



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Εθνικόν και Καποδιστριακόν  
Πανεπιστήμιον Αθηνών  
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

## ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Π.Μ.Σ.: ΠΟΙΝΙΚΕΣ ΕΠΙΣΤΗΜΕΣ

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΠΟΙΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ & ΠΟΙΝΙΚΗ ΔΙΚΟΝΟΜΙΑ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2019-2020

## ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

της Μαρίας Αθανασίου Παπούλια

A.M.: 7340010919013

*Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος στην ποινική διαδικασία κατά το δίκαιο  
των ΗΠΑ, της ΕΕ και της Ελλάδας*

### Επιβλέπων:

Αλέξανδρος Δημάκης

Αθήνα, Νοέμβριος 2020

Copyright © [Μαρία Αθανασίου Παπούλια, Νοέμβριος 2020]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

*«Η εμπειρία, που απέκτησαν όσοι ετόλμησαν να καταγγείλουν,  
εδίδαξε τους άλλους ότι η αδιαφορία έχει σαν αποτέλεσμα την  
μακαριότητα. Μακάριοι, λοιπόν οι αδιάφοροι.*

*[...]*

*Και ησυχάσαμε την συνείδησή μας, ή όσην τουλάχιστον συνείδηση είχαμε,  
με τις παροιμίες που φτιάχνει για κάθε τέτοια περίπτωση η λαϊκή θυμοσοφία:*

*— Ένας κούκος δεν φέρνει την άνοιξη...*

*— Εγώ θα φτιάξω το ρωμέικο...;*

*— Κύττα την δουλειά σου...»<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Γ.Π. Δράκος, «κακία σιωπηθείσα...», εκδ. Εστία 1979, σ. 35-36.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ .....	4
Πίνακας Συντομογραφιών .....	7
I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	10
I.1. Η έννοια του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» (whistleblower) — Διάκριση από συναφείς έννοιες.....	10
I.2. Διακρίσεις του whistleblowing .....	12
I.3. Η συμβολή του whistleblowing και η ανάγκη προστασίας .....	14
II. ΟΙ ΜΑΡΤΥΡΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΣΤΙΣ ΗΠΑ .....	17
II.A. Εισαγωγή .....	17
II.B. False Claims Act (FCA).....	19
II.B.1. Εισαγωγή — Η διαδικασία qui tam .....	19
II.B.2. Προσωπικό και καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής .....	21
II.B.3. Προστασία των πληροφοριοδοτών .....	23
II.B.4. Σύντομη αξιολόγηση.....	25
II.Γ. Whistleblower Protection Act (WPA).....	25
II.Γ.1. Προσωπικό και καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής .....	25
II.Γ.2. Προστασία των πληροφοριοδοτών .....	27
II.Γ.2.α. Η διαδικασία ειδικότερα .....	27
II.Γ.2.β. Δικονομικές προϋποθέσεις.....	29
II.Γ.3. Οι προσφυγές του κεφαλαίου 77 (“Chapter 77 Appeals”).....	31
II.Γ.4. Σύντομη αξιολόγηση .....	31
II.Δ. Sarbanes Oxley Act (SOX) .....	32
II.Δ.1. Εισαγωγή.....	32
II.Δ.2. Προσωπικό και καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής .....	32
II.Δ.3. Προστασία των πληροφοριοδοτών .....	35
II.Δ.3.α. Αστική αξίωση για αποκατάσταση .....	35
II.Δ.3.β. Εσωτερικοί διάλογοι και κώδικες δεοντολογίας .....	38
II.Δ.3.γ. Η ποινικοποίηση των αντιποίνων.....	38
II.Δ.4. Σύντομη αξιολόγηση.....	40
II.E. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd-Frank Act).....	40
II.E.1. Εισαγωγή.....	40
II.E.2. Προσωπικό και καθ' ύλην πεδίο Εφαρμογής.....	40
II.E.3. Κίνητρα και προστασία και των πληροφοριοδοτών .....	43
II.E.3.α. Χρηματικά έπαθλα .....	43
II.E.3.β. Αστική προστασία από τα αντίποινα .....	44
II.ΣΤ. Νομική ασυλία των πληροφοριοδοτών; .....	45
III. ΟΙ ΜΑΡΤΥΡΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΕ .....	47
III.A. Το νομοθετικό καθεστώς πριν την Οδηγία 1937/2019 .....	47
III.A.1. Σε ενωσιακό επίπεδο .....	47
III.A.2. Σε επίπεδο κρατών μελών .....	48
III.B. Η Οδηγία 1937/2019 .....	50

III.B.1. Εισαγωγή — Η πορεία ενσωμάτωσης στα κράτη μέλη .....	50
III.B.2. Πεδίο εφαρμογής .....	52
III.B.2.α. Προσωπικό πεδίο εφαρμογής .....	52
III.B.2.β. Καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής .....	53
III.B.3. Προστασία του αναφέροντος.....	55
III.B.3.α. Εισαγωγή.....	55
III.B.3.β. Η διαφύλαξη της ταυτότητας του αναφέροντος.....	56
III.B.3.β.i. Εμπιστευτικότητα.....	56
III.B.3.β.ii. Ανωνυμία.....	57
III.B.3.γ. Ασυλία από νομική ευθύνη.....	59
III.B.3.γ.i. Συμβατική ευθύνη .....	59
III.B.3.γ.ii. Ποινική ή αστική ευθύνη.....	60
III.B.3.δ. Αστική προστασία από τα αντίποινα — δικονομική διευκόλυνση .....	61
III.B.3.ε. Μέτρα στήριξης .....	63
III.B.3.στ. Επιβολή κυρώσεων για τα αντίποινα και την παραβίαση της εμπιστευτικότητας.....	63
III.B.4. Προστασία του αναφερόμενου .....	64
III.B.4.α. Κυρώσεις για τις κακόβουλες καταγγελίες .....	65
III.B.4.β. Η διασφάλιση των υπερασπιστικών δικαιωμάτων .....	66
IV. ΟΙ ΜΑΡΤΥΡΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ...	68
IV.A. Εισαγωγή.....	68
IV.A.1. Ιστορική αναδρομή .....	68
IV.A.2. Το καθεστώς μετά το νέο ΚΠΔ.....	69
IV.B. Νομική προστασία του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος — Το άρθρο 47 ΚΠΔ.....	70
IV.B.1. Προσωπικό και καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής .....	70
IV.B.1.α. Η συμβολή της «συνάφειας» στην επέκταση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της διάταξης.....	72
IV.B.2. Η πράξη χαρακτηρισμού ενός προσώπου ως «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος».....	74
IV.B.2.α. Προϋποθέσεις.....	74
IV.B.2.α.i. η μη εμπλοκή καθ' οιονδήποτε τρόπο στις εν λόγω πράξεις.....	74
IV.B.2.α.ii. η μη επίδιωξη ιδίου οφέλους.....	75
• Η διάκριση του κινήτρου από την καλή πίστη .....	76
IV.B.2.α.iii. Η ουσιώδης συμβολή στην αποκάλυψη και δίωξη των εγκλημάτων .....	78
• Πότε η συμβολή είναι ουσιώδης.....	78
• Η ποινική δίωξη ως προϋπόθεση της έννομης προστασίας.....	78
IV.B.2.β. Η δυνατότητα ανάκλησης του χαρακτηρισμού «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος».....	80
IV.B.3. Η παραγγελία οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη .....	81
IV.B.3.α. Προϋποθέσεις.....	81
IV.B.3.α.i. Ειδικά η κρίση περί συνδρομής του δημοσίου συμφέροντος .....	82
IV.B.3.β. Η δυνατότητα ανάκλησης της παραγγελίας περί οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη .....	85
IV.B.4. Πρακτική εφαρμογή του άρθρου 47 ΚΠΔ .....	87

IV.Γ. Φυσική προστασία – Το άρθρο 218 του νέου ΚΠΔ .....	88
IV.Γ.1. Εισαγωγή .....	88
IV.Γ.2. Τα κατ’ ιδίαν μέτρα προστασίας της παρ. 4 του άρθρου 218 ΚΠΔ .....	89
IV.Γ.2.i. Αστυνομικά μέτρα .....	90
IV.Γ.2.ii. Δικονομικά μέτρα .....	90
IV.Γ.2.iii. Διοικητικά μέτρα .....	93
V. ΕΙΔΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ .....	94
V.A. Τα κίνητρα των πληροφοριοδοτών .....	94
V.A.1. Μοντέλο προστασίας και μοντέλο κινήτρων .....	94
V.A.2. Ειδικά το μοντέλο των οικονομικών κινήτρων (bounty system) .....	95
V.A.2.α. Επιχειρήματα κατά του μοντέλου και αντίκρουσή τους .....	96
V.A.2.α.i. Αποτυχία ποιοτικής και ποσοτικής αναβάθμισης των καταγγελιών.....	96
V.A.2.α.ii. Το οικονομικό κόστος διαχείρισης των καταγγελιών.....	98
V.A.2.α.iii. Το φαινόμενο της παγίδευσης (entrapment) .....	99
V.A.2.α.iv. Το φαινόμενο των ψευδών καταγγελιών .....	100
V.A.2.α.v. Τα προγράμματα ανταμοιβής ως αντικίνητρο στην καταγγελία.....	101
V.A.2.α.vi. Το κοινωνικό κόστος της καταγγελίας με οικονομικό κίνητρο .....	103
V.A.2.α.vii. Η υπονόμευση της υποχρέωσης πίστης προς τον εργοδότη .....	104
V.A.2.β. Η θεώρηση του μοντέλου οικονομικών κινήτρων βάσει της θεωρίας των παιγνίων (game theory) .....	105
V.A.2.γ. Οικονομικά κίνητρα στο εθνικό μας δίκαιο; .....	106
V.B. Οι πληροφοριοδότες ειδικής κατηγορίας .....	107
V.B.1. Whistleblowing και καθήκον επαγγελματικής εχεμύθειας .....	107
V.B.2. Whistleblowing, εθνική ασφάλεια και διαβαθμισμένες πληροφορίες (classified information).....	111
VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	117
VII. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ .....	119
Ελληνική.....	119
Ξενόγλωσση.....	122
Οδηγοί, εκθέσεις και αναφορές.....	132
Ελληνικά κείμενα.....	132
Ξενόγλωσσα κείμενα.....	133

## Πίνακας Συντομογραφιών

Admin.	Administrative
AJPAE	Australian Journal of Professional and Applied Ethics
Ala.	Alabama
ALJ	Administrative Law Judge
Am.	American
App'x	Appendix
ARB	Administrative Review Board
art.	article
Bus.	Business
BYU L. Rev	Brigham Young University Law Review
CSRA	Civil Service Reform Act
Cal.	California
Car.	Carolina
ch.	chapter
Cir.	Circuit
Co.	Columbia
Col.	Colorado
Conn.	Connecticut
Contemp Account Res	Contemporary Accounting Research
D.	District
DePaul Bus. & Comm. L.J.	DePaul Business and Commercial Law Journal
Dep't	Department
DoJ	Department of Justice
DoL	Department Of Labor
E.	Eastern
Eds	Editors
EEA	European Economic Association
Em. Rts. & Emp. Pol'y J.	Employee Rights and Employment Policy Journal
ESP	Experimental Social Psychology
ex rel	ex relatione
expl.	explanatory
F., Fed.	Federal
FCA	False Claims Act
FERA	Fraud Enforcement and Recovery Act
FiCA	Financial Conduct Authority
Fla.	Florida
Fla. St. U. L. Rev.	Florida State University Law Review
IC	Intelligence Community
ICWPA	Intelligence Community Whistleblower Protection Act
IG	Inspector General
Ill.	Illinois
Inc.	Incorporated
Int'l	International
IJHPM	International Journal of Health Policy and Management
IRC	Internal Revenue Code
IRS	Internal Revenue Service
Is.	Issue
J.	Journal
Kan.	Kansas
L.	Law

Loy. U. Chi.	Loyola University Chicago
M.	Middle
Mass.	Massachusetts
Md.	Maryland
Mich.	Michigan
MSPB	Merit Systems Protection Board
N.	Northern
N.D.	North Dakota
N. J	New Jersey
NJEL	Nordic Journal of European Law
No.	number
NSA	National Security Agency
N.Y.	New York
OSC	Office of Special Counsel
OSHA	Occupational Safety and Health Administration
p., pp.	page, -es
Pa.	Pennsylvania
P.R.	Puerto Rico
PRA	Prudential Regulation Authority
princ.	principle
Pub.	Public
Rev.	Review
S. Ct.	Supreme Court
S. Rep.	Senate Report
SEA	Securities Exchange Act
SEC	Securities and Exchange Commission
Supp.	Supplement
Tenn.	Tennessee
Tex.	Texas
U.S.C.	United States Code
v.	versus
Va.	Virginia
Vill.	Villanova
Vol.	Volume
W.	Western
Wash.	Washington
Env't.	Environment
WPEA	Whistleblower Protection Enhancement Act
WPA	Whistleblower Protection Act
Wis.	Wisconsin
Wm.	William



ΑιτΕκθ	Αιτιολογική Έκθεση
αντίθ.	αντίθετος,-η
ανωτ.	ανωτέρω
αρ., αριθμ.	αριθμός, -οί
άρ.	άρθρο
ΑΠ	Άρειος Πάγος
βλ.	βλέπε
γνωμ.	γνωμοδότηση
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Δ.Σ.	διοικητικό συμβούλιο
δισ.	δισεκατομμύριο,-α
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
εκ.	εκατομμύριο,-α
εκδ.	εκδόσεις
επ.	επόμενα
ερμ.	ερμηνεία
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
κ.ά.	και άλλα
ΚΠΔ	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
λ.χ.	λόγου χάρη
Ν.	νόμος
ΝΠΔΔ	νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ό.π.	όπως παραπάνω
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
παραπ.	παραπέμπεται
παρατ.	παρατηρήσεις
περ.	περίπτωση
σ.	σελίδα,-ες
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
σημ.	σημείωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

## I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

### I.1. Η έννοια του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» (whistleblower) — Διάκριση από συναφείς έννοιες

Ο όρος «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος» εισήχθη στο δίκαιό μας το έτος 2014 με τη διάταξη 45B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και αποτελεί την ελληνική απόδοση του αντίστοιχου αγγλοσαξωνικού όρου «whistleblower»<sup>2</sup>. Οι μελετητές ανά τον κόσμο συμφωνούν πως δεν υπάρχει κοινός ορισμός του whistleblowing, ούτε κοινές προϋποθέσεις υπό τις οποίες το κράτος οφείλει να του παρέχει προστασία<sup>3</sup>.

