων λογαριασμών, της καταπολέμησης της δωροδοκίας και του τραπεζικού και οικονομικού εγκλήματος.

στασία των δεδομένων στα συστήματα καταγγελίας δυσλειτουργιών θα συμβάλει στην μετρίαση των προαναφερομένων κινδύνων, χωρίς παράλληλα να παρεμποδίζει την επίτευξη του σκοπού για τον οποίο έχουν θεσπιστεί αυτά τα συστήματα.

Η εφαρμογή των κανόνων που διέπουν την προστασία των δεδομένων στα συστήματα καταγγελίας δυσλειτουργιών είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με τα ακόλουθα ζητήματα: α) νομιμότητα των συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών, β) εφαρμογή των γενικών αρχών της ποιότητας των δεδομένων και της αναλογικότητας, γ) παροχή σαφούς και πλήρους πληροφόρησης σχετικά με το σύστημα, δ) δικαιώματα του κατηγορούμενου προσώπου, ε) ασφάλεια της επεξεργασίας, στ) διαχείριση των εσωτερικών συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών, ζ) ζητήματα που συνδέονται με διεθνείς μεταφορές δεδομένων και η) απαιτήσεις σχετικά με τη γνωστοποίηση και τους εκ των προτέρων ελέγχους. Στη συνέχεια θα επιχειρηθεί μια συστηματοποίηση των κανόνων που πρέπει να διέπουν κάθε συστήματος καταγγελιών, ώστε αυτό να λειτουργεί σύμφωνα με τους όρους και της προϋποθέσεις του άρθρου 9Α του Συντάγματος και του Ν.2472/97, αλλά και τους αντίστοιχους κανόνες του πρωτογενούς και δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου..

5.3.2 Νομιμότητα των συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών

Για να είναι νόμιμο ένα σύστημα καταγγελίας δυσλειτουργιών, η επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων χρειάζεται να είναι νόμιμη, να στηρίζεται δηλαδή σε κάποια διάταξη νόμου και να πληροί μία από τις απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο 5 του Ν.2472/97. Στο άρθρο αυτό τίθεται η προϋπόθεση η δημιουργία του συστήματος καταγγελίας δυσλειτουργιών να είναι απαραίτητη **είτε για την τήρηση εκ του νόμου υποχρέωσης του υπευθύνου επεξεργασίας** (άρθρο 5 παρ.2 β του Ν.2472/97) **είτε για την επίτευξη του εννόμου συμφέροντος που επιδιώκει ο υπεύθυνος της επεξεργασίας** (άρθρο 5 παρ.2 ε του Ν.2472/97).

Η δημιουργία ενός συστήματος καταγγελίας θα πρέπει να επιδιώκει την τήρηση **εκ του νόμου υποχρέωσης** η οποία επιβάλλεται από την κοινοτική ή από την εθνική νομοθεσία κράτους μέλους και η οποία αποσκοπεί στη δημιουργία διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου σε σαφώς καθορισμένους τομείς. Επί του παρόντος, τέτοια

υποχρέωση υφίσταται στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ στον τραπεζικό τομέα και στο πλαίσιο της καταπολέμησης της δωροδοκίας, ιδίως ως αποτέλεσμα της μεταφοράς στις εθνικές νομοθεσίες της σύμβασης του ΟΑΣΕ⁶⁷ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας των αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων στις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές.

Αντιθέτως, μια υποχρέωση που επιβάλλεται από νομοθετική πράξη ή κανονισμό αλλοδαπής προέλευσης που θα απαιτούσε τη δημιουργία συστημάτων καταγγελίας ενδέχεται να μη θεωρηθεί ότι συνιστά εκ του νόμου υποχρέωση δυνάμει της οποίας θα νομιμοποιούταν η επεξεργασία δεδομένων στην ΕΕ. Οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία θα διευκόλυνε την καταστρατήγηση των κανόνων της ΕΕ, οι οποίοι ορίζονται στην οδηγία 95/46/EK, από αλλοδαπούς κανόνες. Κατά συνέπεια, οι διατάξεις του SOX σχετικά με την καταγγελία δυσλειτουργιών δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελούν νόμιμη βάση επεξεργασίας δεδομένων στη βάση του άρθρου 5 παρ.2 β του Ν.2472/97. Τέτοια συστήματα θα λειτουργούσαν νόμιμα μόνο αν βασίζονταν σε εθνική νομοθεσία στους τομείς αυτούς.

Από την άλλη, η δημιουργία συστημάτων καταγγελίας μπορεί να κριθεί ότι είναι απαραίτητη **για την επίτευξη του εννόμου συμφέροντος που επιδιώκει ο υπεύθυνος της επεξεργασίας** ή ο τρίτος ή οι τρίτοι στους οποίους ανακοινώνονται τα δεδομένα. Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ.2ε του Ν.2472/97 αυτό θα ισχύει μόνο αν η επεξεργασία είναι απολύτως αναγκαία και «υπερέχει προφανώς των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα και δεν θίγονται οι θεμελιώδεις ελευθερίες τους».

Η ανωτέρω διατύπωση του νομοθέτη φαίνεται να δίνει ένα *prima facie* προβάδισμα υπέρ της προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα⁶⁸ το οποίο λειτουργεί σαν οιονεί τεκμήριο εν αμφιβολία υπέρ της προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Οι φράσεις που χρησιμοποιεί "απολύτως αναγκαία" και "υπερέχει προφανώς" συνηγορούν στην ανωτέρω άποψη και φανερώνουν τη μαξιμαλιστικό

⁶⁷ Ιδίως ως αποτέλεσμα της μεταφοράς στις εθνικές νομοθεσίες της σύμβασης του ΟΑΣΕ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας των αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων στις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές (σύμβαση του ΟΑΣΕ της 17ης Δεκεμβρίου 1997).

⁶⁸ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.96.

"κλίμα" σχετικά με τα προσωπικά δεδομένα που επικρατούσε την εποχή θεσπίσεως του σχετικού νόμου⁶⁹. Εντούτοις η ΑΠΔΠΧ επιδιώκει να μετριάσει αυτόν τον αναχρονιστικό μαξιμαλισμό και προβαίνει σε *in concreto* σταθμίσεις των δικαιωμάτων και των συμφερόντων που αντιπαλεύουν. Αφουγκραζόμενη τις απαιτήσεις της κοινωνίας για καταπολέμηση της διαφθοράς και την ανάγκη διαφύλαξης του σκληρού πυρήνα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η ΑΠΔΠΧ επιδιώκει μια ισορροπία ανάμεσα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και στην αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων αναφοράς δυσλειτουργιών.

Εντούτοις, το άρθρο 7(στ) της Οδηγίας 95/46/EΚ απαιτεί την επίτευξη εξισορρόπησης μεταξύ του εννόμου συμφέροντος που επιδιώκει ο υπεύθυνος της επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων, αφενός και, αφετέρου, των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα. Αυτή η εξισορρόπηση συμφερόντων θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις πτυχές της αναλογικότητας, της επικουρικότητας, της σοβαρότητας των καταγγελλόμενων αδικημάτων που μπορούν να ανακοινωθούν και τις συνέπειες για τα πρόσωπα στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα. Τα σημεία αυτά αναπτύσσονται στην επόμενη υποενότητα.

5.3.3 Τήρηση των γενικών αρχών ποιότητας δεδομένων και αναλογικότητας

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του Ν.2472/97, τα προσωπικά δεδομένα πρέπει να υφίστανται σύννομη και θεμιτή επεξεργασία, να συλλέγονται για καθορισμένους, σαφείς και νόμιμους σκοπούς και να μην χρησιμοποιούνται για σκοπούς που δεν συμβιβάζονται με τους προαναφερόμενους. Τα δεδομένα που συλλέγονται και υπόκεινται σε επεξεργασία μέσω ενός συστήματος καταγγελίας θα πρέπει να περιορίζονται σε γεγονότα που έχουν σχέση με αυτόν τον σκοπό και οδηγούν στην αποκάλυψη της αλήθειας. Επιπλέον, τα δεδομένα που υφίστανται επεξεργασία πρέπει να είναι κατάλληλα, συναφή προς το θέμα και όχι υπερβολικά σε σχέση με τους σκοπούς για τους οποίους συλλέγονται. Ο συνδυασμός των αρχών αυτών

⁶⁹ Ibidem.

ουσιαστικά ενσαρκώνει τη λεγόμενη «αρχή της αναλογικότητας». Σε περίπτωση που τα δεδομένα είναι ανακριβή ή ελλιπή θα πρέπει να παρέχεται δυνατότητα για διόρθωση ή διαγραφή τους.

Οι επιχειρήσεις που δημιουργούν τέτοια συστήματα θα πρέπει να καθορίζουν με σαφήνεια το είδος πληροφοριών που θα πρέπει να ανακοινώνονται μέσω του συστήματος, περιορίζοντας το είδος των πληροφοριών στο απολύτως αναγκαίο. Τα προσωπικά δεδομένα που υφίστανται επεξεργασία εντός του συστήματος θα πρέπει να περιορίζονται στα δεδομένα τα οποία είναι αυστηρά και αντικειμενικά απαραίτητα για να επαληθευθούν οι καταγγελίες που έχουν πραγματοποιηθεί. Επιπλέον, οι καταγγελίες θα πρέπει να διατηρούνται ξεχωριστά από τα υπόλοιπα προσωπικά δεδομένα.

5.3.4 Συμμόρφωση με αυστηρά καθορισμένες χρονικές περιόδους διατήρησης δεδομένων

Τα προσωπικά δεδομένα που υφίστανται επεξεργασία πρέπει να διατηρούνται επί χρονικό διάστημα απαραίτητο για τον σκοπό για τον οποίο έχουν συλλεχθεί τα δεδομένα ή για τον οποίο υφίστανται κατόπιν επεξεργασία. Αυτό έχει ουσιαστική σημασία έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η συμβατότητα με τη γενική αρχή της αναλογικότητας της επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων. Στα πλαίσια της αρχής αυτής τα προσωπικά δεδομένα που υφίστανται επεξεργασία στο πλαίσιο μηχανισμού καταγγελίας δυσλειτουργιών θα πρέπει να διαγράφονται, άνευ χρονοτριβής μετά από την ολοκλήρωση της έρευνας που έχει διενεργηθεί σχετικά με τα γεγονότα που είχαν καταγγελθεί. Το ίδιο ισχύει και για καταγγελίες οι οποίες κρίθηκαν αβάσιμες από την αρχή που είναι επιφορτισμένη με την επεξεργασία της καταγγελίας.

Η αρχή της αναλογικότητας, ως εργαλείο *in concreto* στάθμισης, επιτρέπει μια ευελιξία στο χρόνο διατήρησης των δεδομένων, ανάλογα με τον σκοπό της επεξεργασίας. Έτσι, στις περιπτώσεις που έχουν κινηθεί νομικές διαδικασίες ή πειθαρχικά μέτρα κατά του κατηγορούμενου προσώπου ή του προσώπου που έχει καταγγείλει δυσλειτουργίες, για τις περιπτώσεις ψευδών ή συκοφαντικών δηλώσεων, δικαιολογείται παράταση του χρόνου διατήρησης των δεδομένων. Σε τέτοιες περι-

πτώσεις, τα προσωπικά δεδομένα θα πρέπει να διατηρούνται μέχρι την ολοκλήρωση αυτών των διαδικασιών και μέχρι τη λήξη της προθεσμίας που τάσσεται για την άσκηση οιασδήποτε προσφυγής.