Ο πιο διαδεδομένος στην ακαδημαϊκή κοινότητα ορισμός είναι αυτός των *Near* και *Miceli*, βάσει του οποίου whistleblowing είναι η αποκάλυψη από πρώην ή εν ενεργεία μέλη ενός οργανισμού παράνομων, ανήθικων ή αθέμιτων πρακτικών που βρίσκονται υπό τον έλεγχο του εργοδότη, σε πρόσωπο ή οργανισμούς που μπορούν να αναλάβουν δράση<sup>4</sup>. Ωστόσο, και αυτός αμφισβητείται, αφού μεταξύ άλλων δεν περιλαμβάνει τους πληροφοριοδότες που δεν υπήρξαν ποτέ μέλη του οργανισμού, αλλά συνδέονται με αυτόν με άλλου είδους σχέση<sup>5</sup>.

Το whistleblowing έχει ορισθεί από τον *Hirschman* ως μία εκδήλωση διαφωνίας (act of dissent)<sup>6</sup>. Σύμφωνα με το συγγραφέα, όταν ένας υπάλληλος έρχεται αντιμέτωπος με εκφυλιστικές συμπεριφορές εντός του οργανισμού, έχει τρεις επιλογές: να αποχωρήσει (exit), να μιλήσει (voice) ή να σιωπήσει (loyalty). Η αποχώρηση αντιπροσωπεύει την τακτική της αποστασιοποίησης από ένα πρόβλημα, η ομιλία την έκφραση ανησυχίας ή διαφωνίας προς το σκοπό αντιμετώπισης των δυσλειτουργιών και η σιωπή το μερικό ή ολικό συμβιβασμό με την επιλήψιμη πράξη<sup>7</sup>. Πιθανότατα, είναι η δεύτερη επιλογή αυτή που θα μπορούσε να εκληφθεί ως «act of dissent»<sup>8</sup>. Αυτό όμως δεν ισχύει σε κάθε περίπτωση έκφρασης ανησυχίας, αλλά μόνο όταν αυτή συνιστά επίμονη εκδήλωση διαφωνίας με τις κακές πρακτικές<sup>9</sup>. Ο ανωτέρω ορισμός εισφέρει στην ευχερή

---

<sup>2</sup> Ν. 4254/2014, ΦΕΚ Α 85/07.04.2014. Η απόδοση αυτή έχει επικριθεί ως άστοχη. Βλ. *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 176, η οποία προτείνει τον όρο «μάρτυρας ειδικού καθεστώτος», *ibid*, σ. 408.

<sup>3</sup> *ERCAS*, Whistleblower Protection Legislation and Corruption, 2018, σ. 5, *IACA*, Defining Whistleblowing, 2018, σ. 2, *E. Becker*, Calling Foul, 2015, σ. 69. Για μία ιστορική αναδρομή του θεσμού βλ. *Δ. Τσιλίκη*, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες, 2018, στ. Β.

<sup>4</sup> *J.P. Near, M.P. Miceli*, Organizational dissidence, 1985, σ. 4.

<sup>5</sup> Βλ. *P. Bowden*, A Comparative Analysis, 2006, σ. 2. Βλ. και *I. Chalouat et al*, Law and practices on protecting whistleblowers, 2019, σ. 7, *Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή*, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, 2016, σ. 5, η οποία υποστηρίζει ότι το εύρος της έννοιας δεν περιορίζεται στους υπαλλήλους, αλλά εκτείνεται και σε κάθε τρίτο που πληροφορείται από άτομο εντός του οργανισμού συγκεκριμένες παρανομίες.

<sup>6</sup> *P.B. Jubb*, Whistleblowing, 1999, σ. 79.

<sup>7</sup> *Ibid*.

<sup>8</sup> *IACA*, Defining Whistleblowing, 2018, σ. 2.

<sup>9</sup> *P.B. Jubb*, Whistleblowing, 1999, σ. 79.

κατανόηση και διάκριση των whistleblowers από άλλες κατηγορίες μαρτύρων, μολονότι δε συνιστά πολλές φορές το βασικό κριτήριο.

Συγκεκριμένα, οι whistleblowers διακρίνονται από τους «μάρτυρες του στέμματος» (“King’s evidence”) ή αλλιώς «cooperating witnesses», δηλαδή τα πρόσωπα που εμπλέκονται τα ίδια στην παράνομη συμπεριφορά και αποκαλύπτουν πληροφορίες στις Αρχές, είτε οικειοθελώς είτε έπειτα από εξαναγκασμό, όχι ως εκδήλωση διαφωνίας, αλλά για να εξασφαλίσουν την απαλλαγή από την ευθύνη ή την επιεικέστερη ποινική μεταχείριση<sup>10</sup>. Το βασικό κριτήριο διάκρισης εν προκειμένω είναι η νομική θέση του παρέχοντος τις πληροφορίες. Τα πρόσωπα αυτά, λόγω της αξιόποινης εμπλοκής τους, βρίσκονται σε υποδεέστερη θέση προς τον οργανισμό ή το άτομο που δέχεται τις πληροφορίες και είναι υποχρεωμένα να υπακούσουν εντολές για να μην υποστούν τις προβλεπόμενες κυρώσεις<sup>11</sup>.

Υφέρει, δηλαδή, ένα στοιχείο εκβιασμού που ελλείπει από τους νόμους των πληροφοριοδοτών, οι οποίοι δε ρυθμίζουν την ποινική μεταχείριση των εμπλεκόμενων σε μία αξιόποινη συμπεριφορά προσώπων. Αυτή η ανταλλακτική σχέση μεταξύ κράτους και «μαρτύρων του στέμματος» διακρίνει τους τελευταίους από τους whistleblowers που δεν εξαγοράζονται με δέλεαρ τη συγχώρεση ή την επιεικέστερη ποινική μεταχείριση και —κατά κανόνα— δεν επιζητούν καμία ανταμοιβή, παρά μόνο τη διατήρηση της θέσης τους (status quo)<sup>12</sup>.

Ξεχωριστή περίπτωση αποτελούν τα συνεργαζόμενα με τις Αρχές τρίτα πρόσωπα, οι λεγόμενοι «confidential informants» που έχουν γενικώς κακή φήμη. Πρόκειται για άτομα, συνήθως του υποκόσμου, που παρέχουν χρήσιμες και αξιόπιστες πληροφορίες στις Αρχές για την τέλεση εγκλημάτων με τη συμφωνία να μην αποκαλυφθεί η ταυτότητά τους<sup>13</sup>. Γι’ αυτό, οι μάρτυρες αυτοί δεν κλητεύονται ποτέ στο δικαστήριο, αλλά παρέχουν τις «υπηρεσίες» τους στο παρασκήνιο<sup>14</sup>. Διαφέρει, επίσης, από το whistleblowing η παραδοσιακή υποβολή καταγγελίας για παράνομες πράξεις (μήνυση, έγκληση ή ακόμα και γνωστοποίηση τέλεσης αξιόποινων πράξεων από ιδιώτες ή αξιωματούχους), καθώς το whistleblowing δεν εμφανίζεται μεμονωμένα, αλλά αποτελεί αντικείμενο μιας διαδικασίας εσωτερικού ελέγχου<sup>15</sup>, αναδεικνυομένου, έτσι, του

---

<sup>10</sup> Για τους «μάρτυρες του στέμματος» βλ. *H. Αναγνωστόπουλο*, Εξάρθρωση συμμορίας και αναστολή εκτέλεσως της ποινής, 1986, σ. 252-264. Βλ. επίσης *D. Fitzgerald & S. Coffey*, Informants, 2015, σ. 25-26, *Δ. Τσιλίκη*, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες, 2018, στ. Γ αρ. 10, *D. Banisar*, Whistleblowing, 2011, σ. 5, ο οποίος χρησιμοποιεί τον όρο «informer». Πλην όμως, θα προτιμήσουμε τον όρο «cooperating witness», ώστε να αποφευχθεί σύγχυση με την επόμενη κατηγορία μαρτύρων, τα συνεργαζόμενα με τις Αρχές τρίτα πρόσωπα.

<sup>11</sup> *D. Banisar*, ibid, σ. 5.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *D. Fitzgerald & S. Coffey*, Informants, 2015, σ. 23, *P.B. Jubb*, Whistleblowing, 1999, σ. 79.

<sup>14</sup> *D. Fitzgerald & S. Coffey*, ibid, σ. 25.

<sup>15</sup> *Δ. Τσιλίκης*, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες, 2018, στ. Γ, αρ. 11.

βασικού χαρακτηριστικού του, ήτοι της εκδήλωσης της επιλήψιμης συμπεριφοράς εντός ενός οργανωτικού πλαισίου<sup>16</sup>.

Έχει επισημανθεί, τέλος, ότι θα πρέπει να αποφεύγεται η σύγχυση με το καθήκον ενημέρωσης του προϊσταμένου, το οποίο μπορεί να αφορά δημοσίους υπαλλήλους ή στελέχη επιχειρήσεων<sup>17</sup>. Στην περίπτωση αυτή, η πληροφόρηση λαμβάνει χώρα προς το σκοπό αποφυγής ποινικών ή άλλων κυρώσεων και όχι εκ λόγων συνειδήσεως, ενώ παράλληλα η υποχρέωση ενημέρωσης περιορίζεται συνήθως στα ποινικά αδικήματα (πρβλ. 38 παρ. 2 ΚΠΔ), εν αντιθέσει με το whistleblowing που μπορεί να αφορά οποιαδήποτε πράξη κακοδιαχείρισης<sup>18</sup>. Πάντως, η παρατήρηση αυτή έχει μικρή σημασία, αφού, όπως θα δούμε κατωτέρω, αφενός το καθήκον ενημέρωσης δεν αποκλείει την ιδιότητα του πληροφοριοδότη και αφετέρου το whistleblowing δεν προϋποθέτει λόγους συνειδήσεως.

## **1.2. Διακρίσεις του whistleblowing**

Βασική διάκριση του whistleblowing είναι αυτή σε εσωτερικό (internal) και εξωτερικό (external), ανάλογα με το αν ο πληροφοριοδότης αναφέρεται στους εσωτερικούς μηχανισμούς του οργανισμού στον οποίο εργάζεται ή αν προσφεύγει στις δημόσιες αρχές και στα μέσα μαζικής ενημέρωσης —στην τελευταία περίπτωση, μάλιστα, γίνεται λόγος για δημόσια αποκάλυψη.

Όπως ευλόγως μπορεί να συναχθεί, το εσωτερικό whistleblowing διάκειται φιλικά προς την οργανωμένη δομή, καθότι αποτελεί μέσο αυτοελέγχου της<sup>19</sup>, χωρίς τις βαριές συνέπειες της εμπλοκής των κρατικών Αρχών. Η εσωτερική αναφορά, όμως, προτιμάται και από τον ίδιο τον εργαζόμενο, ο οποίος συνήθως αισθάνεται περισσότερο άνετα να καταγγείλει μία παράνομη πράξη εντός του οργανισμού, γιατί αυτή η συμπεριφορά δεν προσκρούει, αλλά αντίθετα υπηρετεί το καθήκον πίστης προς τον εργοδότη<sup>20</sup>. Ας μη λησμονούμε, εξάλλου, ότι οι χρηματοοικονομικές πληροφορίες των επιχειρήσεων αποτελούν ένα βασικό στοιχείο της ανταγωνιστικής αγοράς και η αποκάλυψή τους μέσω του εξωτερικού whistleblowing θα προκαλούσε ζημία στην επιχείρηση<sup>21</sup>. Δεν λείπουν βέβαια και τα μειονεκτήματα, όπως η πιθανότητα αγνόησης των αναφορών του

---

<sup>16</sup> P.B. Jubb, Whistleblowing, 1999, σ. 86.