5.3.5 Δικαιώματα καταγγελλομένου

Ένα σύστημα καταγγελιών θα πρέπει να πλαισιώνεται από διατάξεις που εγγυώνται τα δικαιώματα του κατηγορουμένου, σεβόμενο το «τεκμήριο αθωότητας» του καταγγελλόμενου. Κατά αυτόν τον τρόπο θα επιτυγχάνεται μια εξισορρόπηση συμφερόντων μεταξύ των δικαιωμάτων του καταγγελλόμενου και καταγγέλλοντος, συμπεριλαμβανομένων του δημοσίου συμφέροντος για καταπολέμηση της διαφθοράς. Στα δικαιώματα αυτά εξέχουσα θέση έχουν το δικαίωμα ενημέρωσης, το δικαίωμα πρόσβασης, διόρθωσης, και διαγραφής των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

5.3.5.1 Το δικαίωμα ενημέρωσης

Το άρθρο 11 του Ν.2472/97 απαιτεί ο εργαζόμενος να γνωρίζει σχετικά με την ύπαρξη αυτού του συστήματος καταγγελιών, ποιοι επεξεργάζονται και σε ποιους θα κοινοποιηθούν τα δεδομένα σε περίπτωση που λειτουργεί σύστημα εξωτερικού ελέγχου των καταγγελιών. Η ενημέρωση του καταγγελλόμενου από τον υπεύθυνο της επεξεργασίας του συστήματος πρέπει να γίνεται αμελλητί από την καταχώρηση των δεδομένων που το αφορούν. Η ενημέρωση αυτή πρέπει να περιλαμβάνει τα στοιχεία του υπευθύνου επεξεργασίας, το περιεχόμενο της καταγγελίας, τους αποδέκτες των δεδομένων και τα δικαιώματα πρόσβασης και διόρθωσής των⁷⁰. Επίσης, ο καταγγελλόμενος έχει το δικαίωμα να αντιταχθεί στην επεξεργασία των δεδομένων του.

Η Ομάδα Εργασίας της Γνώμης 1/2006 έκρινε ότι, στην περίπτωση που υφίσταται σοβαρός κίνδυνος η κοινοποίηση αυτή να θέσει σε κίνδυνο την τη διεξαγωγή της έρευνας ή την συλλογή των απαραίτητων αποδεικτικών στοιχείων, η κοινοποίηση στο κατηγορούμενο πρόσωπο μπορεί να αναβληθεί καθ'όσο χρονικό διάστημα θα

⁷⁰ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.100.

υφίσταται ο κίνδυνος αυτός. Η εξαίρεση αυτή αποσκοπεί στην διαφύλαξη των αποδεικτικών στοιχείων αποτρέποντας την καταστροφή ή την αλλοίωσή τους εκ μέρους του κατηγορούμενου προσώπου. Εύλογο είναι ότι πρέπει να εφαρμόζεται περιοριστικά, κατά περίπτωση, και θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα ευρύτερα συμφέροντα που διακυβεύονται.

5.3.5.2. Το δικαίωμα πρόσβασης, διόρθωσης και διαγραφής

Το άρθρο 12 του Ν.2472/97 δίνει στον καταγγελλόμενο το δικαίωμα πρόσβασης στα δεδομένα που τον αφορούν και έχουν καταχωρηθεί, έτσι ώστε να μπορεί να ελέγχει την ακρίβειά τους και να τα διορθώνει στην περίπτωση που είναι ανακριβή, ελλιπή ή ξεπερασμένα (δικαίωμα πρόσβασης και διόρθωσης). Ειδικότερα, το δικαίωμα πρόσβασης περιλαμβάνει στον πρόσβαση στον φάκελο της καταγγελίας, στο κυρίως κείμενο και στην πηγή των δεδομένων (στοιχεία καταγγέλλοντος)⁷¹. Τα δικαιώματα αυτά πρέπει, επομένως, να εξασφαλίζονται από το σύστημα αναφοράς καταγγελιών. Εντούτοις, η άσκηση αυτών των δικαιωμάτων μπορεί να εξισορροπείται με την προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών άλλων προσώπων που μετέχουν στο σύστημα και υπόκεινται σε περιορισμούς.

Συγκεκριμένα στο άρθρο 12 παρ.5 το Ν.2472/97 προβλέπεται ότι η υποχρέωση πληροφόρησης από τον υπεύθυνο επεξεργασίας μπορεί να αρθεί, εν όλω ή εν μέρει, εφόσον η επεξεργασία των δεδομένων εξυπηρετεί **«λόγους εθνικής ασφαλείας»** ή **«για τη διακρίβωση ιδιαίτερα σοβαρών εγκλημάτων»**. Στο σημείο αυτό διακρίνεται ο αυτοπεριορισμός του νομοθέτη, ο οποίος δεν διατύπωσε ρητά κάποια επιφύλαξη υπέρ των δικαιωμάτων άλλων προσώπων⁷², αλλά αρκέστηκε σε μόνο δύο συγκεκριμένους περιορισμούς (για λόγους εθνικής ασφάλειας ή για τη διακρίβωση ιδιαίτερα σοβαρών εγκλημάτων).

Από την άλλη, η καταγγελία του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος στα πλαίσια μιας δημόσιας υπηρεσίας αποτελεί ουσιαστικά και τυπικά δημόσιο έγγραφο. Συνεπώς

⁷¹ ΑΠΔΠΧ, Απόφαση 73/2010.

⁷² Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.101.

το περιεχόμενο της καταγγελίας απεμπολεί τον χαρακτήρα ιδιωτικής γνώμης, το οποίο ανήκει στη σφαίρα της προσωπικότητας του καταγγέλλοντος, και αποκτά το χαρακτήρα δημοσίου εγγράφου. Σύμφωνα με αυτή τη διαπίστωση, **η πρόσβαση στην καταγγελία αποτελεί πρόσβαση σε δημόσιο έγγραφο και άρα διέπεται από τις διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔσίας)**. Στο άρθρο 5 του τελευταίου προβλέπεται ως κανόνας η πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα των δημοσίων υπηρεσιών, ενώ στη συνέχεια τίθενται και εξαιρέσεις.

Συγκεκριμένα στο άρθρο 5 παρ.3 ΚΔΔσίας ορίζεται ότι το δικαίωμα πρόσβασης στο δημόσιο έγγραφο δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Επίσης, αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, "διοικητικών" αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. Οι περιορισμοί αυτοί μπορούν να εφαρμοστούν και στις περιπτώσεις που το υποκείμενο των δεδομένων ζητά να πληροφορηθεί στοιχεία καταγγελίας εις βάρος του, στοιχεία των οποίων η γνώση μπορεί να δυσχεράνει την έρευνα της καταγγελίας.

Τέλος, περαιτέρω περιορισμοί μπορούν να τίθενται από ειδικότερες διατάξεις νόμων, οι οποίοι διέπουν τη διαδικασία εξέτασης καταγγελιών από δημόσιες υπηρεσίες. Σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα στοιχεία του καταγγέλλοντος, αυτόνόητο είναι ότι αυτό περιορίζεται σε περίπτωση που υπάρχουν ενδείξεις για απειλή της ζωής του.

Η Ομάδα Εργασίας της Γνώμης 1/2006 τονίζει ότι σε καμία περίπτωση δεν μπορεί το πρόσωπο που κατηγορείται στο πλαίσιο συστήματος καταγγελίας δυσλειτουργιών να λάβει πληροφορίες σχετικά με την ταυτότητα του καταγγέλλοντος από το σύστημα, στη βάση του δικαιώματος πρόσβασης του κατηγορουμένου, εκτός εάν ο καταγγέλλων πραγματοποιεί κακοβούλως ψευδή καταγγελία. Σε όλες τις άλλες

περιπτώσεις πρέπει να κατοχυρώνεται το απόρρητο σχετικά με την ταυτότητα του καταγγέλλοντος.

5.3.6 Τήρηση μέτρων ασφάλειας στην επεξεργασία των δεδομένων

5.3.6.1 Υλικά μέτρα ασφάλειας

Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Ν.2472/97, η εταιρία ή ο οργανισμός που είναι υπεύθυνος για το σύστημα καταγγελίας δυσλειτουργιών πρέπει να λαμβάνει τα κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα για τη διασφάλιση της ασφάλειας των δεδομένων κατά τη συλλογή, διαβίβαση ή διατήρησή τους. Αυτό αποσκοπεί στην προστασία των δεδομένων από τυχαία ή παράνομη καταστροφή ή από τυχαία απώλεια και απαγορευμένη διάδοση ή πρόσβαση.

Οι καταγγελίες μπορούν να συλλέγονται με οποιοδήποτε μέσο επεξεργασίας δεδομένων, ηλεκτρονικό ή μη. Τα μέσα αυτά θα πρέπει να εξυπηρετούν αποκλειστικά το σύστημα καταγγελίας δυσλειτουργιών, έτσι ώστε να αποφεύγεται οποιαδήποτε παρεκτροπή από τον αρχικό σκοπό τους και να ενισχύεται η εμπιστευτικότητα των δεδομένων. Αυτά τα μέτρα ασφάλειας πρέπει να είναι ανάλογα με τους σκοπούς της διερεύνησης των γεγονότων που καταγγέλλονται. Σε περίπτωση που το σύστημα καταγγελίας δυσλειτουργιών αποτελεί αντικείμενο διαχείρισης εκ μέρους εξωτερικού παρόχου υπηρεσιών, ο υπεύθυνος της επεξεργασίας χρειάζεται να έχει συνάψει με τον τρίτο σχετική σύμβαση καταλληλότητας. Στην περίπτωση αυτή ο υπεύθυνος επεξεργασίας πρέπει να ελέγξει ότι ο εξωτερικός πάροχος έχει λάβει όλα τα ενδεδειγμένα μέτρα έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η ασφάλεια των πληροφοριών που υφίστανται επεξεργασία καθόλη τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής. Στη ανάθεση δε προβλέπεται ότι ο τρίτος βαρύνεται από τις υποχρεώσεις του άρθρου 10 του Ν.2472/97⁷³.

⁷³ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.106.

5.3.6.2 Εμπιστευτικότητα των καταγγελιών

Σε κρίσιμο παράγοντα για την αποτελεσματικότητα των καταγγελιών, σε μια Πολιτεία που σέβεται τα προσωπικά δεδομένα, είναι ο εμπιστευτικός χαρακτήρας αυτών (άρθρο 10 του Ν.2472/97). Η εμπιστευτικότητα των καταγγελιών αναμένεται να παροτρύνει τους πολίτες να χρησιμοποιούν το σύστημα και να καταγγέλλουν γεγονότα. Γι' αυτόν τον λόγο σημαντικό είναι ο καταγγέλλων να νοιώθει και να είναι κατάλληλα προστατευμένος, ενώ η ταυτότητά του πρέπει να μη γίνεται γνωστή αν υπάρχουν ενδείξεις ότι κινδυνεύει.

Εντούτοις, σε περίπτωση που μια καταγγελία αποδεικνύεται ότι είναι ατεκμηρίωτη και ότι ο καταγγέλλων είχε κακόβουλα πραγματοποιήσει ψευδή δήλωση, το κατηγορούμενο πρόσωπο ενδέχεται να επιθυμεί να ασκήσει αγωγή για δυσφήμιση ή συκοφαντία· σε τέτοια περίπτωση, η ταυτότητα του καταγγέλλοντος ενδέχεται να χρειαστεί να ανακοινωθεί στο κατηγορούμενο πρόσωπο. Σημαντική, όμως, είναι σε αυτές οι περιπτώσεις η διάκριση της κακόβουλης από την ατεκμηρίωτη καταγγελία. Η πρώτη πρέπει να αντιμετωπίζεται, ενώ η δεύτερη θα πρέπει να τυγχάνει διαφορετικής μεταχείρισης, καθώς οι εργαζόμενοι δεν δύνανται έχουν πρόσβαση σε όλα τα απαραίτητα στοιχεία για να στηρίξουν μια καταγγελία. Η πρόσβαση στα δεδομένα αυτά θα διέπεται από τον Ν.2472/97, ειδικότερα από το άρθρο 5 παρ.2 ε' για τα απλά δεδομένα και το άρθρο 7 παρ.2 γ' για τα ευαίσθητα.

5.3.7 Διαχείριση των συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών

Στα πλαίσια της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, κρίσιμος είναι ο προσεκτικός σχεδιασμός της διαχείρισης των συστημάτων αναφοράς δυσλειτουργιών. Η Ομάδα Εργασίας της Γνώμης 1/2006 θεωρεί προτιμητέα την εσωτερική διαχείριση του συστήματος, όμως αναγνωρίζει ότι οι εταιρίες συχνά αποφασίζουν να χρησιμοποιούν εξωτερικούς παρόχους υπηρεσιών στους οποίους αναθέτουν τη λειτουργία ενός μέρους του συστήματος, κυρίως όσον αφορά τη συλλογή των καταγγελιών.

Σε περίπτωση που τα συστήματα αυτά δημιουργούνται ή/και συντηρούνται από τρίτους, τότε πρέπει αυτοί να δεσμεύονται εγγράφως από αυστηρή υποχρέωση εμπιστευτικότητας και να αναλαμβάνουν την υποχρέωση να σέβονται τις γενικές αρχές που διέπουν την προστασία των δεδομένων. Η δράση των τρίτων πρέπει να συνοδεύεται από τις προϋποθέσεις και να τηρεί τα μέτρα ασφαλείας που διέπουν και τη δράση του υπευθύνου επεξεργασίας. Η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα διεξάγεται αποκλειστικά και μόνο από πρόσωπα που τελούν υπό τον έλεγχο του υπεύθυνου επεξεργασίας ή του εκτελούντος την επεξεργασία και μόνον κατ' εντολή του. Όποιο και να είναι το σύστημα που έχει δημιουργηθεί από μια εταιρία, η εταιρία αυτή πρέπει να πληροί, ιδίως, τις απαιτήσεις του άρθρου 10 του Ν.2472/97.

5.3.7.1 Ειδική εσωτερική υπηρεσία διαχείρισης των συστημάτων καταγγελίας δυσλειτουργιών

Πρέπει να δημιουργείται εντός της υπηρεσίας μια ειδική υπό-υπηρεσία, η οποία θα είναι επιφορτισμένη με τη διαχείριση των καταγγελιών. Αυτή η υπηρεσία πρέπει να αποτελείται από πρόσωπα με ειδική κατάρτιση και εντολή, και να δεσμεύεται συμβατικά από υποχρεώσεις εμπιστευτικότητας. Αυτό το σύστημα καταγγελίας δυσλειτουργιών θα πρέπει να είναι αυστηρά διακριτό από τις υπόλοιπες υπηρεσίες της εταιρίας, όπως η υπηρεσία των ανθρώπινων πόρων.

Παράλληλα, η ειδική αυτή υπηρεσία πρέπει να εξασφαλίζει ότι, εφόσον παρίσταται ανάγκη, οι πληροφορίες που συλλέγονται και υφίστανται επεξεργασία πρέπει να διαβιβάζονται αποκλειστικά στα πρόσωπα τα οποία είναι ειδικά επιφορτισμένα με το καθήκον της διεξαγωγής ανακριτικής διαδικασίας ή της λήψης των μέτρων που απαιτούνται για την εξακρίβωση των καταγγελλόμενων γεγονότων. Τα πρόσωπα που λαμβάνουν τις πληροφορίες αυτές πρέπει να εξασφαλίζουν ότι οι πληροφορίες που έχουν λάβει υφίστανται επεξεργασία εμπιστευτικά και υπόκεινται σε μέτρα ασφάλειας.

5.3.7.2 Δυνατότητα προσφυγής σε παρόχους εξωτερικών υπηρεσιών

Σε περίπτωση που εταιρίες απευθύνονται σε παρόχους εξωτερικών υπηρεσιών για να τους αναθέσουν ένα μέρος της διαχείρισης του συστήματος καταγγελίας δυσλειτουργιών, οι ίδιες οι εταιρίες παραμένουν υπεύθυνοι για την επεξεργασία που συνεπάγεται αυτή η ανάθεση, δεδομένου ότι οι εν λόγω πάροχοι ενεργούν απλώς ως εκτελούντες την επεξεργασία. Οι εξωτερικοί πάροχοι μπορεί να είναι επιχειρήσεις που διαχειρίζονται κέντρα κλήσεων ή ειδικευμένες εταιρίες ή νομικά γραφεία ειδικευμένα στη συλλογή καταγγελιών τα οποία μάλιστα, ενίοτε, διενεργούν ένα μέρος των αναγκαίων ανακρίσεων. Αυτοί οι εξωτερικοί πάροχοι θα πρέπει επίσης να σέβονται τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Ν.2472/97. Ως εκ τούτου πρέπει να δεσμεύονται συμβατικά με την εταιρία, για λογαριασμό της οποίας διαχειρίζονται το σύστημα, ότι συλλέγουν και υποβάλλουν σε επεξεργασία τις πληροφορίες σύμφωνα με τις γενικές αρχές του Ν.2472/97 και μόνο για τους ειδικούς σκοπούς για τους οποίους έχουν συλλεχθεί.

Η Ομάδα Εργασία της Γνώμης 1/2006 επισήμανε την ανάγκη ο εξωτερικός πάροχος να σέβεται τις αυστηρές υποχρεώσεις εμπιστευτικότητας και να κοινοποιεί τις πληροφορίες που έχει επεξεργαστεί μόνο σε καθορισμένα πρόσωπα στην εταιρία ή στον οργανισμό που είναι υπεύθυνος για τη διενέργεια της ανάκρισης ή για τη λήψη των μέτρων που απαιτούνται για την εξακρίβωση των καταγγελλόμενων γεγονότων. Σεβαστά πρέπει, μεταξύ άλλων, να είναι τα χρονικά διαστήματα διατήρησης σχετικά με τα οποία έχει δεσμευθεί ο υπεύθυνος της επεξεργασίας. Η εταιρία που χρησιμοποιεί αυτούς τους μηχανισμούς, υπό την ιδιότητά της ως υπεύθυνος επεξεργασίας, θα είναι υποχρεωμένη να επαληθεύει περιοδικά κατά πόσον οι εξωτερικοί πάροχοι συμμορφώνονται με τις γενικές αρχές της οδηγίας.

5.3.7.3 Εσωτερικό ή εξωτερικό σύστημα καταγγελιών

Αναφορικά με το ποιο σύστημα είναι αποτελεσματικότερο για τη διερεύνηση της καταγγελίας, θα πρέπει να επισημανθεί ότι κάθε σύστημα έχει τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά του. Το εσωτερικό σύστημα ελέγχου είναι πιο γρήγορο και αποτελεσματικό, ενώ δεν κοστίζει στην επιχείρηση. Ο μεγαλύτερος κίνδυνός του

είναι, όμως, η υπόθαλψη της παρανομίας, καθώς θα εμπλέκονται πρόσωπα του ίδιου εργασιακού χώρου με τους καταγγελλόμενους. Οι εταιρίες, από την άλλη, προτιμούν ένα εσωτερικό σύστημα ελέγχου, το οποίο -αν χρειαστεί- θα υποβαθμίσει την διαπιστωθείσα παρανομία με σκοπό να μην "σπιλωθεί" το όνομα της. Το ανωτέρω δεν θα μπορεί να συμβεί με ένα εξωτερικό σύστημα ελέγχου, εντός του οποίου η επιβολή προστίμου και η υπόθαλψη της παρανομίας δεν θα είναι εφικτή.

Προκειμένου να αξιοποιηθούν τα πλεονεκτήματα αποτελεσματικότητας και να περιοριστούν τα μειονεκτήματα του εσωτερικού συστήματος, προτείνεται⁷⁴ η λειτουργία ενός μεικτού συστήματος ελέγχου των καταγγελιών. Σύμφωνα με την πρόταση αυτή σε περίπτωση που δεν πλήττεται από την παρανομία το δημόσιο συμφέρον αλλά μόνο το συμφέρον της εταιρίας, αρκεί ένα ενδο-επιχειρησιακό σύστημα ελέγχου. Όταν, όμως, διακυβεύεται το δημόσιο συμφέρον (πχ. περιβάλλον, δημόσια υγεία, εθνική ασφάλεια) ή όταν υπάρχει σημαντικός κίνδυνος αντιποίνων στον καταγγελλόμενο, τότε το εξωτερικό σύστημα ελέγχου κρίνεται κατάλληλο για τη διερεύνηση της καταγγελίας και την επιβολή κυρώσεων.

⁷⁴ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.108.

5.3.8 Το ζήτημα της ανωνυμίας του καταγγέλλοντος

5.3.8.1 Ανώνυμη ή επώνυμη καταγγελία

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να απαντηθεί το ερώτημα του αν το σύστημα ελέγχου καταγγελιών θα δέχεται και ανώνυμες καταγγελίες. Τα περισσότερα συστήματα προκρίνουν την επώνυμη καταγγελία, καθώς θεωρούν ότι είναι πιο αξιόπιστη, αξιοπιστία η οποία μπορεί να ελεγχθεί μέσω του ελέγχου αξιοπιστίας του καταγγέλλοντα. Θεωρούν, δηλαδή, ότι ο καταγγέλλων γνωρίζει ότι, με τη δήλωση των στοιχείων, αναλαμβάνει την ευθύνη της καταγγελίας του, την οποία μπορεί να κληθεί να επιβεβαιώσει ενώπιον των αρμοδίων αρχών. Παράλληλα, ο καταγγέλλων γνωρίζει ότι τα στοιχεία της ταυτότητάς του είναι διαθέσιμα στον φορέα ελέγχου των δυσλειτουργιών. Με αυτόν τον τρόπο αποτρέπονται οι αθεμελίωτες ή κακόβουλες ανώνυμες καταγγελίες, των οποίων ο έλεγχος κοστίζει στις δημόσιες υπηρεσίες σε χρήμα και ανθρώπινο δυναμικό.

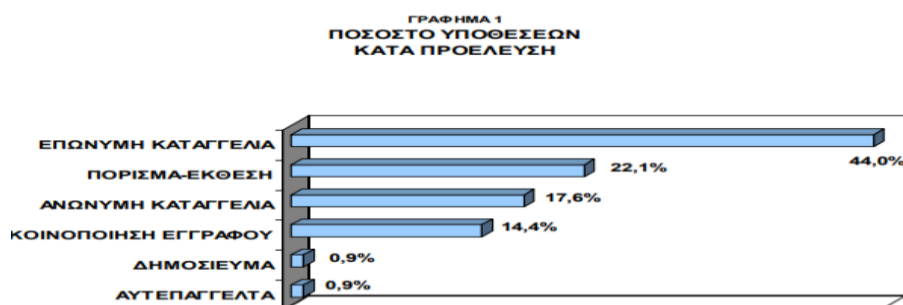
Εξάλλου, η ανωνυμία δεν εμποδίζει τους άλλους να εικάσουν ποιος έχει αναφέρει τη δυσλειτουργία, ενώ είναι δυσκολότερη η διερεύνηση του προβλήματος αν δεν μπορούν να τεθούν στον καταγγέλλοντα συμπληρωματικές ερωτήσεις. Το τελευταίο οδηγεί σε σημαντικό περιορισμό του δικαιώματος δικαστικής προστασίας του καταγγελλόμενου, σύμφωνα με όσα αναλύθηκαν στη σχετική ενότητα. Από την άλλη, είναι ευκολότερο να οργανωθεί η προστασία του επωνύμως καταγγέλλοντος τη διαφθορά από ενδεχόμενα αντίποινα, ιδίως όταν η προστασία αυτή προβλέπεται από τον νόμο, όπως στην περίπτωση του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος»⁷⁵.