<sup>17</sup> D. Banisar, Whistleblowing, 2011, σ. 5.

<sup>18</sup> Ibid, σ. 5-6.

<sup>19</sup> Δ. Τσιλίκη, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες, 2018, στ. Γ, αρ. 12.

<sup>20</sup> S. C. Leifer, Protecting Whistleblower Protections, 2014, σ. 127-128, A. Nawawi & A. S. A. P. Salin, To whistle or not to whistle?, 2019, σ. 261.

<sup>21</sup> Για τα πλεονεκτήματα του εσωτερικού whistleblowing, βλ. αναλυτικά D. Kaferanis, Reporting to the Boss, 2019, σ. 17-20.

πληροφοριοδότη από τον οργανισμό ή χειρότερα, συγκάλυψης του προβλήματος χωρίς επίλυσή του<sup>22</sup>.

Το whistleblowing διακρίνεται, περαιτέρω, σε ανώνυμο και επώνυμο, ανάλογα με το αν συνοδεύεται από την αποκάλυψη της ταυτότητας του αναφέροντος ή όχι, ενώ ενδιάμεση κατηγορία αποτελεί η αναφορά υπό συνθήκες εμπιστευτικότητας<sup>23</sup>. Η διαφορά της ανωνυμίας από την εμπιστευτικότητα συνίσταται στο ότι στην τελευταία περίπτωση η ταυτότητα του αναφέροντος είναι γνωστή στον αποδέκτη της καταγγελίας, ενώ στην πρώτη όχι<sup>24</sup>. Η δυνατότητα ανώνυμης καταγγελίας αποτελεί εριζόμενο ζήτημα, τα εκατέρωθεν επιχειρήματα του οποίου αναπτύσσονται στον οικείο τόπο<sup>25</sup>.

Με κριτήριο το επιτρεπτό ή μη της μυστικότητας των πληροφοριών, διατυπώθηκε η διάκριση σε leaking και lato sensu whistleblowing<sup>26</sup>. Στην πρώτη περίπτωση, η μυστικότητα των κρατικών απορρήτων επιβάλλεται από το νόμο, είναι θεμιτή και γνωστή στο κοινό (shallow/legitimate secrecy), ενώ στη δεύτερη όχι και συντηρείται από τον ίδιο τον παραβάτη προς συγκάλυψη της πράξης του (deep/illegitimate secrecy)<sup>27</sup>.

Η διάκριση έχει θεωρητικό, κυρίως, ενδιαφέρον και καταδεικνύει ότι η επιβολή ποινικών κυρώσεων στον πληροφοριοδότη της δεύτερης κατηγορίας αποτελεί δυσανάλογο περιορισμό της ελευθερίας της έκφρασης, αφού αυτός με την αποκάλυψή του θέτει τέλος σε μία ούτως ή άλλως ανεπίτρεπτη μυστικότητα («improper classification»<sup>28</sup>)<sup>29</sup>. Κριτήριο δεν είναι η «ευαίσθητη» ή μη φύση των πληροφοριών, αλλά τα όρια της εκ του νόμου προβλεπόμενης μυστικότητας, αφού και στον τομέα της εθνικής ασφάλειας μπορεί να υπάρξει υπέρβαση των τελευταίων —αυτό είναι, άλλωστε, και το ζητούμενο<sup>30</sup>. Οφείλουμε, ωστόσο, να επισημάνουμε πως στην πρώτη περίπτωση δεν πρόκειται κατ' ακριβολογίαν για whistleblowing, αφού δε συντρέχει το βασικό στοιχείο του, ήτοι η αποκάλυψη παράνομων, ανήθικων ή αθέμιτων πρακτικών.

Τέλος, το whistleblowing διακρίνεται σε ήπιο (soft) ή έντονο (hard), ανάλογα με το αν αποσκοπεί απλώς στην ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης ή στην επιβολή κυρώσεων<sup>31</sup>. Η

---

<sup>22</sup> D. Kaferanis, Reporting to the Boss, 2019, σ. 24-25, για τους τρόπους με τους οποίους το εσωτερικό whistleblowing μπορεί να αποβεί αναποτελεσματικό.

<sup>23</sup> Δ. Τσιλίκη, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες, 2018, στ. Γ, αρ. 13.

<sup>24</sup> Blueprint for Free Speech, Getting Whistleblower Protection Right, 2020, σ. 21, GRECO, Lessons learnt, 2012, σ. 35-36.

<sup>25</sup> Υπό στ. [III.B.3.β.ii.](#)

<sup>26</sup> I. Kampourakis, Protecting National Security Whistleblowers, 2020, σ. 37.

<sup>27</sup> Ibid, σ. 37-38, 44-45.

<sup>28</sup> P. L. Bellia, WikiLeaks, 2012, σ. 1523.

<sup>29</sup> I. Kampourakis, ibid, σ. 42.

<sup>30</sup> Ο προβληματισμός αναπτύσσεται ξεχωριστά στο τέλος της παρούσας υπό στ. [V.B.2.](#)

<sup>31</sup> Φ. Παναγοπούλου-Κουντατζή, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, 2016, σ. 4-5.

τελευταία διάκριση είναι, πάντως, σχετική, καθότι η αποκάλυψη των πληροφοριών (πρέπει να) συνεπάγεται την αυτεπάγγελτη δράση του κρατικού μηχανισμού καταστολής<sup>32</sup>.

### **1.3. Η συμβολή του whistleblowing και η ανάγκη προστασίας**

Το whistleblowing συνιστά ένα σημαντικό εργαλείο για την καταπολέμηση της διαφθοράς και ανομίας. Οι πληροφοριοδότες βρίσκονται σε πλεονεκτική θέση σε σχέση με τον κρατικό μηχανισμό κατά το ότι είναι τα πρώτα άτομα που λαμβάνουν εκ των έσω γνώση μίας επιλήψιμης συμπεριφοράς και με την έγκαιρη καταγγελία τους μπορούν να εισφέρουν σημαντικά στην εξιχνίαση υποθέσεων που πολλές φορές θα έμεναν στο σκοτάδι<sup>33</sup>. Εξάλλου, όπως θα αναφερθεί στο τέλος της παρούσας, ένα από τα βασικότερα επιχειρήματα των υπερασπιστών των μοντέλων οικονομικών κινήτρων (bounty systems) είναι ότι οι εκ των έσω πληροφορίες αποτελούν δημόσιο αγαθό, για την παροχή του οποίου θα πρέπει να ανταμειφθεί ο πληροφοριοδότης, αφού «γλιτώνει» χρόνο και χρήμα από τις ανακριτικές Αρχές<sup>34</sup>.

Πράγματι, συχνά οι Αρχές δεν θα έφθαναν καν στη διερεύνηση σοβαρών πρακτικών κακοδιαχείρισης ή θα το έκαναν με μεγάλη καθυστέρηση, με αποτέλεσμα είτε τη δυσχερέστερη πάταξη της διαφθοράς είτε την μη αναστρέψιμη βλάβη σημαντικών αγαθών<sup>35</sup>. Η πιθανότητα αυτή είναι στην εποχή μας μεγαλύτερη, όχι μόνο λόγω της αυξημένης περιπλοκότητας των οικονομικών εγκλημάτων<sup>36</sup>, αλλά ιδίως λόγω των δυνατοτήτων που η τεχνολογία παρέχει στην τέλεση και απόκρυψή τους<sup>37</sup>.

Οι αποκάλυψεις των πληροφοριοδοτών αφορούν συνήθως την κοινωνική ολότητα, καθώς σχετίζονται είτε με την επιλήψιμη δράση κυβερνητικών ή πολιτικών αξιωματούχων είτε με τη συστηματική παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών<sup>38</sup>. Παράλληλα, αφορούν πρακτικές κακοδιαχείρισης ή κατασπατάλησης εντός ισχυρών ιδιωτικών ή κρατικών οντοτήτων με άμεση επίπτωση σε σημαντικά αγαθά του πληθυσμού. Το whistleblowing είναι όμως χρήσιμο και για τις ίδιες τις επιχειρήσεις, οι οποίες, επιθυμώντας σωστή εσωτερική διαχείριση με όρους διαφάνειας και νομιμότητας, διαθέτουν έναν έγκαιρο εσωτερικό συναγερμό (early warning

---

<sup>32</sup> Όπως αναγνωρίζει και η ανωτέρω συγγραφέας, σ. 5.

<sup>33</sup> *E. Andreis, Towards Common Minimum Standards*, 2019, σ. 576, *J. Fisher et al, Privatizing Regulation*, 2000, σ. 120.

<sup>34</sup> Βλ. κατωτέρω υπό στ. [V.A.2.a.ii.](#)

<sup>35</sup> *E. Becker, Calling Foul*, 2015, σ. 72, *J. Fisher et al, Privatizing Regulation*, 2000, σ. 119.

<sup>36</sup> Το οικονομικό σκάνδαλο της Enron που, όπως θα δούμε κατωτέρω, αποτέλεσε την αιτία υιοθέτησης του SOX, περιελάμβανε περίπλοκα λογιστικά τεχνάσματα εξαπάτησης του επενδυτικού κοινού και ήρθε στο φως μέσω της υπαλλήλου-λογίστριας Sherron Watkins. *S. Rep. No. 107-146*, σ. 2-3.

<sup>37</sup> *D. Kaftaranis, Reporting to the Boss*, 2019, σ. 9.

<sup>38</sup> Στην τελευταία αυτή περίπτωση γίνεται λόγος για πολιτικό whistleblowing. Ο διασημότερος whistleblower των τελευταίων ετών, ο Edward Snowden που διέρρευσε στο διαδίκτυο κρατικά απόρρητα των μυστικών υπηρεσιών των ΗΠΑ για τη μαζική παρακολούθηση των επικοινωνιών του πληθυσμού, θεωρήθηκε υπέρμαχος της δημοκρατίας. *M. Kumar & D. Santoro, A justification of whistleblowing*, 2017, σ. 670.

sign)<sup>39</sup>, ένα αποτελεσματικό εργαλείο επιβολής εκεί που η κρατική καταστολή μπορεί να αποβεί όχι μόνο ανεπαρκής<sup>40</sup>, αλλά και επικίνδυνη για τη φήμη του οργανισμού.

Ο καθοριστικός ρόλος των πληροφοριοδοτών έγινε ιδιαίτερα αισθητός την περίοδο που διανύουμε λόγω της εξάπλωσης της πανδημίας COVID-19 και τα εκτεταμένα φαινόμενα παραπληροφόρησης του κοινού και παραβίασης των υγειονομικών και άλλων μέτρων από ιδιωτικές και κρατικές οντότητες<sup>41</sup>. Σε περιόδους κατεπείγοντος χαρακτήρα με άμεσο κίνδυνο για τη δημόσια υγεία, η ανάγκη για ενημέρωση και διαφάνεια καθίσταται πιο επιτακτική από ποτέ<sup>42</sup>. Εν τέλει, το whistleblowing προωθεί την ίδια τη δημοκρατία, καθώς υπηρετεί τη διαφάνεια και το δικαίωμα του κοινού σε ενημέρωση, ενώ το ίδιο συνιστά ενάσκηση του δικαιώματος ελευθερίας της έκφρασης<sup>43</sup>.

Παρά τη χρησιμότητά του, ωστόσο, πολλά εμπόδια το καθιστούν αναποτελεσματικό. Ο σοβαρότερος σκόπελος στην ανάπτυξη του θεσμού είναι ο φόβος των αντιποίνων, τα οποία μπορεί να συνεφέλκονται είτε ήπιας έντασης παρενόχληση ή απομόνωση στο χώρο εργασίας (mobbing)<sup>44</sup> είτε πολύ σοβαρότερες συνέπειες που, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, μπορούν να φθάσουν στην απώλεια της ζωής<sup>45</sup>. Διαρκούς της πανδημίας πολλοί επαγγελματίες του χώρου της περίθαλψης υπέστησαν αντίποινα, γιατί εξέφρασαν δημοσίως τις ανησυχίες τους για την ελλιπή οργάνωση και την απουσία επαρκούς εξοπλισμού<sup>46</sup>. Στη Γερμανία γνωστή επιχείρηση απέλυσε υπάλληλο που δημοσίευσε video όπου απεικονίζεται κραυγαλέα παραβίαση των υγειονομικών κανόνων από τους υπαλλήλους<sup>47</sup>.

Πέραν των ανωτέρω, υπάρχουν και άλλοι λόγοι που καθιστούν το whistleblowing μία επικίνδυνη δραστηριότητα. Τέτοιοι είναι η πιθανότητα ο πληροφοριοδότης να βρεθεί ποινικά,

---

<sup>39</sup> D. Banisar, Whistleblowing, 2011, σ. 7.

<sup>40</sup> D. Kafteranis, A new enforcement tool, 2020, σ. 51.

<sup>41</sup> T. Nyreöd & G. Spagnolo, Whistleblowers During the Covid-19 Pandemic, 2020, σ. 3.

<sup>42</sup> Δεν είναι τυχαίο ότι την περίοδο της πανδημίας η Securities and Exchange Commission (SEC) σημείωσε αύξηση 35% στις καταγγελίες, ενώ ανησυχίες διατυπώθηκαν για απάτες και καταχρήσεις σχετικά με τα πακέτα στήριξης της οικονομίας (stimulus packages). *Ibid.*

<sup>43</sup> Βλ. N. Desbenoit, The role of whistleblowers in preserving democracy, 2017, σ. 7-8, E. Andreis, Towards Common Minimum Standards, 2019, σ. 577.

<sup>44</sup> Al. Fred, What Makes Whistleblowers So Threatening?, 2015, σ. 71.

<sup>45</sup> Ο Satyendra Dubey δολοφονήθηκε στην Ινδία το 2003 για την αποκάλυψη διαφθοράς στο έργο κατασκευής της λεωφόρου Golden Quadrilateral. <https://www.thehindu.com/news/national/Three-get-life-in-Satyendra-Dubey-murder-case/article16625349.ece>. Στατιστικές έρευνες για τη συχνότητα των αντιποίνων σε βάρος των πληροφοριοδοτών βλ. σε K. Sawyer et al, The Necessary Illegitimacy of the Whistleblower, 2010, σ. 88-89.

<sup>46</sup> Transparency International, Governments and corporations need to guarantee safety of COVID-19 whistleblowers, 2020. Πριν την εξάπλωση του ιού COVID-19 στη Wuhan, η οποία εξελίχθηκε σε παγκόσμια επιδημία, ο κινέζος γιατρός Li Wenliang προειδοποίησε για ύποπτο μικρόβιο σε ασθενείς του τοπικού νοσοκομείου. Αποτέλεσμα ήταν να κατηγορηθεί για διάδοση ψευδών ειδήσεων και να απειληθεί με κυρώσεις. D. Kafteranis, Coronavirus and the Whistleblower, 2020.

<sup>47</sup> <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/whistleblower-toennies-video-corona-kantine-kuendigung-hygiene-arbeitsrecht/>.

πειθαρχικά ή αστικά υπόλογος όχι μόνο για την αποκάλυψη ορισμένων εμπιστευτικών ή απόρρητων πληροφοριών, αλλά και για την ίδια την πρόσβαση σε αυτές ή την παράνομη πράξη της δυσφήμισης. Εξάλλου, κίνδυνο νομικής ευθύνης γεννούν και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το καθήκον πίστης του εργαζόμενου προς τον εργοδότη<sup>48</sup>.

Περαιτέρω, πολιτισμικές αντιλήψεις προσδίδουν αρνητική χροιά στο whistleblowing, λόγω της ευρείας χρήσης των πληροφοριοδοτών και ανώνυμων καταγγελτών από τα αυταρχικά και ναζιστικά καθεστώτα ως μέσο διατήρησης της εξουσίας<sup>49</sup>, ενώ αποθαρρυντικά λειτουργεί και η έλλειψη ενημέρωσης για τη διαδικασία της καταγγελίας και τη νομική προστασία που παρέχεται<sup>50</sup>. Για τους ανωτέρω λόγους και δεδομένης της αναμφισβήτητης χρησιμότητάς τους, καταβάλλεται διαρκής προσπάθεια σε διεθνές επίπεδο για την ενίσχυση του νομικού καθεστώτος των πληροφοριοδοτών, αλλά και την ενθάρρυνσή τους στην υποβολή καταγγελιών.

Η παρούσα εργασία εκπονείται στο πλαίσιο του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών με κατεύθυνση «Ποινικό Δίκαιο και Ποινική Δικονομία». Σκοπός της είναι η εξέταση του νομικού καθεστώτος των πληροφοριοδοτών ή —κατά τον ελληνικό όρο— «μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος» στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ελλάδα. Η θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση του νομοθετικού πλαισίου των τριών εννόμων τάξεων θα οδηγήσει σε ασφαλή συμπεράσματα για την αποτελεσματικότητα εκάστου, ενώ χρήσιμη θα αποβεί σε ορισμένα σημεία και η συγκριτική επισκόπηση.

Η εμβάθυνση στο νομικό σύστημα των ΗΠΑ έδωσε την αφορμή να θιγεί το εριζόμενο ζήτημα των οικονομικών κινήτρων, προκειμένου, μέσω της παράθεσης των εκατέρωθεν επιχειρημάτων, να αναδειχθεί η ωφελιμότητά τους. Τέλος, επιλέχθηκε η περιπλάνηση στο «θολό» πεδίο των πληροφοριοδοτών ειδικής κατηγορίας, ήτοι των δεσμευόμενων είτε από το καθήκον επαγγελματικής εχεμύθειας είτε από την υποχρέωση μυστικότητας των κρατικών υπηρεσιών. Με τον τρόπο αυτό θα καταστεί σαφές ότι η προστασία του whistleblowing απαιτεί ενίοτε σοβαρές σταθμίσεις με τη φύση ορισμένων λειτουργημάτων και την εθνική ασφάλεια, οι οποίες όμως θα πρέπει να γίνονται με νηφαλιότητα και να μην τίθενται οι τελευταίες ως πρόσχημα για την εξασφάλιση ενός χώρου «επιτρεπτής παρανομίας».

---

<sup>48</sup> D. Banisar, Whistleblowing, 2011, σ. 9-11.

<sup>49</sup> D. Banisar, ibid, σ. 13, T. Nyrenöd & G. Spagnolo, Whistleblower Protections but no Rewards, 2018, σ. 7.

<sup>50</sup> G. Georgiadou The European Commission's Proposal, 2018, σ. 167, E. Andreis, Towards Common Minimum Standards, 2019, σ. 581.



## II. ΟΙ ΜΑΡΤΥΡΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΣΤΙΣ ΗΠΑ

### II.A. Εισαγωγή

Κάποιος που επιθυμεί να εντρυφήσει στο θεσμό των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, δεν μπορεί αγνοήσει το νομικό πλαίσιο των ΗΠΑ. Και αυτό γιατί η Αμερική, ως κοιτίδα του θεσμού, είναι πρωτοπόρος στους νόμους που προστατεύουν και ανταμείβουν τα πρόσωπα που καταγγέλλουν παραβάσεις. Ακόμα και πριν την ψήφιση του False Claim Acts το 1863, υφίστατο στο αμερικανικό δίκαιο μακρά παράδοση στη συμμετοχή των ιδιωτών στη διαδικασία επιβολής του νόμου<sup>51</sup>. Άλλωστε, ο πρώτος ομοσπονδιακός νόμος περί προστασίας των πληροφοριοδοτών ανατρέχει ήδη πριν τη θέσπιση του αμερικανικού Συντάγματος και δη στο έτος 1778, ένας νόμος που ο *Allison Stanger*, συγγραφέας του διάσημου βιβλίου *Whistleblowers: Honesty in America from Washington to Trump*, χαρακτηρίζει ως «τον πρώτο νόμο παγκοσμίως περί προστασίας των πληροφοριοδοτών»<sup>52</sup>.

Ένα πρόσωπο που αποφασίζει να καταγγείλει μια επιλήψιμη συμπεριφορά στις ΗΠΑ μπορεί να αναζητήσει νομική προστασία σε τρία επίπεδα: στην ομοσπονδιακή νομοθεσία, με την οποία θα ασχοληθούμε στην παρούσα εργασία, στην εσωτερική νομοθεσία της εκάστοτε πολιτείας, καθώς και στις διαμορφωθείσες στο common law εξαιρέσεις από την αρχή του εργατικού δικαίου employment-at-will, όταν πλήττεται το δημόσιο συμφέρον<sup>53</sup>.

Με βάση την αρχή αυτή, την οποία έχουν καθιερώσει όλες οι πολιτείες των ΗΠΑ πλην της Montana, σε περίπτωση σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου, το ένα από τα δύο μέρη μπορεί να προβεί στην λύση αυτής ελευθέρως και για οποιονδήποτε λόγο, χωρίς να ενέχεται συμβατικά έναντι του άλλου μέρους<sup>54</sup>. Ωστόσο, περισσότερες από σαράντα πολιτείες των ΗΠΑ αναγνωρίζουν ότι σε περίπτωση απόλυσης που πλήττει το δημόσιο συμφέρον —κάτι το οποίο συμβαίνει, μεταξύ άλλων, όταν αυτή οφείλεται στο whistleblowing— στοιχειοθετείται αστικό αδίκημα και συντρέχει εξαίρεση από τον κανόνα at-will<sup>55</sup>.

Σε ομοσπονδιακό επίπεδο το whistleblowing δε ρυθμίζεται πλήρως και ομοιόμορφα, αλλά διακρίνεται από σποραδικότητα. Πράγματι, αν και οι ομοσπονδιακοί νόμοι είναι γενικότερα περισσότερο ευνοϊκοί για τον πληροφοριοδότη από ό, τι οι αντίστοιχοι πολιτειακοί,

<sup>51</sup> *S. Kohn*, *Concepts and procedures*, 2001, σ. 204.

<sup>52</sup> *C. Klein*, *US Whistleblowers First Got Government Protection in 1777*, 2019. Βλ. και *S. Kohn*, *ibid*. Ο νόμος αυτός είχε σκοπό την καταστολή φαινομένων κακοποίησης των κρατουμένων από το Πολεμικό Ναυτικό. *Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή*, *Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος*, 2016, σ. 31-32.

<sup>53</sup> *G. Sinzdek*, *An Analysis of Current Whistleblower Laws*, 2008, σ. 1643.

<sup>54</sup> *Ruud J. & Becker W.*, *Employment-at-Will*, 2012, σ. 181.

<sup>55</sup> *Ruud J., & Becker W.*, *ibid*, σ. 181-182. Για τις εξαιρέσεις σε κάθε πολιτεία των ΗΠΑ βλ. διεξοδικά *S. Kohn*, *Concepts and procedures*, 2001, σ. 21 επ.

χαρακτηρίζονται από μία αποσπασματικότητα που αφαιρεί από την αποτελεσματικότητά τους. Και αυτό γιατί κάθε ομοσπονδιακός νόμος αναφέρεται σε συγκεκριμένη και περιοριστικά αναφερόμενη κατηγορία προσώπων<sup>56</sup>, καταγγελλόμενων συμπεριφορών<sup>57</sup>, αλλά και τρόπων καταγγελίας<sup>58</sup>.

Περαιτέρω, το νομοθετικό πλαίσιο των ΗΠΑ διαφοροποιείται σε αρκετούς τομείς και από το εσωτερικό δίκαιο των επιμέρους πολιτειών, με αποτέλεσμα τη δημιουργία σύγχυσης και ανασφάλειας. Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί το ζήτημα του αποδέκτη της καταγγελίας. Οι περισσότεροι εσωτερικοί νόμοι απαιτούν συνήθως από τον πληροφοριοδότη να προβεί σε αναφορά σε έναν εξωτερικό φορέα. Επομένως, όσα πρόσωπα δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής κάποιου ομοσπονδιακού νόμου που προστατεύει την εσωτερική αναφορά, στερούνται των βασικών πλεονεκτημάτων της και θα πρέπει είτε να συμβιβασθούν με την εξωτερική καταγγελία είτε να σιωπήσουν<sup>59</sup>.

Οι ΗΠΑ διαθέτουν δεκάδες νόμους για την προστασία των πληροφοριοδοτών, τόσο σε πολιτειακό, όσο και ομοσπονδιακό επίπεδο, καθώς και ξεχωριστές ρυθμίσεις στους τομείς της υγείας, της ασφάλειας και της ευημερίας<sup>60</sup>. Μόνο σε ομοσπονδιακό επίπεδο υπάρχουν αυτή τη στιγμή πάνω από πενήντα νόμοι περί προστασίας των πληροφοριοδοτών<sup>61</sup>. Στην εν λόγω ενότητα θα αναφερθούμε στους κυριότερους εξ αυτών, ήτοι στους False Claims Act (1863), Whistleblower Protection Act (1989), Sarbanes Oxley Act (2002) και Dodd Frank Act (2010).

---

<sup>56</sup> Λ.χ. ο Whistleblower Protection Act (1989) αφορά μόνο τους ομοσπονδιακούς υπαλλήλους των ΗΠΑ.

<sup>57</sup> Ο Sarbanes Oxley Act (2002) αφορά συγκεκριμένες περιπτώσεις απάτης και παραβάσεις των νόμων περί κινητών αξιών.

<sup>58</sup> Κάποιοι νόμοι προστατεύουν μόνο εξωτερικό whistleblowing. Ο Dodd Frank Act (2010) αφορά μόνο καταγγελίες που έχουν τηρήσει τη διαδικασία ενώπιον της SEC, όπως μάλιστα επιβεβαιώθηκε το 2018 από το Supreme Court, δίνοντας τέλος στο διχασμό της νομολογίας. Βλ. υπό στ. [II.E.2.](#)

<sup>59</sup> G. Sinzdek, *An Analysis of Current Whistleblower Laws*, 2008, σ. 1640.