Τα ανωτέρω δεν επαρκούν, όμως, σε πολλές περιπτώσεις ώστε να μετριάσουν τον φόβο των εργαζόμενων απέναντι στους τελούντες πράξεις διαφθοράς. Αυτό γίνεται ιδιαίτερα αισθητό όταν οι τελευταίοι είναι καλά οργανωμένοι σε ένα συμπαγές σχήμα, κατά του οποίου ο “μοναχικός” καταγγέλλων αισθάνεται αδύναμος. Επομένως, η ίδια η πραγματικότητα είναι που οδηγεί στο μετριασμό του απόλυτου αποκλεισμού της ανώνυμη καταγγελίας. Άλλωστε, και η ανώνυμη καταγγελία αποτελεί εκδήλωση του δικαιώματος έκφρασης του ατόμου.

⁷⁵ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.114.

Συμπερασματικά, η βέλτιστη πρακτική θα είναι να ενθαρρύνουμε τις επώνυμες καταγγελίες, κατ' εξαίρεση όμως να δεχόμαστε τις ανώνυμες καταγγελίες ως έσχατη λύση, χωρίς αυτό να είναι η επίσημη θέση του φορέα που είναι αρμόδιος να δέχεται τις καταγγελίες. Ακόμα, δηλαδή, και οι ανώνυμες καταγγελίες θα πρέπει να τυγχάνουν μιας επεξεργασίας και ανάλογα να αποτελούν την αφορμή για την κίνηση αυτεπάγγελτου ελέγχου εκ μέρους της υπηρεσίας. Ανώνυμοι whistleblowers των οποίων η ταυτότητα αποκαλύπτεται θα πρέπει να δικαιούνται τα ίδια μέτρα προστασίας με τους επώνυμους whistleblowers⁷⁶.

Η λύση αυτή θα πρέπει όμως σε κάθε περίπτωση να συνοδεύεται από θεσμικές εγγυήσεις περί του απορρήτου της ταυτότητας του πληροφοριοδότη και επαρκή προληπτικά μέτρα για την προστασία του. Μόνο με αυτόν τον τρόπο ο εργαζόμενος θα απαλλαχθεί από τον φόβο των αντιποίνων και θα εμπιστευτεί το σύστημα αναφορά δυσλειτουργιών προκειμένου να υποβάλλει επώνυμη καταγγελία. Άλλωστε όπως αναφέρεται και στην έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2015 ποσοστό περίπου 18% των εξεταζόμενων υποθέσεων διαφθοράς προέρχονται από ανώνυμες καταγγελίες (βλ. εικόνα 2). Το ποσοστό αυτό αποτυπώνει αφενός την ανάγκη αξιοποίησης των ανωνύμων καταγγελιών και αφετέρου την έλλειψη εμπιστοσύνης στα συστήματα αναφοράς δυσλειτουργιών.



ΕΙΚΟΝΑ 2

⁷⁶ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.127.

5.3.8.2 Δικαίωμα πρόσβασης στα στοιχεία του καταγγέλλοντος

Συναφές με το ζήτημα της ανώνυμης καταγγελίας είναι και το ζήτημα της κοινοποίησης των στοιχείων του επωνύμως καταγγέλλοντος στον καταγγελλόμενο. Όπως αναλύθηκε σε προηγούμενη ενότητα, ο καταγγελλόμενος έχει, πλην εξαιρέσεων, δικαίωμα πρόσβασης στην καταγγελία που τον αφορά και στα στοιχεία του καταγγέλλοντος (άρθρο 12 του Ν.2472/97). Εντούτοις αυτό δεν σημαίνει ότι η γνώση των στοιχείων του καταγγέλλοντος συνιστά απαραιτήτως δικαίωμα πρόσβασης του καταγγελλόμενου, κατά το άρθρο 12 του Ν.2472/97⁷⁷.

Παράλληλα, όμως, θα πρέπει να υπάρχει και κατοχύρωση των δικαιωμάτων του καταγγελλομένου με την ενημέρωσή του για τη λειτουργία αυτού του συστήματος, ποιοι επεξεργάζονται τα δεδομένα, σε ποιους θα κοινοποιηθούν και υπό ποιές προϋποθέσεις τα στοιχεία τους (άρθρο 11 του Ν.2472/97). Ως εκ τούτου κρίνεται σκόπιμο ήδη κατά την υποβολή της καταγγελίας στη δημόσια υπηρεσία, να ενημερώνεται ο καταγγέλλων ότι τα στοιχεία της ταυτότητάς του και η καταγγελία αυτή καθ' αυτή ενδέχεται να γνωστοποιηθούν στον καταγγελλόμενο⁷⁸. Στο στάδιο αυτό θα μπορεί ο καταγγέλλων να αναλύσει και να στοιχειοθετήσει για ποιο λόγο θα επιθυμούσε τα στοιχεία της ταυτότητάς του να μην γνωστοποιηθούν στον καταγγελλόμενο ακόμα κι αν ο τελευταίος τα ζητήσει. Τα στοιχεία αυτά τίθενται στη διάθεση της αρχής που διαχειρίζεται το σύστημα αναφοράς δυσλειτουργιών, η οποία θα εκτιμήσει τα συγκρουόμενα δικαιώματα υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις.

Η ΑΠΔΠΧ με την απόφαση 73/2010 είπε ότι ο καταγγελλόμενος έχει δικαίωμα να ενημερωθεί το όνομα του καταγγέλλοντος και ορίζει κάποιες εξαιρέσεις για τη μη ενημέρωσή του. Οι εξαιρέσεις αυτές αφορούν στην εθνική ασφάλεια ή σε ιδιαίτερα σοβαρά εγκλήματα, ή σχετίζονται με τη στενή ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του ή όταν βλάπτεται το απόρρητο που ορίζεται σε ειδικές διατάξεις. Παρόμοια εξαίρεση αναγνωρίζει η απόφαση και όταν απειλείται το υπέρτατο αγαθό της ζωής του καταγγέλλοντος.

⁷⁷ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.117.

⁷⁸ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.127.

Οι ανωτέρω εξαιρέσεις έχουν εφαρμογή ιδιαίτερα στην περίπτωση των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, όπου ο φόβος για τη ζωή και την ασφάλειά τους κρίνεται από τον νομοθέτη ως ιδιαίτερα αυξημένος. Γι' αυτόν τον λόγο πολλά από τα μέτρα προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος περιλαμβάνουν την ανωνυμία των τελευταίων. Σε κάθε περίπτωση η ενθάρρυνση των επωνύμων καταγγελιών δεν θα πρέπει να συνεπάγεται την *a priori* χορήγηση των στοιχείων των καταγγελλόντων στους καταγγελλόμενους αν οι πρώτοι δεν το επιθυμούν, χορήγηση η οποία θα μπορεί να γίνεται βάσει των διατάξεων του άρθρου 5 παρ.2ε του Ν.2472/97⁷⁹.

⁷⁹ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.117.

5.3.9 Ο Κανονισμός 679/2016

5.3.9.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Στις 14 Απριλίου 2016 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τον Κανονισμό 2016/679, γνωστό και ως Γενικό Κανονισμό για την Προστασία Δεδομένων (ΕΕ 2016/679/General Data Protection Regulation). Σύμφωνα με το άρθρο 99, ο Κανονισμός, ο οποίος δημοσιεύθηκε στις Μαΐου 2016 και θα τεθεί σε εφαρμογή από τις 25 Μαΐου 2018, παρακάμπτει τον εθνικό νομοθέτη στο πολύ ευαίσθητο ζήτημα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων⁸⁰. Το διάστημα αυτό των δύο ετών αποτελεί περίοδο προσαρμογής για τα εμπλεκόμενα μέρη.

Βασική καινοτομία του Κανονισμού αυτού είναι η ανάδειξη του ρόλου του υπευθύνου επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων και συστηματοποίηση των υποχρεώσεων του και των συνεπειών από την παραβίαση αυτών των υποχρεώσεων. Με αυτόν τον τρόπο επιχειρείται να δοθεί έμφαση στην πρόληψη της προστασίας προσωπικών δεδομένων έναντι της καταστολής, λόγω και των πρακτικών δυσχερειών της δεύτερης⁸¹. Το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού εκτείνεται στις δραστηριότητες εγκαταστάσεως του υπευθύνου επεξεργασίας που λαμβάνουν χώρα εντός ΕΕ, αλλά και εκτός ΕΕ όταν η επεξεργασία αφορά σε υποκείμενα δεδομένων που βρίσκονται εντός ΕΕ. Έτσι, όσα θα αναφερθούν τυγχάνουν εφαρμογής και όταν ο υπεύθυνος επεξεργασίας είναι εγκατεστημένος στις ΗΠΑ και επεξεργάζεται δεδομένα πολιτών που κατοικούν εντός ΕΕ.

Σε αντίθεση με το προϊσχύσαν ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο, υπάρχει ειδική μνεία για την υποχρεωτικότητα ορισμού υπευθύνου επεξεργασίας και ορίζονται συγκεκριμένα επαγγελματικά προσόντα που θα πρέπει αυτός να διαθέτει. Στο άρθρο 4 ε-δαφ.7 του Κανονισμού δίνεται ο ορισμός του υπευθύνου επεξεργασίας, ως το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, η δημόσια αρχή, η υπηρεσία ή άλλος φορέας που, μόνα ή από κοινού με άλλα, **καθορίζουν τους σκοπούς και τον τρόπο της επεξερ-**

⁸⁰ Βλ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή Φ., Ο Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων 679/2016/ΕΕ: Εισαγωγή και Προστασία Δεδομένων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 4.

⁸¹ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 80), σ.8.

γασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Επίσης, ορίζεται ότι όταν οι σκοποί και ο τρόπος της επεξεργασίας αυτής καθορίζονται από το δίκαιο της Ένωσης ή το δίκαιο κράτους μέλους, ο υπεύθυνος επεξεργασίας ή τα ειδικά κριτήρια για τον διορισμό του μπορούν να προβλέπονται από το δίκαιο της Ένωσης ή το δίκαιο κράτους μέλους.

Επιπλέον, με τον νέο Κανονισμό μεταφέρεται μέρος του κόστους εποπτείας στον υπεύθυνο επεξεργασίας μέσω της επιβολής ενισχυμένων υποχρεώσεων σε αυτόν και τον εκτελούντα την επεξεργασία⁸². Οι αυξημένες αρμοδιότητες του υπεύθυνου επεξεργασίας αντιστοιχούν σε αυξημένες ευθύνες και απαιτούν την πλήρωση συγκεκριμένων προδιαγραφών για την επιλογή από μέρους του εκτελούντος την επεξεργασία⁸³. Οι αλλαγές αυτές επηρεάζουν σημαντικά τον τρόπο δόμησης και διαχείρισης ενός συστήματος αναφοράς δυσλειτουργιών στον δημόσιο τομέα και γι' αυτό κρίνεται σκόπιμο να γίνει μια συνοπτική αναφορά.

5.3.9.2 Οι αυξημένες ευθύνες του υπευθύνου επεξεργασίας

Η σημαντικότερη συνέπεια που απορρέει από την ιδιότητα του υπεύθυνου επεξεργασίας ή του εκτελούντος την επεξεργασία, με βάση το ισχύον νομικό πλαίσιο, είναι η νομική ευθύνη για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προβλέπονται από το δίκαιο για την προστασία των δεδομένων. Αρχικά, τίθεται από τον νέο Κανονισμό μία υποχρέωση του υπευθύνου επεξεργασίας να λάβει τα απαιτούμενα μέτρα προκειμένου να παρέχει στο υποκείμενο των δεδομένων κάθε πληροφορία που αναφέρεται στο άρθρο 13 και 14 του Κανονισμού (**δικαίωμα ενημέρωσης**). Οι πληροφορίες αυτές αφορούν κυρίως: την ταυτότητα και τα στοιχεία επικοινωνίας του υπευθύνου επεξεργασίας, τους αποδέκτες των δεδομένων και την πρόθεση για διαβίβαση των δεδομένων σε τρίτη χώρα, την ύπαρξη κινδύνων και τα δικαιώ-

⁸² Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 80), σ.119.

⁸³ Σύμφωνα με το άρθρο 4 εδαφ.8 του Γενικού Κανονισμού «εκτελών την επεξεργασία» είναι το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, η δημόσια αρχή, η υπηρεσία ή άλλος φορέας που επεξεργάζεται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα για λογαριασμό του υπευθύνου της επεξεργασίας.

ματά τους ως υποκείμενα των δεδομένων⁸⁴. Ειδικότερα και όταν τα δεδομένα διαβιβάζονται σε τρίτες χώρες ή σε διεθνείς οργανισμούς, τα υποκείμενά του πρέπει να ενημερώνονται σχετικά με τις κατάλληλες εγγυήσεις της διαβίβασης σύμφωνα με το άρθρο 46 του Κανονισμού. Βέβαια κάθε αίτηση του υποκειμένου των δεδομένων δεν συνεπάγεται και υποχρέωση του υπευθύνου επεξεργασίας να παρέχει τα στοιχεία. Πράγματι, η εκπλήρωση της υποχρέωσης για ενημέρωση δεν αποτελεί προϋπόθεση του νόμιμου χαρακτήρα της επεξεργασίας. Ωστόσο, η παραβίασή της δεν μπορεί παρά να επηρεάζει την κρίση περί νομιμότητας της επεξεργασίας και να έχει ως συνέπεια την πιθανότητα επιβολής κυρώσεων⁸⁵. Σε κάθε, όμως, περίπτωση θα πρέπει ο αιτών να ενημερώνεται σχετικά με τους λόγους απόρριψης του αιτήματός του.

Ειδικότερα, με το άρθρο 12 τίθεται η υποχρέωση του υπευθύνου επεξεργασίας να ενημερώνει το υποκείμενο των δικαιωμάτων, με σαφή, συνοπτική και κατανοητή γλώσσα, σε σχέση με την επεξεργασία στην οποία έχει προβεί. Από την άλλη, ο υπεύθυνος επεξεργασίας φέρει το βάρος της αποδείξεως όσον αφορά στην παροχή συγκατάθεσης για την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων. Η συγκατάθεση στα πλαίσια ενός συστήματος καταγγελιών στο δημόσιο τομέα, θα μπορούσε να δίνεται στη φάση του διορισμού του δημοσίου υπαλλήλου στην οργανική του θέση ή ακόμη και κατά την μετακίνησή του από φορέα σε φορέα. Η δήλωση συγκατάθεσης πρέπει να είναι διατυπωμένη εκ των προτέρων από τον υπεύθυνο επεξεργασίας σε απλή και κατανοητή γλώσσα και να επιτρέπει στον εργαζόμενο στον δημόσιο τομέα να γνωρίζει ποιά προσωπικά του δεδομένα, από ποιούς και για ποιόν λόγο υπάρχει περίπτωση να ελεγχθούν σε περίπτωση διερεύνησης καταγγελίας εις βάρος του. Η ανωτέρω διαδικασία μπορεί να δράσει και αποτρεπτικά, καθώς ο εργαζόμενος θα έχει ειδοποιηθεί σχετικά με τις συνέπειες των πράξεών του.

Ένα από τα βασικότερα σημεία του νέου Κανονισμού είναι η πρόβλεψη του δικαιώματος του υποκειμένου των δεδομένων στη διαγραφή (**δικαίωμα στη λήθη**). Συγκεκριμένα, στο άρθρο 17 του Κανονισμού, ορίζεται ότι το υποκείμενο των δε-

⁸⁴ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 80), σ.63.

⁸⁵ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 80), σ.62.

δομένων έχει το δικαίωμα να ζητήσει από τον υπεύθυνο επεξεργασίας τη διαγραφή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση και ο υπεύθυνος επεξεργασίας υποχρεούται να διαγράψει δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση και χωρίς να απαιτείται η ύπαρξη ζημίας εκ μέρους του υποκειμένου⁸⁶, εάν ισχύει ένας από τους προβλεπόμενους στον Κανονισμό λόγους.

Σε περίπτωση παραβίασης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ο υπεύθυνος επεξεργασίας γνωστοποιεί αμελλητί και, αν είναι δυνατό, εντός 72 ωρών από τη στιγμή που αποκτά γνώση του γεγονότος την παραβίαση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στην εποπτική αρχή που είναι αρμόδια. Περαιτέρω στο άρθρο 34 του Κανονισμού ορίζεται η υποχρέωση του υπευθύνου επεξεργασίας να ανακοινώσει αμελλητί την παραβίαση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο υποκείμενο των δεδομένων, όταν η παραβίαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ενδέχεται να θέσει σε υψηλό κίνδυνο τα δικαιώματα και τις ελευθερίες του. Όταν η γνωστοποίηση στην εποπτική αρχή δεν πραγματοποιείται εντός 72 ωρών, συνοδεύεται από αιτιολόγηση για την καθυστέρηση.

Με σκοπό την ασφάλεια της επεξεργασίας ο υπεύθυνος επεξεργασίας υποχρεούται **να εφαρμόσει κατάλληλα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα (πχ. ψευδωνυμοποίηση, ελαχιστοποίηση των δεδομένων και ενσωμάτωση των απαραίτητων εγγυήσεων στην επεξεργασία τους) για να διασφαλίζεται το επίπεδο ασφάλειας, έναντι των κινδύνων**. Ο υπεύθυνος της επεξεργασίας δεν αρκεί μόνο να αποδείξει ότι δεν φταίει, αλλά πρέπει να είναι σε θέση να αποδείξει ότι η επεξεργασία πραγματοποιείται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση, το πεδίο εφαρμογής, το πλαίσιο και τους σκοπούς της επεξεργασίας, καθώς και τους κινδύνους για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των φυσικών προσώπων (τήρηση αρχής αναλογικότητας). Τα μέτρα, τα οποία επανεξετάζονται και επικαιροποιούνται όταν κρίνεται απαραίτητο και στα πλαίσια της τεχνογνωσίας και της διοικητικής πρακτικής η οποία έχει αποκτηθεί.

⁸⁶ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 80), σ.75.

Ο υπεύθυνος επεξεργασίας οφείλει κατά το σχεδιασμό του συστήματος αναφοράς δυσλειτουργιών και εξ ορισμού να δημιουργήσει δομή, τεχνολογία και διαδικασίες που θα ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του Κανονισμού. Το ανωτέρω προϋποθέτει πριν την επεξεργασία να γίνεται **εκτίμηση των επιπτώσεων (εκτίμηση αντικτύπου)** των σχεδιαζόμενων πράξεων επεξεργασίας και του ενδεδειγμένου επιπέδου ασφαλείας, λαμβάνοντας υπόψη τους κινδύνους που απορρέουν από την επεξεργασία (π.χ. από παράνομη καταστροφή, απώλεια κ.λ.π.). Η υποχρέωση αυτή προκύπτει ιδίως όταν, συνεκτιμώντας τη φύση, το πεδίο εφαρμογής, το πλαίσιο και τους σκοπούς της επεξεργασίας, ενδέχεται αυτή να επιφέρει υψηλό κίνδυνο για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των υποκειμένων των δεδομένων. Ο υπεύθυνος επεξεργασίας υποχρεούται να ζητεί τη γνώμη της εποπτικής αρχής πριν από την επεξεργασία, όταν η εκτίμηση αντικτύπου σχετικά με την προστασία των δεδομένων υποδεικνύει ότι η επεξεργασία θα προκαλούσε υψηλό κίνδυνο ελλείψει μέτρων μετριασμού του κινδύνου από τον υπεύθυνο επεξεργασίας.

Η εκτίμηση αντικτύπου θα πρέπει περιέχει τουλάχιστον συστηματική περιγραφή των προβλεπόμενων πράξεων επεξεργασίας και των σκοπών της επεξεργασίας κάθε μίας απ' αυτές, περιλαμβανομένου, κατά περίπτωση, του έννομου συμφέροντος που επιδιώκει ο υπεύθυνος επεξεργασίας. Κατά την εκτίμηση αυτή θα γίνεται έλεγχος της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των πράξεων επεξεργασίας σε συνάρτηση με τους σκοπούς της επεξεργασίας των δεδομένων. Ο υπεύθυνος επεξεργασίας πρέπει να διασφαλίζει ότι η επεξεργασία αφορά στα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που είναι όντως απαραίτητα για τον εκάστοτε σκοπό της επεξεργασίας. Αυτή η υποχρέωση ισχύει για το εύρος των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που συλλέγονται, τον βαθμό της επεξεργασίας τους, την περίοδο αποθήκευσης και την προσβασιμότητά τους. Παράλληλα θα εκτιμώνται οι κίνδυνοι για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των υποκειμένων των δεδομένων και τα προβλεπόμενα μέτρα αντιμετώπισης των κινδύνων, περιλαμβανομένων των εγγυήσεων, των μέτρων και μηχανισμών ασφάλειας. Στα πλαίσια των συστημάτων καταγγελίας στο δημόσιο τομέα, ο υπεύθυνος επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των καταγγελλομένων θα πρέπει να μεριμνά ώστε η συλλογή των απαιτούμενων αποδεικτικών στοιχείων να μην θέτει σε κίνδυνο την εμπιστευτικότητα τους

(πχ. αστοχία κατά την εξαγωγή τους, εξαγωγή στοιχείων άσχετων με τα καταγγελλόμενα ή στοιχείων που σε τίποτα δεν θα βοηθήσουν στις διενεργούμενες έρευνες κτλ.).

Προκειμένου να καταστεί εφικτό το ανωτέρω, θα πρέπει ο υπεύθυνος επεξεργασίας να καταρτίζει πολιτική ασφαλείας και **κώδικα δεοντολογίας**, τους οποίους θα τηρεί, καθώς και να τηρεί αρχεία των δραστηριοτήτων της επεξεργασίας όταν ο φορέας χρησιμοποιεί πάνω από 250 εργαζομένους και η επεξεργασία δημιουργεί κινδύνους για τα δεδομένα (records of processing activities). Με την τήρηση **αρχείου** των δραστηριοτήτων επεξεργασίας (πχ. αποδέκτες δεδομένων, σκοποί επεξεργασίας, κατηγορίες δεδομένων), θα μπορεί ο υπεύθυνος επεξεργασίας να έχει την πλήρη εποπτεία της επεξεργασίας, ακόμη και αν αυτή γίνεται από άλλο πρόσωπο. Το εν λόγω αρχείο θα πρέπει να είναι διαθέσιμο στην εποπτική αρχή και να περιλαμβάνει μια σειρά από πληροφορίες, όπως κατηγορίες αποδεκτών, συμπεριλαμβανομένων των τρίτων χωρών όπου διαβιβάζονται τα δεδομένα, γενική περιγραφή των τεχνικών και οργανωτικών μέτρων ασφάλειας κτλ. Επίσης, ιδανικά θα πρέπει να τηρείται εγκεκριμένος μηχανισμός πιστοποίησης.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο νέος Κανονισμός δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στον ρόλο των υπευθύνων επεξεργασίας και απαιτεί αυτοί να διαθέτουν **εμπειρογνωμοσύνη** σε εθνικούς και ευρωπαϊούς νόμους και πρακτικές για την προστασία των δεδομένων. Επίσης, θα πρέπει να είναι σε θέση να γνωρίζουν τις απορρέουσες από τον νέο Κανονισμό υποχρεώσεις τους, συμπεριλαμβανομένης της κατανόησης των εργασιών επεξεργασίας που πραγματοποιήθηκαν, των τεχνολογιών των πληροφοριών και της ασφάλειας των δεδομένων. Σημαντικός είναι και ο ρόλος των υπευθύνων επεξεργασίας στην προώθηση κουλτούρας προστασίας δεδομένων εντός του δημόσιου φορέα.