<sup>60</sup> P. Bowden, *A Comparative Analysis*, 2006, σ. 9-10.

<sup>61</sup> *Ibid.* Για μία παρουσίαση των έως τότε ομοσπονδιακών νόμων βλ. S. Kohn, *Concepts and procedures*, 2001, σ. 79-104, καθώς επίσης και CRS, *Whistleblower protections*, 2012.

## II.B. False Claims Act (FCA)<sup>62</sup>

### II.B.1. Εισαγωγή — Η διαδικασία *qui tam*

Ένας από τους παλαιότερους νόμους και σταθμός στη σύγχρονη αμερικανική ιστορία είναι ο False Claims Act (FCA), γνωστός και ως νόμος του Lincoln («Lincoln Law»), ο οποίος υιοθετήθηκε το έτος 1863, όταν αποκαλύφθηκε ότι κατά τη διάρκεια του αμερικανικού εμφυλίου εργολάβοι εξαπατούσαν το στρατό πωλώντας του ελαττωματικά προϊόντα και προμήθειες, όπως όπλα, ζώα και ρουχισμό σε εξωπραγματικά υψηλές τιμές, ζημιώνοντας με αυτόν τον τρόπο την κρατική περιουσία<sup>63</sup>.

Ο FCA δίνει το δικαίωμα σε οποιονδήποτε ιδιώτη να ασκήσει αγωγή στο όνομα του κράτους και να καταγγείλει τους παραβάτες μέσω της διαδικασίας *qui tam*<sup>64</sup>. Ο γερουσιαστής Jacob Howard που εισήγαγε το νομοσχέδιο χαρακτήρισε την απάτη σε βάρος του κράτους «μεγάλο κακό» και «ένα από τα μεγαλύτερα δεινά της περιόδου» και αιτιολόγησε την απόφασή του να στραφεί στο μηχανισμό *qui tam* αναφερόμενος στην παλαιά ρήση «δημιουργώντας έναν προδότη συλλαμβάνεις έναν άλλον» (*setting a rogue to catch a rogue*), αφού η ως άνω δυνατότητα παρέχει ένα ισχυρό κίνητρο στον παραβάτη να προδώσει τον «συνεργάτη» του, αποτελώντας έτσι έναν αποτελεσματικό τρόπο να λογοδοτήσουν οι δράστες ενώπιον της Δικαιοσύνης<sup>65</sup>.

Εάν οι ισχυρισμοί του ιδιώτη αποδειχθούν αληθείς και γίνει δεκτή η αγωγή, ο δράστης υποχρεούται να καταβάλει στο κράτος το τριπλάσιο της ζημίας που προκάλεσε με την παράνομη ενέργειά του, ενώ παράλληλα μπορεί να του επιβληθεί αστική κύρωση ύψους 5 έως 10.000 δολάρια για κάθε παράβαση<sup>66</sup>. Ο δε ιδιώτης που ονομάζεται «*informer*» ή «*relator*» θα αποκτήσει ένα μέρος των ανακτηθέντων χρημάτων, το οποίο συνίσταται σε ποσοστό 25–30% επί του συνολικού ποσού, εάν η Κυβέρνηση δεν συνεχίσει τη διαδικασία, και μεταξύ 15–25% εάν το

<sup>62</sup> Οι αποφάσεις της παρούσας ενότητας είναι διαθέσιμες στον ιστότοπο <https://casetext.com/>.

<sup>63</sup> Με βάση πληροφορίες, ο στρατός ξόδευε 400 δολάρια για ένα πολεμικό σφυρί και 7000 δολάρια για μία καφετιέρα. *J. Helmer & R. Neff*, *War stories*, 1991, σ. 40-41. Βλ. επίσης *P. H. Bucy*, *Private justice*, 2002, σ. 44, *R. Fabrikant & N. Nwabuzor*, *In the Shadow of the False Claims Act*, 2007, σ. 837, *D. Banisar*, *Whistleblowing*, 2011, σ. 20, *E. J. Ballan*, *Protecting Whistleblowing*, 2017, σ. 478-479.

<sup>64</sup> Ο όρος *qui tam* προέρχεται από τη λατινική έκφραση “*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*” που σημαίνει «Όποιος ασκεί την πράξη του για λογαριασμό του Λόρδου του Βασιλιά, [την ασκεί] και για δικό του [λογαριασμό]». Βλ. *W. B. Rubenstein*, *On what a private attorney general is - and why it matters*, 2004, σ. 2144-2146. Στο βαθμό που οι ιδιώτες βοηθούν τις κρατικές αρχές στον εντοπισμό και τη δίωξη των εγκλημάτων, λειτουργούν ως, τρόπον τινά, *ιδιωτικοί εισαγγελείς* (“*private attorney generals*”). *P. H. Bucy*, *Games and Stories*, 2004, σ. 609. Ο ενεργός ρόλος του πληροφοριοδότη στη διαδικασία συνιστά τη βασική διαφορά του FCA από τα κλασικά συστήματα ανταμοιβής των μαρτύρων. *R. G. Vaughn*, *Successes and Failures*, 2012, σ. 132.

<sup>65</sup> *E. J. Ballan*, *Protecting Whistleblowing*, 2017, σ. 479-480, *S. Kohn*, *Concepts and procedures*, 2001, σ. 205.

<sup>66</sup> Για την ποινική ευθύνη των δραστών βλ. 18 USC § 287.

κάνει<sup>67</sup>. Η δυνατότητα της Κυβέρνησης να συνεχίσει τη διαδικασία συνεπάγεται ότι ο ενάγων αποκτά αυτομάτως έναν δευτερεύοντα/συμμετοχικό ρόλο<sup>68</sup>, χωρίς μάλιστα να έχει δικαίωμα να καταθέσει επιπρόσθετους ισχυρισμούς ή να κατονομάσει και άλλους εμπλεκόμενους, επιβεβαιώνοντας έτσι την πρωτοκαθεδρία αυτής στη διαδικασία *qui tam*<sup>69</sup>.

Σε κάθε περίπτωση, ο ισχυρισμός του ιδιώτη θα πρέπει να είναι *επαρκώς στοιχειοθετημένος (plausible on its face)*, ήτοι να αναφέρει με τρόπο ορισμένο όλες τις περιστάσεις που στοιχειοθετούν την απατηλή συμπεριφορά. Απλή αναφορά στην κακοβουλία, την πρόθεση ή τη γνώση του παραβάτη μπορεί να θεωρηθεί αόριστη, όπως και οι αυθαίρετες εκτιμήσεις ή τα νομικά συμπεράσματα του πληροφοριοδότη<sup>70</sup>, ενώ το ψεύδος θα πρέπει να ενέχει μία αντικειμενική αντίθεση στην πραγματικότητα<sup>71</sup>.

Δεδομένου ότι το κράτος των ΗΠΑ έχει τη μεγαλύτερη συναλλακτική δραστηριότητα, το όφελος που μπορεί να αποκομίσει ο δράστης δύναται να ξεπεράσει τα 100 δις. δολάρια ετησίως. Ακολούθως, κάθε αγωγή *qui tam* μπορεί να επιφέρει υψηλά κέρδη στον ενάγοντα. Αυτό είναι που έχει κάνει πολλούς να θεωρούν τον FCA τον σημαντικότερο και αποτελεσματικότερο νόμο στην προώθηση του whistleblowing<sup>72</sup>.

Μέχρι το έτος 1986 ο FCA τροποποιήθηκε πολλές φορές προς την κατεύθυνση της αποδυνάμωσης της θέσης του πληροφοριοδότη, με αποτέλεσμα να εφαρμόζεται σπάνια στην πράξη<sup>73</sup>. Μετά την τροποποίηση του 1986 η διαδικασία *qui tam* κατέστη δελεαστικότερη και

---

<sup>67</sup> Επίσης, θα του καταβληθούν τα δικαστικά έξοδα συμπεριλαμβανομένης της δικηγορικής αμοιβής. 31 USC §3730(d)(1)-(2). Στην περίπτωση συμμετοχής της Κυβέρνησης, το ποσοστό της αμοιβής καθορίζεται ανάλογα με το βαθμό της συμβολής του πληροφοριοδότη που κρίνεται με βάση ορισμένα κριτήρια. Βλ. περί αυτών *United States ex rel. Alderson v. Quorum Health Group, Inc*, 171 F. Supp. 2d 1323 \*1333-1334 (M.D. Fla. 2001).

<sup>68</sup> Για τα προβλήματα που δημιουργούνται από την συμμετοχή της Κυβέρνησης, καθώς και για την πιθανότητα σκευωρίας μεταξύ ενάγοντος και εναγόμενου σε βάρος της τελευταίας, βλ. *P. H. Bucy, Games and Stories*, 2004, σ. 619-624. Πάντως, περίπου στο ένα τρίτο των υποθέσεων η Κυβέρνηση συμμετέχει στη διαδικασία. *R. Fabrikant & N. Nwabuzor, In the Shadow of the False Claims Act*, 2007, σ. 839.

<sup>69</sup> Βλ. *United States ex rel. Brooks v. Stevens-Henager Coll., Inc.*, 359 F. Supp. 3d 1088 \*1126 (D. Utah 2019). Εξάλλου, με αυτόν τον τρόπο προστατεύεται και ο θιγόμενος από επιπλέον τρώση της τιμής του.

<sup>70</sup> *Feldman v. Am. Dawn, Inc.*, 849 F.3d 1333, \*1339-1340 (11th Cir. 2017). Ο ιδιώτης, επομένως, θα πρέπει να επικαλείται ακριβώς όλες τις περιστάσεις της απάτης, ήτοι τους ισχυρισμούς, τις περιστάσεις τόπου, χρόνου και προσώπων, το περιεχόμενο και τον τρόπο πρόκλησης της πλάνης και το όφελος που αποκόμισε ο εναγόμενος από αυτή τη συμπεριφορά. Θα πρέπει ο ισχυρισμός του να πληροί τις ειδικές προϋποθέσεις του άρ. 9 (b) του Federal Rule of Civil Procedure.

<sup>71</sup> Οι εύλογες επιστημονικές προβλέψεις των ιατρών σχετικά με τον επικείμενο θάνατο ασθενούς λ.χ. δεν μπορούν να θεωρηθούν ψευδείς δηλώσεις κατά την έννοια του FCA, έστω κι αν είχαν ως αποτέλεσμα την περιουσιακή ζημία του συστήματος υγείας. *United States v. AseraCare, Inc.*, 938 F.3d 1278 \*1297(11th Cir. 2019).

<sup>72</sup> *T.M. Dworkin, SOX and Whistleblowing*, 2007, σ. 1769, *P. H. Bucy, Games and Stories*, 2004, σ. 605.

<sup>73</sup> *P. H. Bucy, Private justice*, 2002, σ. 45. Η σημαντικότερη έως το 1986 τροποποίηση ήταν αυτή του 1943 που απέτυχε να εξυπηρετήσει τα συμφέροντα των πληροφοριοδοτών. Ενδεικτικό είναι ότι ο ενάγων αποκλειόταν από κάθε αμοιβή αν οι πληροφορίες ήταν γνωστές στην Κυβέρνηση τη στιγμή της κατάθεσης της αγωγής, ακόμα κι αν ... ο ίδιος ο πληροφοριοδότης τις είχε αποκαλύψει σε αυτήν (!). Η παραδοξότητα της ρύθμισης κατέστη σαφής με την απόφαση *United States ex Rel. State of Wis. v. Dean*, 729 F.2d 1100 \*1106 (7th Cir. 1984), όπου αποκλείστηκε το Wisconsin από τη διαδικασία *qui tam*, αποκλειστικά και μόνο επειδή το ίδιο το ενάγον κράτος είχε αποκαλύψει στην

αποτελεσματικότερη<sup>74</sup>, ενώ εισήχθη διάταξη για την προστασία των πληροφοριοδοτών από τα αντίποινα.

## II.B.2. Προσωπικό και καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής

Εφόσον ο FCA αφορά την απάτη σε βάρος του κράτους, όπως αυτή περιγράφεται στη διάταξη 31 USC §3729 (a)(1), τόσο η διαδικασία *qui tam*, όσο και η προβλεπόμενη προστασία από τα αντίποινα προϋποθέτουν την αναφορά τέτοιας παράβασης. Ο ορισμός είναι αρκετά ευρύς, ώστε να καλύπτει πολλές περιπτώσεις απατηλής συμπεριφοράς. Μάλιστα, οι τροποποιήσεις του Fraud Enforcement and Recovery Act of 2009 (FERA) διεύρυναν το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της διάταξης, αυξάνοντας έτσι τις πιθανότητες καταγγελίας και συντελώντας στη δικονομική διευκόλυνση του πληροφοριοδότη<sup>75</sup>.