Στον νέο Κανονισμό περιγράφεται και η ευθύνη του υπευθύνου επεξεργασίας σε σχέση με **τον εκτελούντα την επεξεργασία**. Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι ακόμη και όταν η αρμοδιότητα καθορισμού των μέσων επεξεργασίας ανατίθεται στον εκτελούντα την επεξεργασία, ο υπεύθυνος επεξεργασίας οφείλει να διατηρεί τη δυνατότητα να παρεμβαίνει στις αποφάσεις του σχετικά με τα μέσα επεξεργασίας. Ε-

πομένως, η γενική ευθύνη συνεχίζει να βαρύνει τον υπεύθυνο επεξεργασίας, ο οποίος οφείλει να ασκεί εποπτεία στους εκτελούντες την επεξεργασία ώστε να διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις τους συμμορφώνονται με τους κανόνες για την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

Στην περίπτωση, δε, που ο εκτελών την επεξεργασία δεν τηρεί τους κανόνες που έχει θέσει ο υπεύθυνος επεξεργασίας, ο εκτελών την επεξεργασία καθίσταται, πλέον, υπεύθυνος επεξεργασίας, τουλάχιστον στο μέτρο που παρέβη τις εντολές του υπευθύνου επεξεργασίας. Σε τέτοιες περιπτώσεις, μάλιστα, τεκμαίρεται η από κοινού ευθύνη επεξεργασίας, δεδομένου ότι έτσι προστατεύονται με τον βέλτιστο δυνατό τρόπο τα συμφέροντα των υποκειμένων των δεδομένων.

Τέλος, ο υπεύθυνος επεξεργασίας έχει υποχρέωση να ορίσει υπεύθυνο προστασίας δεδομένων (Data Protection Officer-DPO), εφόσον η επεξεργασία διενεργείται από δημόσια αρχή ή φορέα και αφορά δεδομένα μεγάλης κλίμακας. Ο υπεύθυνος προστασίας θα αποτελεί την επαφή μεταξύ της εποπτικής αρχής και των υποκειμένων των δεδομένων και αναμένεται να επιτελέσει σημαίνοντα ρόλο στο πεδίο προστασίας προσωπικών δεδομένων⁸⁷. Με το έργο του θα συμβάλλει δυναμικά στην καταγραφή και τήρηση αρχείου αναφορικά με τις διαδικασίες επεξεργασίας που λαμβάνουν χώρα εντός της επιχείρησης. Για να γίνει αυτό θα πρέπει να συμμετέχει ενεργά σε όλα τα ζητήματα που αφορούν την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ενώ η επιχείρηση θα πρέπει να διασφαλίζει αντιστοίχως την πρόσβαση του σε κάθε απαραίτητη για τον σκοπό αυτό πληροφορία σχετικά με προσωπικά δεδομένα και τις διαδικασίες επεξεργασίας τους.

Συμπερασματικά, με τα επαυξημένα καθήκοντα που έχουν αποδοθεί στον υπεύθυνο επεξεργασίας από τον Κανονισμό καθίσταται πιο αποτελεσματική η επιβολή κυρώσεων και η αναζήτηση αποζημιώσεων⁸⁸. Στα πλαίσια του νέου Κανονισμού ορίζεται η νομική του ευθύνη σε περίπτωση παραβίασης των υποχρεώσεων οι οποίες τίθενται σε αυτόν. Η ευθύνη αυτή βαρύνει κυρίως τον υπεύθυνο επεξεργασίας και αίρεται μόνο αν ο τελευταίος αποδείξει ότι δεν φέρει καμία ευθύνη για τη

⁸⁷ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 80), σ.34.

⁸⁸ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 80), σ.14.

γενεσιουργό αιτία της ζημίας. Παράλληλα, ενισχύεται η ασφάλεια δικαίου καθώς υπάρχει ένα δομημένο πλέγμα υποχρεώσεων που καθιστούν εφικτή την εν τοις πράγμασι συμμόρφωση του υπευθύνου επεξεργασίας προς αυτό.

Βέβαια, και αυτό είναι σημαντικό σε ένα σύστημα αναφοράς δυσλειτουργιών στον δημόσιο τομέα, τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Κανονισμό υπόκεινται στη ρήτρα περιορισμών του άρθρου 23. Με το άρθρο αυτό παρέχεται στο κράτος-μέλος διακριτική ευχέρεια να θέσει με εσωτερικό δίκαιο περιορισμούς κατά την άσκηση των δικαιωμάτων των υποκειμένων των δεδομένων. Απαραίτητες προϋποθέσεις είναι ο περιορισμός αυτός να σέβεται την ουσία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, να συνιστά αναγκαίο και αναλογικό μέτρο για τη διασφάλιση υπέρμετρων αγαθών, να αποσκοπούν στην προστασία αγαθών που ορίζονται περιοριστικά στο άρθρο 23 παρ.1 και να καλύπτουν τις προϋποθέσεις του άρθρου 23 παρ.2 σχετικά με το ελάχιστο περιεχόμενό τους⁸⁹. Και σε αυτό το σημείο αναδεικνύεται ο ρόλος τους υπευθύνου επεξεργασίας, ο οποίος θα επιφορτιστεί με τον έλεγχο συνδρομής ή μη των ανωτέρω λόγων περιορισμού.

⁸⁹ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 80), σ.114-117.

6. Προτάσεις

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας καταδείχθηκε η δυναμική που μπορεί να αναπτύξει ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, όταν αυτός ενταχθεί σε ένα ενιαίο και αξιόπιστο σύστημα υποδοχής και διαχείρισης καταγγελιών/αναφορών διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο. Η θέσπιση ενός συμπαγούς και λειτουργικού συστήματος ελέγχου καταγγελιών θα αντικαταστήσει το υφιστάμενο κατακερματισμένο σύστημα ελέγχου, όπου οι συναρμόδιες ελεγκτικές και διωκτικές υπηρεσίες δεν συντονίζονται μεταξύ τους.

Προϋπόθεση του συστήματος αυτού θα είναι, αναμφίβολα, μια **συμπαγής νομοθεσία περί whistleblowing**, η οποία θα πρέπει να είναι ενιαία και όχι αποσπασματική, όπως συμβαίνει με τις επί μέρους διατάξεις του Ν.4254/2014 οι οποίες τροποποιούν με τη σειρά τους άλλα –συχνά αντικρουόμενα- νομοθετήματα⁹⁰. Με αυτόν τον τρόπο θα επιτευχθεί η διαμορφώση ενός ολοκληρωμένου και διακριτού νομικού πλαισίου για τη θωράκιση των ανθρώπων που αποκαλύπτουν στοιχεία για υποθέσεις διαφθοράς. Η ενιαία αυτή νομοθεσία θα αναπαριστά και θα προκύπτει ως το αποτέλεσμα μιας δομημένης και συνεκτικής πολιτικής προστασίας των καταγγελλόντων φαινόμενα διαφθοράς. Η πολιτική αυτή όσο πιο ξεκάθαρη είναι τόσο πιο εύκολα θα δημιουργήσει ένα κλίμα εμπιστοσύνης και θα άρει την ανασφάλεια δικαίου στον τομέα της αναφοράς πράξεων διαφθοράς στον δημόσιο τομέα.

Η νομοθεσία αυτή θα καθιερώσει το whistleblowing ως ένα από τα σημαντικότερα “παθητικά μέτρα ανίχνευσης/εντοπισμού απάτης”⁹¹ διευκολύνοντας της ροής της πληροφορίας ως μια «ανοικτή γραμμή», έτσι ώστε οι εργαζόμενοι, οι προμηθευτές και οι πολίτες να αναφέρουν εχέμυθα και εμπιστευτικά τα περιστατικά απάτης. Αυτό σε ευρύτερη πανελλαδική κλίμακα θα βοηθούσε στη δημιουργία υψηλού κινδύ-

⁹⁰ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.121.

⁹¹ Τα Παθητικά Μέτρα Ανίχνευσης/Εντοπισμού Απάτης περιλαμβάνουν τους ελέγχους ή τις δραστηριότητες που δεν απαιτούν την ενεργό και συνεχή συμμετοχή της διοίκησης, αλλά υπάρχει ως ένα μέσο με το οποίο η απάτη είναι ανιχνεύσιμη εντός ενός οργανισμού.

νου απάτης ζώνες (fraud hot areas) με χαρτογράφηση επικίνδυνων περιοχών απάτης, γεγονός που, σε συνδυασμό με ένα κατάλληλο πληροφοριακό σύστημα, θα δημιουργούσε στοχευμένους ελέγχους πρόληψης αλλά και καταστολής της διαφθοράς.

Σε επίπεδο ΕΕ αναγκαιεί η έκδοση κανόνων δευτερογενούς δικαίου και συγκεκριμένα Οδηγίας, η οποία θα θέτει προθεσμίες στα κράτη – μέλη για θέσπιση νομοθεσίας για την προστασία των πληροφοριοδοτών. Σε αυτό συνηγορεί η διεθνοποιημένη διάσταση της διαφθοράς και το γεγονός ότι οι μηχανισμοί αντιμετώπισής της δεν μπορούν και δεν πρέπει να επαφίενται εξ'ολοκλήρου στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Πράγματι η διαφθορά δεν συνιστά μόνο οικονομικό έγκλημα, αλλά στην πραγματικότητα, **το δικαίωμα στην προστασία των πληροφοριοδοτών αντιστοιχεί σε ένα θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα που δεν μπορεί να εξαρτάται από την πολιτική και τη νομοθεσία των επιμέρους κρατών**. Κατόπιν των ανωτέρω θεμελιώνεται το πολιτικό καθήκον που η ΕΕ, ως θεματοφύλακας του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, να θέσει ξεκάθαρες πολιτικές στοχεύσεις και εν συνεχεία δεσμευτικούς κανόνες παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Οι κανόνες αυτοί θα πρέπει να είναι προσαρμοσμένοι στις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα. Ως εκ τούτου θα ήταν προτιμότερο να επιλεγεί η μορφή της Οδηγίας, η οποία συνδυάζει τη δέσμευση ως προς το αποτέλεσμα με την ευελιξία ως προς τα χρησιμοποιούμενα μέσα για την επίτευξή του. Αυτός είναι ο ενδεδειγμένος τρόπος αντίδρασης της ΕΕ απέναντι στη παγκοσμιοποιημένη διάσταση της διαφθοράς, καθώς και των αδιαφανών πρακτικών, ο αντίκτυπος των οποίων υπερβαίνει τα εθνικά σύνορα. Με αυτόν τον τρόπο η ΕΕ θα δείξει τον δρόμο στα κράτη μέλη υιοθετώντας και εφαρμόζοντας και στα δικά της όργανα διατάξεις προστασίας των whistleblowers.