Πλέον, για τη συνδρομή απατηλού ισχυρισμού (*claim*) δεν έχει έννομη επιρροή αν αυτός υποβάλλεται ευθέως ενώπιον της Κυβέρνησης ή σε κάποιον ενδιάμεσο που ενεργεί για λογαριασμό της, ούτε αν το περιουσιακό στοιχείο ανήκει στην κυριότητα αυτής ή απλώς προορίζεται για τα δικά της συμφέροντα<sup>76</sup>. Εγκαταλείφθηκε, επίσης, η αξίωση αμεσότητας μεταξύ των ψευδών παραστάσεων και της περιουσιακής ζημίας, αρκούντος ότι αυτές ήταν *ουσιώδεις* (*material*), δηλαδή είχαν τη φυσική δυνατότητα ή μπορούσαν να επηρεάσουν την περιουσιακή μετάθεση<sup>77</sup>, ενώ το 2016 το Supreme Court, εφαρμόζοντας τη θεωρία της *σιωπηρής επιβεβαίωσης* (*implied certification theory*), δέχθηκε τη συνδρομή απάτης διά παραλείψεως, όταν ο δράστης με

---

Κυβέρνηση τις πληροφορίες πριν την κατάθεσή της αγωγής, όπως επέβαλλε ο νόμος (31 USC §232(C)) και η τελευταία είχε αρνηθεί να συμμετάσχει στη διαδικασία. Αυτή η απόφαση ανέδειξε τη «*διστραμμένη λογική των τροποποιήσεων του 1943*». *S. Kohn*, *Concepts and procedures*, 2001, σ. 206.

<sup>74</sup> Μεταξύ των τροποποιήσεων του False Claims Amendments Act of 1986, σημαντικότερες για τον πληροφοριοδότη κρίνονται η αύξηση της αμοιβής του στο 15-30% του συνολικού ποσού, η εισαγωγή ενός υποχρεωτικού ελαχίστου αυτής, η εις τριπλούν επιστροφή του αποκομισθέντος ποσού από το δράστη, η αύξηση του ύψους των προστίμων σε 5-10.000 δολάρια ανά πράξη, η επαναφορά του κανόνα υπεροχής των αποδείξεων (*preponderance of the evidence*) για κάθε στοιχείο του ισχυρισμού του ενάγοντος, συμπεριλαμβανομένης της ζημίας και η προστασία έναντι των αντιποίνων. *R. T. Rhoad & M. T. Fornataro*, *A gathering storm*, 2009, σ. 21 σημ. 9. Για εκτενή σχολιασμό αυτών, βλ. *P. H. Bucy*, *Private justice*, 2002, σ. 45-46, *S. Kohn*, *Concepts and procedures*, 2001, σ. 207-208, *T. M. Dworkin & E. S. Callahan*, *Do Good and Get Rich*, 1992, σ. 305.

<sup>75</sup> Λ.χ. η συνωμοσία της 31 USC §3729 (a)(1)(C) (*conspiracy*) στοιχειοθετείται όχι μόνο όταν αφορά την τέλεση των πράξεων της §3729 (a)(1)(A) (εν γνώσει παράσταση ψευδών στοιχείων προς πληρωμή ή αποδοχή), αλλά και όλων των άλλων παραβάσεων της διάταξης §3729 (a)(1). Βλ. αναλυτική παρουσίαση των τροποποιήσεων του FERA σε *R. T. Rhoad & M. T. Fornataro*, *A gathering storm*, 2009, σ. 16 επ.

<sup>76</sup> 31 USC §3729(b)(2)(A).

<sup>77</sup> Βλ. ορισμό *material* σε §3729(b)(4). Με αυτόν τον τρόπο εξέλιπαν οι ερμηνευτικές παρενέργειες που έθεταν εμπόδια στην ευδοκίμηση της διαδικασίας *qui tam*. *R. T. Rhoad & M. T. Fornataro*, *A gathering storm*, 2009, σ. 17 με σχολιασμό νομολογίας. Ωστόσο, το στοιχείο του ουσιώδους ερμηνεύτηκε με ιδιαίτερα ευμενή τρόπο για το δράστη στην υπόθεση *United States ex rel. Escobar v. Universal Health Servs., Inc.*, 842 F.3d 103 \*110 (1st Cir. 2016), όπου έγινε δεκτό ότι η ουσιώδης παράσταση δεν συντρέχει σε *κάθε* περίπτωση που η Κυβέρνηση θεωρεί τη συμβατότητα με νομικούς, κανονιστικούς ή συμβατικούς κανόνες ως απαραίτητη προϋπόθεση για την πληρωμή, αλλά αξιολογούνται και άλλες περιστάσεις, όπως λ.χ. η τυχόν αποδοχή ενός τέτοιου προϊόντος στο παρελθόν εν γνώσει του ελαττώματος.

τη συμπεριφορά του καθιστά τις παραστάσεις του μία «παραπλανητική μισή αλήθεια» (misleading half-truths)<sup>78</sup>.

Όσον αφορά το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του νόμου, η διαδικασία *qui tam* αφορά οποιονδήποτε ιδιώτη<sup>79</sup> έχει άμεση (*direct*) και ανεξάρτητη (*independent*) γνώση για την τέλεση της απάτης σε βάρος του κράτους<sup>80</sup>, χωρίς να απαιτείται να τελεί αυτός σε οποιαδήποτε σχέση με το καταγγελλόμενο πρόσωπο, ούτε να έχει υποστεί κάποια ζημία. Εφόσον, όμως, η αποκάλυψη γίνεται μέσω της διαδικασίας *qui tam*, δεν δικαιούται το χρηματικό έπαθλο όποιος προβαίνει σε καταγγελία ενώπιον άλλης Αρχής ή με άλλο τρόπο<sup>81</sup>.

Η προστασία από τα αντίποινα, τέλος, καλύπτει κάθε υπάλληλο, εργολάβο ή εκπρόσωπο<sup>82</sup>, ομοσπονδιακό ή μη<sup>83</sup>, και μάλιστα ασχέτως αν αυτός προέβη σε κατάθεση αγωγής *qui tam*, αν κατήγγειλε τις παραβάσεις εσωτερικά ή σε άλλη Αρχή<sup>84</sup>. Η διαδικασία *qui tam*, επομένως, αποτελεί επαρκή, αλλά όχι αναγκαία προϋπόθεση για την προστασία του πληροφοριοδότη<sup>85</sup>. Το τελευταίο διασαφηνίστηκε με τις τροποποιήσεις του FERA, όπου ορίστηκε ρητά ότι αρκούν για την προστασία οι νόμιμες ενέργειες του εργαζόμενου που κατατείνουν στην καταστολή των παραβάσεων του FCA<sup>86</sup>, θέτοντας τέλος στις αμφιταλαντεύσεις της νομολογίας σχετικά με το αν η συμμετοχή του υπαλλήλου σε εσωτερικές έρευνες εμπίπτει στην προστατευόμενη συμπεριφορά<sup>87</sup>.

<sup>78</sup> *Universal Health Servs., Inc. v. United States*, 136 S. Ct. 1989 \*2001 (2016).

<sup>79</sup> Υπενθυμίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο ότι οι νόμοι των πληροφοριοδοτών είναι κάτι παραπάνω από δημοσιούπαλληλικοί νόμοι. *R. G. Vaughn, Successes and Failures*, 2012, σ. 127.

<sup>80</sup> 31 USC §3730(e)(4). Έτσι, στην απόφαση *Rockwell Int'l Corp. et al. v. United States*, 549 U.S. 457 \*475(2007), το U.S. Supreme Court έκρινε ότι ο ιδιώτης δεν είχε άμεση και ανεξάρτητη γνώση των γεγονότων, καθότι κατά το επίδικο χρονικό διάστημα δεν εργαζόταν στην επιχείρηση και οι πληροφορίες του στηρίζονταν σε υποθέσεις. Πρόσφατα, επίσης, στην υπόθεση *Bingham v. HCA, Inc.*, No. 16-17059 \*18 (11th Cir. July 31, 2019) έγινε δεκτό πως ο ιδιώτης θα πρέπει να κατέχει όλες τις πληροφορίες ήδη πριν την κατάθεση *qui tam* και δεν δικαιούται να ενισχύει τους ισχυρισμούς του αξιοποιώντας τα στοιχεία που προκύπτουν από την μεταγενέστερη προδικαστική έρευνα.

<sup>81</sup> *P. H. Bucy, Games and Stories*, 2004, σ. 662.

<sup>82</sup> Οι τελευταίες δύο κατηγορίες προστέθηκαν με το FERA. Γι' αυτό το λόγο διεγράφη από το κείμενο του νόμου η φράση "by his or her employer" που παρέπεμπε αποκλειστικά σε υπαλληλική σχέση.

<sup>83</sup> *S. Essalhi, An Exploration of the Whistleblowing Phenomenon*, 2019, σ. 41.

<sup>84</sup> Βλ. *United States ex rel. Ashmore v. 1st Fin., Inc.*, No. 8:16-cv-1387-T-23JSS \*5-6 (M.D. Fla. Jan. 5, 2018): η αναφορά στον προϊστάμενο αρκεί για την προστασία έναντι των αντιποίνων, *Moore v. California Institute of Technology*, 275 F.3d 838 \*846 (9th Cir. 2002): αρκεί η αναφορά στο γραφείο του NASA Inspector General.

<sup>85</sup> S. Rep. No. 99-345, σ. 27, *United States v. Howard University*, 153 F.3d 731 \*739-740 (D.C. Cir. 1998).

<sup>86</sup> 31 UCS §3730(h)(1): «...in furtherance of other efforts to stop 1 or more violations...». Βλ. και *Erickson v. Biogen, Inc.*, 417 F. Supp. 3d 1369 \*1385 (W.D. Wash. 2019), όπου έγινε δεκτό ότι αρκεί η γνωστοποίηση του ελαττώματος στην ανοιχτή γραμμή παραπόνων του εναγόμενου.

<sup>87</sup> *R. T. Rhoad & M. T. Formataro, A gathering storm*, 2009, σ. 19. Παρά την επιταγή της S. Rep. No. 99-345, σ. 27 για ευρεία ερμηνεία της προστατευόμενης συμπεριφοράς, η νομολογία αμφιταλαντευόταν, λόγω του ότι η διατύπωση της παλαιάς διάταξης 31 USC §3734 συνέδεε την προστατευόμενη συμπεριφορά με «πράξη που κατατέθηκε ή επρόκειτο να κατατεθεί υπό τον νόμο αυτό». Έτσι, ενώ στην απόφαση *United States v. Howard University*, 153 F.3d 731\*741 (D.Col. Cir. 1998) έγινε δεκτό πως η υποβολή παραπόνων στον εργοδότη πληροί τις προϋποθέσεις του νόμου, αρκούντος απλώς ότι η διαδικασία *qui tam* θα μπορούσε να συνιστά μία δυνατότητα, στην



### II.B.3. Προστασία των πληροφοριοδοτών

Ο FCA παρέχει στον εργαζόμενο που υπέστη αντίποινα αξίωση αστικής αποκατάστασης, που περιλαμβάνει επανατοποθέτηση στην θέση που θα βρισκόταν, εάν αυτά δεν είχαν μεσολαβήσει, έντοκη και εις διπλούν καταβολή των οφειλόμενων παροχών, καθώς και κάλυψη κάθε άλλης ζημίας, περιλαμβανομένων των δικαστικών εξόδων και της δικηγορικής αμοιβής<sup>88</sup>, καθώς επίσης και της ηθικής βλάβης<sup>89</sup>.

Κατ' αντιστοιχία με τα διεθνή πρότυπα, η προστατευόμενη συμπεριφορά δεν αναιρείται από το γεγονός ότι δεν συνέτρεξε πράγματι η φερόμενη παράβαση, αρκούσης της εύλογης προς τούτο πεποίθησης του εργαζόμενου, η οποία κρίνεται με βάση το κριτήριο του *συνετού υπαλλήλου* (reasonable employee)<sup>90</sup>. Ειδικότερα, «μόνο όσοι έχουν εξειδικευμένες νομικές γνώσεις θα προστατεύονταν από τη διάταξη»<sup>91</sup>, καθότι μόνο αυτοί μπορούν να γνωρίζουν ότι μία συμπεριφορά συνιστά πράγματι την εκ του νόμου προβλεπόμενη παράβαση.

Όσον αφορά το βάρος απόδειξης, ο πληροφοριοδότης θα πρέπει να αποδείξει μόνο ότι ενεπλάκη σε μία προστατευόμενη συμπεριφορά και ότι υπέστη αντίποινα λόγω αυτής<sup>92</sup>. Εφόσον, λοιπόν, καταφέρει να θεμελιώσει μία *prima facie* υπόθεση αντιποίνων, εν συνεχεία εναπόκειται στον εργοδότη να αποδείξει ότι τα ίδια μέτρα θα είχαν ληφθεί χωρίς την προστατευόμενη συμπεριφορά του υπαλλήλου<sup>93</sup>. Πρόκειται για τον γνωστό στην αμερικανική νομολογία αποδεικτικό κανόνα *McDonnell Douglas* που ονομάστηκε έτσι από την ομώνυμη απόφαση του Supreme Court<sup>94</sup> και που το έτος 2012 έγινε δεκτό —για πρώτη φορά σε επίπεδο δευτεροβαθμίου

---

υπόθεση *Robertson v. Bell Helicopter Textron, Inc.*, 32 F.3d 948 \*951 (5th Cir. 1994) έγινε δεκτό πως ο επόπτης συμβολαίων, υπεύθυνος για τη διερεύνηση της απάτης, δεν καλύπτεται από το νόμο όταν απλώς αναφέρει τα περιστατικά στον προϊστάμενό του. Εν τέλει, το Fourth Circuit στην υπόθεση *Eberhardt v. Integrated Design Construction*, 167 F.3d 861 \*868 (4th Cir. 1999) κατέληξε στην κρίση ότι ο υπάλληλος προστατεύεται, αν έχει καταστήσει σαφές στον εργοδότη του ότι υφίσταται εύλογη πιθανότητα (*reasonable possibility*) οι εν λόγω έρευνες να καταλήξουν σε διαδικασία *qui tam*. Την υπό το προγενέστερο καθεστώς ασάφεια επισημαίνει και η *P. H. Bucy, Games and Stories*, 2004, σ. 663.