Ένα δεύτερο βήμα προς τον στόχο της θέσπισης αποτελεσματικού συστήματος ελέγχου καταγγελιών στο δημόσιο τομέα θα ήταν και η δημιουργία ενός **ενιαίου φορέα υποδοχής των καταγγελιών περί διαφθοράς**, όπου θα πραγματοποιείται ενιαία αξιολόγηση από Επιτροπή Αξιολόγησης Καταγγελιών. Η αξιολόγηση αυτή θα περιελάμβανε ένα πρώτο «ξεσκαρτάρισμα» των αναφορών, ώστε να παραμεριστούν οι προφανώς αστήρικτες ή παράλογες. Στη συνέχεια, ο ενιαίος φορέας

θα διοχέτευε τις αναφορές στις αρμόδιες για έρευνα- έλεγχο υπηρεσίες. Με αυτόν τον τρόπο θα θεραπευόταν η έλλειψη συντονισμού η οποία οδηγεί –σε πολλές περιπτώσεις- στο να παραμένει ανέλεγκτη η καταγγελία λόγω πολλών συναρμοδίων. Παράλληλα, θα αποφεύγονται οι αλληλοεπικαλύψεις κατά τον έλεγχο της καταγγελίας από πολλές υπηρεσίες, ενώ θα περιοριστούν οι πόροι (σε ανθρώπινο δυναμικό και σε χρήματα), η αντι-αποδοτικότητα και εν τέλει η αναποτελεσματικότητα του υφιστάμενου συστήματος.

Όπως είδαμε σε προηγούμενη ενότητα, ο νόμος 4252/2014 δεν θεσπίζει ενδιάμεσα στάδια εσωτερικού ελέγχου, εντός των οποίων θα ήταν δυνατή η καταγγελία και ο έλεγχος πράξεων διαφθοράς πριν από την άσκηση ποινικής δίωξης. Για την θεραπεία αυτής της αδυναμίας προτείνεται η δημιουργία μιας **ανεξάρτητης αρχής ή ενός διεθνή οργανισμού**, όπου θα καταδίδονταν οι πράξεις διαφθοράς πριν την άσκηση της ποινικής δίωξης⁹². Η ανεξάρτητη αρχή αυτή θα μπορεί να εποπτεύει τη συνολική λειτουργία του θεσμού προστασίας μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, να αποτιμά τη αποτελεσματικότητά του, να οργανώνει δράσεις επικοινωνίας του θεσμού στους κόλπους των εργαζομένων αλλά και γενικότερα της κοινωνίας και να υποβάλλει προτάσεις αναθεώρησης του κανονιστικού του πλαισίου.

Έργο της ανεξάρτητης αρχής αυτής θα είναι – μεταξύ άλλων- η ετήσια δημοσίευση **έκθεσης για το whistleblowing στην Ελλάδα**. Η έκθεση αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις υποθέσεις που έχουν αποτελέσει αντικείμενο χειρισμού, το αποτέλεσμα των υποθέσεων (απορρίφθηκαν, έγιναν δεκτές, εξετάστηκαν, επικυρώθηκαν), τις αποζημιώσεις και αποκαταστάσεις (με τηρήρηση εμπιστευτικότητας εάν το επιθυμεί ο whistleblower) την αντιμετώπιση της παρανομίας, την ευαισθητοποίηση και την εμπιστοσύνη στους μηχανισμούς των whistleblowers και τον χρόνο που χρειάζεται για την πρόοδο των υποθέσεων.

Βάσει των ποιοτικών και ποσοτικών μεγεθών της περιοδικής έκθεσης, η Αρχή θα μπορεί να υποβάλλει προτάσεις για την περιοδική αναθεώρηση των νόμων για το whistleblowing, καθώς και των διοικητικών κανονισμών και των διαδικασιών που

⁹² Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.61 και 123.

εφαρμόζονται. Παράλληλα, η αρχή θα μπορεί να αναπτύσσει συνεργασίες με παράγοντες όπως τους οργανισμούς των εργαζομένων, τις ενώσεις επιχειρηματιών και εργοδοτών, τους οργανισμούς της κοινωνίας των πολιτών και την πανεπιστημιακή κοινότητα.

Το προτεινόμενο σύστημα ελέγχου καταγγελιών πρέπει να παρέχει προς στους δημόσιους υπαλλήλους προσβάσιμους και αξιόπιστους διαύλους καταγγελίας της παρανομίας, αξιόπιστους μηχανισμούς εισδοχής και ελέγχου καταγγελιών που να προωθούν μεταρρυθμίσεις και να αποτρέπουν την μελλοντική παρανομία. Μεταξύ άλλων απαραίτητος κρίνεται ο ορισμός προσβάσιμων και προσιτών διαδικασιών για την αποκάλυψη των πληροφοριών. Οι δίαυλοι αυτοί θα πρέπει να διευκολύνουν την υποβολή καταγγελίας, προσδίδοντάς την στοιχεία ευελιξίας (πχ. δυνατότητα προφορικής καταγγελίας), και να εγγυόνται την έγκαιρη και ανεξάρτητη διερεύνηση των καταγγελιών και την τιμωρία των τελούντων πράξεις διαφθοράς⁹³.

Σε επίπεδο ουσίας, σημαντική κρίνεται **η υιοθέτηση και εφαρμογή των αρχών που προτείνονται από την Διεθνή Διαφάνεια**⁹⁴ και κυρίως της διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της νομοθεσίας περί whistleblowing. Στα πλαίσια αυτά θεωρείται αναγκαία η διεύρυνση του κύκλου των καταγγελλόντων, ώστε να μην είναι απαραίτητο η καταγγελία να γίνεται από εργαζόμενο, αλλά να αρκεί το ότι αφορά υπηρεσιακό – επιχειρησιακό ατόπημα⁹⁵. Παράλληλα, θα πρέπει να διευρυνθούν οι υπαγόμενες στη σχετική νομοθεσία πράξεις, ώστε να περιλαμβάνουν τις σοβαρότερες μορφές της σύγχρονης διαφθοράς (πχ. νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματική δραστηριότητα, απιστία στην υπηρεσία κτλ.). Σημαντική είναι και η εφαρμογή των συστάσεων της Διεθνούς Διαφάνειας σχετικά με την ισχυροποίηση της προστασία των whistleblowers από κάθε είδους αντεκδίκηση και άνιση ή δυσμενή μεταχείρισή των.

Περαιτέρω, όπως ήδη επισημάνθηκε, **η παροχή κινήτρων** στους οιονεί whistleblowers θα κινητοποιούσε περισσότερους εν δυνάμει πληροφοριοδότες και

⁹³ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.123.

⁹⁴ Βλ. κεφάλαιο 2.2.4.2.

⁹⁵ Βλ. Φ. Παναγοπούλου – Κουτνατζή, όπ. ανωτ. (υποσ. 10), σ.124.

θα λειτουργούσε ως αντιστάθμισμα στον κίνδυνο που συνεπάγεται η αναφορά των πληροφοριών για την εργασιακή τους ασφάλεια. Τα κίνητρα αυτά θα μπορούσαν να είναι από ηθική ανταμοιβή και πράξεις δημόσιας αναγνώρισης του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος μέχρι και χρηματική καταβολή ενός μικρού ποσοστού επί των κρατικών εισπράξεων από την πάταξη της διαφθοράς. Βέβαια, τα κίνητρα αυτά θα πρέπει να λειτουργούν συμπληρωματικά στο κύριο κίνητρο που δεν είναι άλλο από την πάταξη της διαφθοράς.

Τέλος, απαραίτητη είναι η εμπέδωση του θεσμού στους κόλπους της κοινωνίας μέσω των κατάλληλων κοινωνικών ζυμώσεων και εκστρατειών ενημέρωσης, προκειμένου το άτομο να αντιληφθεί τις επιπτώσεις της διαφθοράς, να αυτοαπενοχοποιηθεί και να αντιλαμβάνεται τυχόν καταγγελία από μέρους του ως πράξη ευθύνης. Η εμπέδωση αυτή κρίνεται σκόπιμο να ξεκινήσει με την παροχή της κατάλληλης εκπαίδευσης ήδη από την σχολική ηλικία, ενώ σε δεύτερο στάδιο χρησιμότητα θα ήταν η επικοινωνία του θεσμού μέσω πρακτικών δια βίου μάθησης. Μόνο με αυτόν τον τρόπο η κοινωνία των πολιτών θα αντιστρέψει το κλίμα ατιμωρησίας και θα στηρίξει των αγώνα για την ουσιαστική περιστολή του φαινομένου.

7. Συμπεράσματα

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας αναπτύχθηκε ο θεσμός του whistleblower, ο οποίος προσφέρει στους καταγγέλλοντες πράξεις διαφθοράς προστασία από τυχόν αντίποινα τα οποία ενδέχεται να βάλλουν κατά της ζωής, της τιμής και της ασφάλειάς τους. Ο θεσμός αυτός φιλοδοξεί να ενθαρρύνει τη συμμετοχή των πολιτών στον αγώνα κατά της διαφθοράς και να θέσει τις βάσεις για αξιόπιστη και δομημένη αξιολόγηση των σχετικών καταγγελιών.

Πολλές χώρες έχουν επιδιώξει τη θέσπιση νομοθεσίας για την προστασία των whistleblowers, μέσω διεθνών συνθηκών. Κι ακόμη περισσότερες κυβερνήσεις, εταιρίες και μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί σε όλο τον κόσμο έχουν θεσπίσει διαδικασίες για τους whistleblowers. Στην Ελλάδα ο ανωτέρω θεσμός εισήχθη ως θεσμός του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» με τον Ν.4254/2014. Η χώρα μας δεν είχε μέχρι το 2014 ένα συμπαγές νομικό πλαίσιο ειδικά για την προστασία των whistleblowers, παρά μόνο διάσπαρτες διατάξεις που τους προσφέρουν περιορισμένη προστασία. Ο νέος νόμος εισήγαγε την έννοια των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στο ποινικό δίκαιο και αποτελεί ένα πρώτο βήμα για τη θέσπιση ολοκληρωμένης νομοθεσίας whistleblowing στην Ελλάδα.

Εντούτοις και παρά την σωστή του κατεύθυνσή του, ο νόμος αυτός αποτέλεσε ένα μάλλον **δειλό πρώτο βήμα**, καθώς δεν υιοθέτησε την ευρεία προστασία που οι κατευθυντήριες αρχές της Διεθνούς Διαφάνειας έχουν προτείνει. Η κυριότερη αδυναμία του είναι ότι περιόρισε την προστασία του καταγγέλλοντος αποκλειστικά σε υποθέσεις δωροδοκίας και μόνο στον δημόσιο τομέα, αγνοώντας τις ποικίλες εκδηλώσεις του φαινομένου της διαφθοράς και αφήνοντας στην άκρη το γεγονός ότι διαφθορά στον δημόσιο τομέα αποτελεί συγκοινωνούν δοχείο με την αντίστοιχη στον ιδιωτικό τομέα.