<sup>88</sup> 31 USC §3730(h)(2).

<sup>89</sup> *Neal v. Honeywell Inc.*, 191 F.3d 827 \*832(7th Cir. 1999).

<sup>90</sup> *United States ex rel. Uhlig v. Fluor Corp.*, 839 F.3d 628 \*635 (7th Cir. 2016), *Fanslow v. Chicago Mfg. Center, Inc.*, 384 F.3d 469 \*480-481(7th Cir. 2004).

<sup>91</sup> *Fanslow v. Chicago* *ibid.*, \*479.

<sup>92</sup> *Luckey v. Baxter Healthcare*, 2 F. Supp. 2d 1034 \*1056-1057 (N.D. Ill. 1998), *Moore v. California Institute of Technology*, 275 F.3d 838 \*845(9th Cir. 2002).

<sup>93</sup> *Luckey v. Baxter Healthcare*, *ibid.*, S. Rep. No. 99-345, σ. 27.

<sup>94</sup> *McDonnell Douglas Corp. v. Green*, 411 U.S. \*792-793 (1973). Το δικαστήριο δέχθηκε πως οι νόμοι για την απαγόρευση των διακρίσεων δεν μπορούν να ερμηνευτούν έτσι, ώστε να εξασφαλίσουν θέση εργασίας ανεξαρτήτως προσόντων. Για το λόγο αυτό, ο ενάγων θα πρέπει να δημιουργήσει ένα μαχητό υπέρ αυτού τεκμήριο διάκρισης (*rebuttable presumption of discrimination*), αποδεικνύοντας ότι ο ίδιος ανήκε σε μία προστατευόμενη ομάδα και μολονότι πληρούσε τα προσόντα για τη θέση εργασίας, υπέστη δυσμενή διάκριση, καθώς και ότι ο εργοδότης αντιμετώπισε ευμενέστερα άλλα άτομα με τα ίδια προσόντα που δεν ανήκαν στην προστατευόμενη κατηγορία του ενάγοντος. Ύστερα το βάρος απόδειξης φέρει ο εργοδότης να αποδείξει ότι η επιλογή του δεν συνιστά αθέμιτη διάκριση, αλλά στηρίζεται σε νόμιμο λόγο. Εάν αυτό αποδειχθεί, ο ενάγων επανακτά το βάρος απόδειξης ως προς το ότι ο ισχυρισμός του εναγόμενου συνιστά πρόσχημα (*pretext*) για την παράνομη διάκριση σε βάρος του. Σε

ομοσπονδιακού δικαστηρίου— πως εφαρμόζεται στην προστασία από τα αντίποινα βάσει του FCA<sup>95</sup>.

Καθίσταται αντιληπτό ότι οι δικονομικές απαιτήσεις είναι λιγότερο αυστηρές από ό, τι στη διαδικασία *qui tam*. Αυτό δεν ξενίζει, αν αναλογισθεί κανείς ότι ο υποστάς τα αντίποινα εργαζόμενος συνιστά το αδύναμο μέρος που χρήζει έννομης προστασίας, ενώ στη διαδικασία *qui tam* ο ενάγων επιδιώκει την επιβολή κυρώσεων σε βάρος του φερόμενου παραβάτη και τον δι' αυτών πορισμό οικονομικού οφέλους.

Μόλις που χρειάζεται να επισημανθεί ότι η «εμπιστευτικότητα» υπό την οποία τελεί η κατάθεση της αγωγής *qui tam* δεν θα πρέπει να αξιολογηθεί ως προστατευτική υπέρ του πληροφοριοδότη πρόβλεψη<sup>96</sup>. Και τούτο διότι δεν αποβλέπει στην προστασία του τελευταίου, αλλά στη διευκόλυνση της Κυβέρνησης να πραγματοποιήσει τις αναγκαίες έρευνες<sup>97</sup>, χωρίς την παρεμπόδιση που θα προκαλούσε η αποκάλυψη του ονόματος του ενάγοντος ή και της ίδιας της καταγγελίας<sup>98</sup>.

Γι' αυτό η εμπιστευτικότητα διατηρείται μόνο για όσο χρονικό διάστημα απαιτείται για την ενδελεχή έρευνα της υπόθεσης<sup>99</sup> και ο κανόνας είναι να αποκαλύπτεται η ταυτότητα του ιδιώτη κατά τη διάρκεια της δίκης<sup>100</sup>. Μάλιστα, πολύ μεγάλο ποσοστό πληροφοριοδοτών επιχειρούν να παραιτηθούν από την αγωγή τους, όταν η Κυβέρνηση αρνείται να συμμετάσχει στη διαδικασία και πιθανολογείται μη ευδοκίμηση αυτής, φοβούμενοι την αποκάλυψη της ταυτότητάς τους<sup>101</sup>.

Η άρση της εμπιστευτικότητας οφείλεται, κατά τη νομολογία, στο ισχυρό τεκμήριο υπέρ της πρόσβασης και δημοσιότητας των δικαστικών εγγράφων, το οποίο ανατρέπεται μόνο για έναν *επαρκή λόγο* (*good cause*). Τέτοιο λόγο αποτελούν κατεξοχήν οι βάσιμοι φόβοι του

---

κάθε περίπτωση το βάρος καταλήγει στον ενάγοντα που θα πρέπει να αποδείξει ότι οι ισχυρισμοί του εναγόμενου αποτελούν πρόσχημα για την παράνομη διάκριση.

<sup>95</sup> *Harrington v. Aggregate Indus.*, 668 F.3d 25 \*31(1st Cir. 2012).

<sup>96</sup> Βλ. 31 USC §3730(b)(2).

<sup>97</sup> S. Rep. No. 99-345, σ. 18, *United States v. Howard University*, 153 F.3d 731 \*743-744 (D.Co. Cir. 1998).

<sup>98</sup> *J. Estes, Keeping It Confidential*, 2013.

<sup>99</sup> Ήτοι για διάστημα 60 ημερών που μπορεί να παραταθεί με αίτημα της Κυβέρνησης. 31 USC §3730(b)(2)-(3). Τα έτη 1986 έως 2005 η περίοδος εμπιστευτικότητας σε περιπτώσεις ανάμειξης της Κυβέρνησης διαρκούσε κατά μέσο όρο 38 μήνες, ενώ το μέγιστο αυτής ήταν 187 μήνες. *R. Fabrikant & N. Nwabuzor, In the Shadow of the False Claims Act*, 2007, σ. 839.

<sup>100</sup> *J. Estes, Keeping It Confidential*, 2013.

<sup>101</sup> Επομένως, η εμπιστευτικότητα διαφυλάσσει και τη φήμη του εναγόμενου, καθώς τον προστατεύει από την τρώση της τιμής που θα συνεπαγόταν μία ενδεχομένως προπετώσ ασκηθείσα ή κακόβουλη αγωγή, από την οποία εν τέλει θα παραιτηθεί ο ενάγων.



πληροφοριοδότη για αντίποινα<sup>102</sup>. Όμως, η νομολογία είναι ιδιαίτερα αυστηρή στην αποδοχή εξαιρέσεων από το ανωτέρω τεκμήριο και ο κανόνας είναι η απόρριψη του σχετικού αιτήματος<sup>103</sup>.

#### **II.B.4. Σύντομη αξιολόγηση**

Συμπερασματικά, η προστασία του πληροφοριοδότη δυνάμει του FCA είναι κατά κύριο λόγο μία αστική προστασία αποκατάστασης. Παρά το ότι θεωρείται ο πιο επιτυχημένος νόμος των ΗΠΑ στην καταστολή της απάτης σε βάρος του κράτους<sup>104</sup>, δεν είναι ένας νόμος για την προστασία των πληροφοριοδοτών. Για το λόγο αυτό, απαραίτητες είναι κι άλλες διατάξεις που θα εξασφαλίζουν την αποτελεσματική προστασία των τελευταίων.

#### **II.Γ. Whistleblower Protection Act (WPA)<sup>105</sup>**

Ο Whistleblower Protection Act του 1989 (WPA), ο οποίος τροποποίησε και βελτίωσε τον Civil Service Reform Act του 1978 (CSRA)<sup>106</sup>, είναι ένας νόμος ο οποίος παρέχει προστασία στους ομοσπονδιακούς υπαλλήλους των ΗΠΑ από αντίποινα των προϊσταμένων τους (prohibited personnel practice)<sup>107</sup>. Παράλληλα, με το WPA θεσπίστηκε η κίνηση πειθαρχικής διαδικασίας κατά οποιουδήποτε ομοσπονδιακού υπαλλήλου προβαίνει σε αντίποινα σε βάρος του πληροφοριοδότη<sup>108</sup>.

##### **II.Γ.1. Προσωπικό και καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής**

Στο πεδίο εφαρμογής του νόμου υπάγονται οι πρώην και εν ενεργεία ομοσπονδιακοί υπάλληλοι, καθώς και οι υποψήφιοι για μία τέτοια θέση εργασίας<sup>109</sup>. Ο νόμος δεν προστατεύει, λοιπόν, τους ιδιωτικούς υπαλλήλους των ΗΠΑ. Εξαιρούνται, επίσης, αρκετές υπηρεσίες για

---

<sup>102</sup> *United States ex rel. Wenzel v. Pfizer, Inc.*, 881 F. Supp. 2d 217 \*221 (D. Mass. 2012), *U.S. ex Rel. Permison v. Superlative Technologies*, 492 F. Supp. 2d 561 \*565 (E.D. Va. 2007), *Purcell v. Gilead Scis., Inc.*, 415 F. Supp. 3d 569 \*574 (E.D. Pa. 2019).

<sup>103</sup> Η απόφαση του δικαστηρίου να παραμείνουν μυστικά τα στοιχεία του ενάγοντος προϋποθέτει δημοσίευση του σχετικού αιτήματος, ώστε να μπορούν να τοποθετηθούν τα ενδιαφερόμενα μέρη και ειδική αιτιολογία για την απόρριψη των εναλλακτικών ηπιότερων μέτρων. *Ashcraft v. Conoco, Incorporated*, 218 F.3d 282 \*288 (4th Cir. 2000). Βλ. επίσης απορριπτικές αποφάσεις *U.S. ex Rel. Permison v. Superlative Technologies*, 492 F. Supp. 2d 561 \*564 (E.D. Va. 2007), *United States v. Bon Secours Cottage Health Services*, 665 F. Supp. 2d 782 \*785-786 (E.D. Mich. 2008), *U.S. v. King Pharmaceuticals, Inc.*, Civil Action No. ELH-10-973 \*14-15(D. Md. Aug. 29, 2011), όπου κρίθηκε ότι οι φόβοι για αντίποινα, αν και δεν ήταν εντελώς αβάσιμοι, ήταν υποθετικοί και *Purcell v. Gilead Scis., Inc.*, 415 F. Supp. 3d 569 \*576-7 (E.D. Pa. 2019), όπου έγινε δεκτό ότι δεν αρκεί ο φόβος για μελλοντικά αντίποινα ή κοινωνικό στιγματισμό.

<sup>104</sup> *R. Moberly*, Ten years later, 2012, σ. 46, *P. H. Bucy*, Games and Stories, 2004, σ. 605.

<sup>105</sup> Οι αποφάσεις του M.S.P.B. της παρούσας ενότητας είναι διαθέσιμες σε <https://www.mspb.gov/> και των δικαστηρίων σε <https://casetext.com/>.

<sup>106</sup> Για την αποτυχία του Civil Service Reform Act of 1978, βλ. *T. M. Devine*, The Whistleblower Protection Act of 1989, 1999, σ. 533 επ., *B. D. Fisher*, The Whistleblower Protection Act of 1989, 1991, σ. 381-389.

<sup>107</sup> Για μία εκτενή παρουσίαση των ρυθμίσεων του νόμου βλ. *CRS*, Whistleblower protections, 2012, σ. 15 επ.

<sup>108</sup> 5 USC § 1215(a)(1)(A). *Δ. Τσιλίκης*, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες, 2018, στ. Ε, αρ. 18.