Βέβαια, η αποτελεσματικότητά του θα κριθεί στην πράξη κατά την εφαρμογή των παραπάνω ρυθμίσεων. Μέχρι τώρα ο θεσμός δεν έχει επικοινωνηθεί στους πολίτες, ούτε ως προς το σκοπιμότητα ούτε ως προς την προστασία που παρέχει. Γι' αυτό σε εφαρμογή του υπάρχουν αποσπασματικές αποφάσεις β' βαθμίων πειθα-

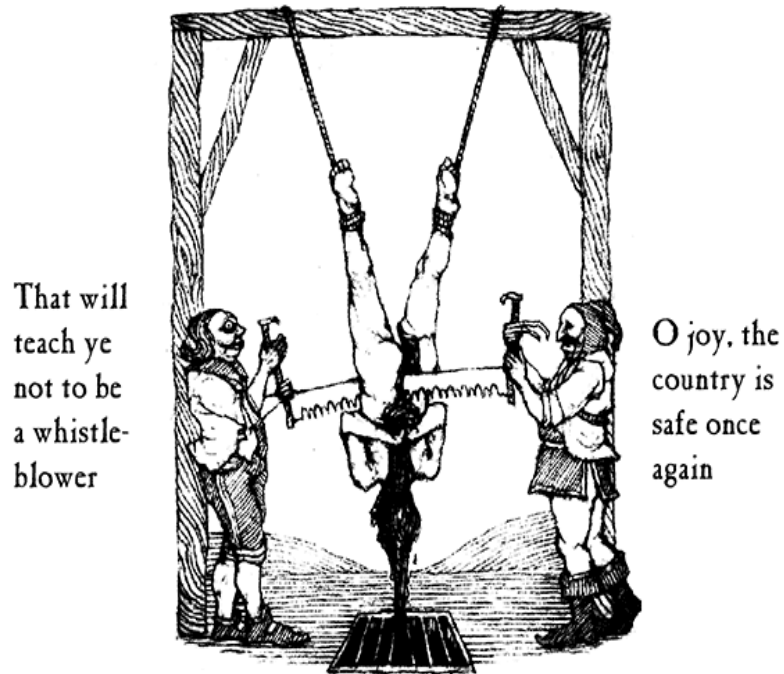
χικών συμβουλίων που απαλλάσσουν δημόσιο υπάλληλο από πειθαρχικές ποινές που του επιβλήθηκαν λόγω αναγνώρισης δικαιώματος καταγγελίας. Αυτό που αναγκαιεί είναι ο ορισμός προσβάσιμων και κατανοητών διαδικασιών για την αποκάλυψη των πληροφοριών και η ύπαρξη ενός αρμόδιου εποπτικού φορέα για την αξιολόγηση της λειτουργίας του θεσμού στη χώρα μας. Όλα τα παραπάνω θα πρέπει να ενταχθούν σε ένα ολοκληρωμένο και διακριτό νομικό πλαίσιο για τη θωράκιση των ανθρώπων που αποκαλύπτουν στοιχεία για υποθέσεις διαφθοράς.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε παρουσιάστηκαν τα συνταγματικά αγαθά που εξυπηρετεί ο θεσμός του whistleblowing. Τονίστηκε –μεταξύ άλλων- ότι το δικαίωμα των πολιτών να καταγγέλλουν την παρανομία είναι φυσική προέκταση του δικαιώματος στην ελευθερία της έκφρασης και συνδέεται με τις αρχές της διαφάνειας και της ακεραιότητας.

Παράλληλα, καταδείχθηκε ότι ο θεσμός του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» δημιουργεί μια σειρά συνταγματικών προβληματισμών, με κυριότερο το ζήτημα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και τον περιορισμός του δικαιώματος δικαστικής προστασίας του καταγγελλόμενου. Στην κατεύθυνση αυτή τονίστηκε η ουσιαστική σημασία που έχει, κατά την υλοποίηση ενός συστήματος καταγγελίας δυσλειτουργιών, να εξασφαλίζεται το θεμελιώδες δικαίωμα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, τόσο του καταγγέλλοντος όσο και του κατηγορούμενου προσώπου. Η άσκηση βέβαια αυτών των δικαιωμάτων μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο περιορισμού σε πολύ συγκεκριμένες περιπτώσεις, εφόσον αποσκοπείται η επίτευξη εξισορρόπησης μεταξύ του δικαιώματος της ιδιωτικότητας και των σκοπών τους οποίους επιδιώκει το σύστημα. Εντούτοις, οποιοιδήποτε τέτοιοι περιορισμοί πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο περιοριστικό, στον βαθμό που είναι απαραίτητοι για την επίτευξη των στόχων του συστήματος.

Εν κατακλείδι ο νεοφυής αυτός θεσμός έρχεται να συνδράμει στον αγώνα των σύγχρονων κοινωνιών για την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, ενδυναμώνοντας το ουσιαστικό περιεχόμενο της ιδιότητας του πολίτη και προστατεύοντας το ευρύτερο Κράτος Δικαίου. Έχοντας ως επίκεντρο τη ρήση του Μεγ. Βασιλείου ότι «κακία σιωποιοιθείσα, νόσος ύπουλη εστί», η προστασία των whistleblowers από τους κινδύνους αντεκδίκησης θα προωθήσει και

θα διευκολύνει την αποτελεσματική επισήμανση της διαφθοράς, ενώ –παράλληλα– θα διευκολύνει την ανοικτότητα και την λογοδοσία στην κυβέρνηση και το επιχειρηματικό εργασιακό περιβάλλον.



Married To The Sea.com

9. Βιβλιογραφία

- Βαθιώτης Κ., Η προστασία μαρτύρων κατά το άρθρο 9 του Νόμου 2928/2001, ΠοινΧρ ΝΑ, σ.1045. Transparency International, International principles for whistleblower legislation-Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistle blowing in the public interest, 2013, διαθέσιμο: www.transparency.org/whatwedo/ourpublication/international_principles_for_whistleblower_legislation.
- Βλαχόπουλο Σπ., Το δικαίωμα αναφοράς κατά το Ελληνικό και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό δίκαιο, Οι προϋποθέσεις ασκήσεως, Εκδόσεις Αντ. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.
- Δαγτόγλου Π., Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Τόμος Α', Εκδόσεις Αντ. Σάκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, 2005.
- Διεθνή Διαφάνεια – Ελλάς, Εναλλακτική στη σιωπή, Αποτελεσματική προστασία και υποστήριξη των whistleblowers στην Ελλάδα, Απρίλιος 2013, διαθέσιμο σε: <http://www.transparency.gr/wp-content/uploads/2013/09/enallaktiki-siopi.pdf>.
- Δημητρόπουλος Α., Συνταγματικά Δικαιώματα – Ειδικό Μέρος, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008.
- Δημόπουλος Χ., Η διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2005.
- Fisher Br., The Whistleblower Protection Act of 1989: A False Hope for Whistleblowers, 43 Rutgers L. Rev. 355 1990-1991.
- Καραβοκύρης Γ., Το Σύνταγμα και η κρίση: Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2014.
- Κοντιάδης Ξ., Αποτίμηση της αναθεώρησης του 2001, Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.
- Κουσουλός Ι., Παρατηρήσεις σε ΠραξΕισΕφΑθ 7/2015, Έννοια μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblower) – Διεθνής/ευρωπαϊκή/εθνική κατοχύρωση θεσμού – Έννοια και συνέπειες διαφθοράς, ΠοινΔικ 2015.
- Λαζαράτος Π., Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 8-9/2013 – Έτος 6ο.
- Λίβος Ν., Η συμβολή των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) στην καταπολέμηση της διαφθοράς, σε: Πρακτικά 6ου Συνεδρίου Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας, δυνατότητες και όρια, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.
- Μαθιουδάκης Ι., Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης. Με αφορμή τις πρόσφατες αποφάσεις 693/2011 (κατά μειοψ.) και 1620/2011 (κατά πλειοψ.) του Στ' Τμ. του ΣτΕ, διαθέσιμο σε <http://www.constitutionalism.gr/2146-metashimatismoι-toy-tameiakoy-symferontos-toydimoi/>.

- Ορφανός Κ., Ειδικά ζητήματα μαρτυρικής απόδειξης, Μάρτυρες αστυνομικοί, Μάρτυρες «εξ' ακοής», «Μάρτυρες του στέμματος» Προστασία μαρτύρων (διπλωματική), Κομοτηνή, 2012, <http://repo.lib.duth.gr/jspui/bitstream/123456789/1603/1/N221.pdf>.
- Παναγοπούλου – Κουτνατζή Φ., Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblowing), μια ηθικο-συνταγματική θεώρηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016.
- Παναγοπούλου – Κουτνατζή Φ., Ο Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων 679/2016/ΕΕ: Εισαγωγή και Προστασία Δεδομένων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.
- Παπαγιάννης Δ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2011.
- Στυλιανίδου Μ., Προστασία των εργαζομένων μαρτύρων δημόσιου συμφέροντος στο δημόσιο τομέα. Οι whistleblowers σε Διεθνείς Οργανισμούς και σε κράτη της Ευρώπης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.
- Σωτηροπούλου Α., Το δικαίωμα του κατηγορουμένου να εξετάζει τους ανώνυμους μάρτυρες κατηγορίας κατά την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, Πλογ, 2006.
- Τζαννετής Αρ., 'Αποδεικτική βαρύτητα', 'αξιοπιστία' και 'δικαιότητα' των ανέλεγκτων μαρτυρικών καταθέσεων. Σκέψεις για τη φύση του δικαιώματος εξέτασης μαρτύρων κατηγορίας με αφορμή την απόφαση της Ευρείας Συνθέσεως του ΕΔΔΑ AL- KHAWAJA και TAHERY κατά ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ της 15.12.2011', ΠοινΧρον ΞΒ/2012.
- Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006.

Παράρτημα Ι

Προστασία πριν τον ν. 4254/2014

	ΝΑΙ	ΟΧΙ	ΜΕΡΙΚΩΣ	ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ
Ευρύς ορισμός του whistleblowing		✓		
Ευρύς ορισμός του whistleblower		✓		
Ευρεία προστασία έναντι αντιποίνων	✓			Προστασία δυνάμει διατάξεων διοικητικού, ποινικού και αστικού δικαίου.
Διαδικασίες εσωτερικής αναφοράς		✓		
Διαδικασίες εξωτερικής αναφοράς			✓	Άρθρο 252 ΠΚ Άρθρο 263B ΠΚ Άρθρο 371 ΠΚ Άρθρο 40 ΚΠΔ Τα ανωτέρω άρθρα προβλέπουν περιπτώσεις όπου επιτρέπεται η αποκάλυψη πληροφοριών για την προστασία υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, χωρίς, ωστόσο, να προβλέπουν σαφή διαδικασία, με την εξαίρεση του άρθρου 40 ΚΠΔ.
Συμμετοχή του whistleblower		✓		
Σύστημα παροχής κινήτρων		✓		
Προστασία της εμπιστευτικότητας			✓	Αποσπασματικές διατάξεις όπως π.χ. το άρθρο 9 ν. 2928/2001 που αφορά την προστασία μαρτύρων που παρέχουν πληροφορίες για εγκληματικές οργανώσεις.
Αποδοχή ανώνυμων αναφορών	✓			Δεν αποκλείεται από κείμενη διάταξη.
Μη επιβολή κυρώσεων για αβάσιμες αποκλίψεις	✓			
Φορέας αρμόδιος για την εφαρμογή του whistleblowing		✓		
Δικαίωμα ακρόασης	✓			Προστασία δυνάμει διατάξεων διοικητικού, ποινικού και αστικού δικαίου.
Πλήρες πλέγμα προστασίας		✓		Προστασία δυνάμει διατάξεων διοικητικού, ποινικού και αστικού δικαίου.
Κυρώσεις για αντίποινα	✓			Προστασία δυνάμει διατάξεων διοικητικού, ποινικού και αστικού δικαίου.
Συμμετοχή πολλών φορέων	✓			

Πηγή: Διεθνή Διαφάνεια – Ελλάς, Εναλλακτική στη σιωπή, Αποτελεσματική προστασία και υποστήριξη των whistleblowers στην Ελλάδα, Απρίλιος 2013, διαθέσιμο σε: <http://www.transparency.gr/wp-content/uploads/2013/09/enallaktiki-sti-siopi.pdf>, σ.19.