<sup>109</sup> 5 USC §2302(a)(2)(A). Προστατεύονται και όσοι βρίσκονται σε δοκιμαστική περίοδο, βλ. *Horton v. Department of the Navy*, 66 F.3d 279, \*282 (Fed. Cir. 1995), όπως επίσης και αυτοί που προσλήφθηκαν προσωρινά, βλ. *Lopez v. Department of Housing and Urban Development*, 98 F.3d 1358 (Fed. Cir. 1996).

λόγους εμπιστευτικότητας, χρηστής διοίκησης, εθνικής ασφάλειας και διαφύλαξης κρατικών απορρήτων<sup>110</sup>.

Η προστατευόμενη αποκάλυψη θα πρέπει να αφορά κακές εν γένει κυβερνητικές πρακτικές, όπως παράβαση νόμου, κανόνα ή κανονισμού, κακοδιαχείριση ή σπατάλη κεφαλαίων, αρκεί η αποκάλυψη να μην απαγορεύεται ρητά από το νόμο<sup>111</sup> ή για λόγους εθνικής ασφάλειας ή εξωτερικής πολιτικής. Επομένως, ακόμα και αν ο υπάλληλος εμπίπτει καταρχήν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου και δεν εργάζεται σε κάποια από τις εξαιρούμενες υπηρεσίες, ο τυχόν εμπιστευτικός χαρακτήρας της πληροφορίας μπορεί να τον αποκλείσει από την προστασία του<sup>112</sup>. Πέραν της αποκάλυψης, ο WPA απαγορεύει τα αντίποινα κατά υπαλλήλων που ενεπλάκησαν σε μία προστατευόμενη συμπεριφορά, η οποία συνήθως σχετίζεται με το whistleblowing, όπως λ.χ. η προετοιμασία μίας καταγγελίας ή η μαρτυρική κατάθεση και παροχή βοήθειας για την υποβολή καταγγελίας από άλλον<sup>113</sup>.

Αξιοπρόσεκτο είναι ότι ο υπάλληλος προστατεύεται, ακόμα κι αν εσφαλμένα θεωρήθηκε πως εμπλέκεται σε μία προστατευόμενη συμπεριφορά<sup>114</sup>. Δεν απαιτείται, λοιπόν, να έλαβε χώρα πράγματι κάποια αποκάλυψη, όπως ενίοτε γίνεται δεκτό<sup>115</sup>. Μετά τις τροποποιήσεις του Whistleblower Protection Enhancement Act του 2012 (WPEA), μάλιστα, διευρύνθηκε το περιεχόμενο της προστατευόμενης αποκάλυψης<sup>116</sup>, ενώ ορίστηκε ρητά ότι κάποιες περιστάσεις δεν μπορούν να αποκλείσουν την έννομη προστασία, όπως λ.χ. το κίνητρο του υπαλλήλου ή το γεγονός ότι η αποκάλυψη εμπίπτει στα επαγγελματικά του καθήκοντα<sup>117</sup>. Η καταγγελία μπορεί να απευθύνεται σε οποιονδήποτε, ακόμα και στα μέσα μαζικής ενημέρωσης<sup>118</sup>.

---

<sup>110</sup> 5 USC §2302(a)(2)(B)-(C).

<sup>111</sup> Η εξαίρεση της απαγόρευσης του νόμου ερμηνεύεται στενά από τη νομολογία, ώστε να μην εμπίπτουν περιπτώσεις που απαγορεύονται από κανόνα ή κανονισμό. *Dep't of Homeland Sec. v. MacLean*, 135 S. Ct. 913, \*921 (2015).

<sup>112</sup> *R. Moberly*, *Whistleblowers and the Obama Presidency*, 2012, σ. 102.

<sup>113</sup> 5 USC § 2302(b)(9).

<sup>114</sup> *Special Counsel v. Dep. of the Navy*, 46 M.S.P.R. 274, \*6 (1990). Βλ. και *MSPB*, *Whistleblower Protections*, 2010, σ. 30 με περαιτέρω παραπομπές σε νομολογία.

<sup>115</sup> *Lachance v. White*, 174 F.3d 1378 \*1380 (Fed. Cir. 1999), *Warren v. Department of the Army*, 804 F.2d 654, \*656 (Fed. Cir. 1986), *Worthington v. Department of Defense*, 81 M.S.P.R. 532 ¶ 10 (1999).

<sup>116</sup> Περιλαμβάνεται πλέον οποιαδήποτε (any) παραβίαση νόμου, κανόνα ή κανονισμού. WPEA 101(a): 5 USC §2302(b)(8)(A).

<sup>117</sup> Βλ. 5 USC §2302(f)(1)-(2). Βλ. και *Scoggins v. Dep. of the Army*, 123 M.S.P.R. 592 ¶14-17 (2016), όπου κρίθηκε πως προστατεύονται οι αποκαλύψεις του υπαλλήλου, παρόλο που βάσει των καθηκόντων του να ελέγχει και να αναφέρει ύποπτες παραβάσεις ασφαλείας, ήταν υποχρεωμένος να προβεί σε αυτές. Επίσης, την προστασία δεν αποκλείει το γεγονός ότι η αποκάλυψη έγινε σε προϊστάμενο ή στο ίδιο το εμπλεκόμενο άτομο, αρκεί ο υπάλληλος να θεωρούσε ότι αυτή η αναφορά εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής (βλ. περί του αντιθέτου υπό το προγενέστερο καθεστώς *Horton v. Department of Navy*, 66 F.3d 279 \*282, Fed. Cir. 1995).

<sup>118</sup> *G. Sinzdek*, *An Analysis of Current Whistleblower Laws*, 2008, σ. 1640 σημ. 56.

Σε κάθε περίπτωση, όμως, δεν τυγχάνουν προστασίας οι αναφορές για ασήμαντες (trivial) παραβάσεις<sup>119</sup>, δηλαδή αυτές που ένας εύλογος παρατηρητής θα θεωρούσε ήσσονος σημασίας και ακούσιο σφάλμα κατά την ευσυνείδητη τέλεση των καθηκόντων<sup>120</sup>, εκτός αν μία φαινομενικά ασήμαντη παράβαση αποτελεί μέρος μίας επαναλαμβανόμενης πρακτικής<sup>121</sup>.

## II.Γ.2. Προστασία των πληροφοριοδοτών

### II.Γ.2.α. Η διαδικασία ειδικότερα

Η προστασία των πληροφοριοδοτών παρέχεται μέσω μίας διοικητικής κατά κύριο λόγο διαδικασίας που διεξάγεται ενώπιον δύο κρατικών αρχών, του Office of Special Counsel (OSC), μίας ανεξάρτητης ανακριτικής και διωκτικής υπηρεσίας, υπεύθυνης για την προστασία των πληροφοριοδοτών<sup>122</sup>, και του Merit Systems Protection Board (MSPB), ενός οιονεί δικαστικού συμβουλίου<sup>123</sup>. Η σχέση μεταξύ τους, όπως έχει αναφερθεί, είναι όμοια με τη σχέση μεταξύ ενός εισαγγελέα και ενός δικαστή<sup>124</sup>.

Τα αντίποινα απαριθμούνται στον κατάλογο του νόμου και περιλαμβάνουν τόσο την πραγματική, όσο και την επαπειλούμενη δυσμενή μεταχείριση που οφείλεται σε μία προστατευόμενη συμπεριφορά<sup>125</sup>. Η απαρίθμησή του νόμου είναι, όμως, περιοριστική και έχει κριθεί ότι οι έρευνες σε βάρος του υπαλλήλου δεν αποτελούν αντίποινα και δε δικαιολογούν τη λήψη μέτρων προστασίας, αφού δεν περιλαμβάνονται αυτές καθεαυτές στον κατάλογο της ανωτέρω διάταξης<sup>126</sup>. Πρόκειται για μια προσηλωμένη στο γράμμα του νόμου ερμηνεία που παραβλέπει την ουσία των πραγμάτων, αλλά και το γεγονός ότι στα αντίποινα εμπίπτει και

---

<sup>119</sup> *Herman v. Dept. of Justice*, 193 F.3d 1375 \*1381 (Fed. Cir. 1999), *Langer v. Department of the Treasury*, 265 F.3d 1259, \*1266 (Fed. Cir. 2001), *Frederick v. Department of Justice* 73 F.3d 349 \*353 (Fed. Cir. 1996): η ακούσια διάσχιση των συνόρων του Μεξικού χωρίς άδεια συνιστούσε ασήμαντη παράβαση.

<sup>120</sup> Δεν είναι, επομένως, ασήμαντες αυτές που συνίστανται σε μία ενσυνείδητη και σκόπιμη δραστηριότητα, όπως η κατανάλωση αλκοόλ. *Drake v. Agency for International Development*, 543 F.3d 1377, \*1381 (Fed. Cir. 2008).

<sup>121</sup> *Horton v. Department of Navy*, 66 F.3d 279 \*283 (Fed. Cir. 1995).

<sup>122</sup> Το ότι το OSC είναι πλέον ανεξάρτητη αρχή (5 USC §1211 (a)) και υποχρεωμένη να ενεργεί προς προστασία των πληροφοριοδοτών συνεπάγεται ότι περιορίζεται η υπό το προηγούμενο καθεστώς ευρεία διακριτική του ευχέρεια, η οποία είχε αποτελέσει την αιτία για εκτεταμένες καταχρήσεις σε βάρος των τελευταίων. Πλέον, ο υπάλληλος έχει μία σειρά επί μέρους δικαιωμάτων ενώπιόν του, όπως έγγραφη απόδειξη της κατάθεσης και δικαίωμα ενημέρωσης. Βλ. *T. M. Devine*, *The Whistleblower Protection Act of 1989*, 1999, σ. 545 επ., ο οποίος αναφέρει ότι υπό το καθεστώς του CSRA το OSC παρείχε κρυφά οδηγίες στους προϊσταμένους για το πώς να προβαίνουν σε αντίποινα χωρίς να γίνονται αντιληπτοί. *Ibid*, 549. Αναλυτική παρουσίαση για το ρόλο του OSC βλ. σε *C. N. Lerner & J. M Zuckerman*, *The U.S. Office of Special Counsel*, 2013.

<sup>123</sup> *D. D'Isidoro*, *Protecting Whistleblowers and Secrets*, 2014.

<sup>124</sup> *S. Groeneweg*, *Three whistleblower protection models*, 2001, σ. 9-14.

<sup>125</sup> Βλ. ορισμό «personnel action» στη διάταξη 5 USC §2302(a)(2)(A) σε συνδ. με §2302(b)(8)-(9). Η συμπερίληψη της απειλής δυσμενούς μεταχείρισης στον ορισμό των αντιποίνων είναι θετική, καθότι υπό το προγενέστερο καθεστώς οι προϊστάμενοι μπορούσαν μέσω απειλών απόλυσης να καταστέλλουν μία πιθανή αποκάλυψη χωρίς καμία συνέπεια. *B. D. Fisher*, *The Whistleblower Protection Act of 1989*, 1991, σ. 403-404.

<sup>126</sup> *Sistek v. Dep't of Veterans Affairs*, 955 F.3d 948 \*955 (Fed. Cir. 2020).

«οποιαδήποτε άλλη σημαντική αλλαγή στις εργασιακές συνθήκες»<sup>127</sup>, την οποία κατά κανόνα συνεφέλκεται η διενέργεια ερευνών, αφού προκαλεί εχθρικό κλίμα στο χώρο εργασίας<sup>128</sup>.

Ο πληροφοριοδότης που υπέστη αντίποινα μπορεί, αρχικώς, να προβεί σε καταγγελία ενώπιον του OSC, το οποίο αν κρίνει αυτή βάσιμη, θα πρέπει να διατάξει την εν λόγω υπηρεσία να διεξαγάγει εσωτερική έρευνα και να υποβάλει γραπτή αναφορά<sup>129</sup>. Εάν, μετά την ολοκλήρωση της έρευνας, το OSC κρίνει πως προκύπτουν βάσιμες υποψίες ότι έχουν λάβει χώρα αντίποινα, μπορεί να απευθύνει συστάσεις προς την υπηρεσία για τη λήψη διορθωτικών μέτρων (corrective action)<sup>130</sup> ή να προβεί στην επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων (disciplinary action) σε βάρος των υπαλλήλων που προέβησαν στα αντίποινα<sup>131</sup>.

Ωστόσο, η έρευνα της υπόθεσης από την ίδια την υπηρεσία θέτει ζητήματα αξιοπιστίας και επικρίνεται ορθά από τη θεωρία<sup>132</sup>. Γι' αυτό και η διαδικασία ενώπιον του OSC είναι αμφίβολης αποτελεσματικότητας, καθώς η λήψη μέτρων εξαρτάται από το πόρισμα της εσωτερικής έρευνας. Προβλέπεται, πάντως, υποχρέωση τήρησης της εμπιστευτικότητας, η οποία αίρεται μόνο υπό αυστηρές προϋποθέσεις<sup>133</sup>.

Η σημαντικότερη καινοτομία του WPA σε σχέση με το CSRA είναι το δικαίωμα ατομικής προσφυγής ενώπιον του MSPB. Υπό το προγενέστερο καθεστώς, η μόνη δυνατότητα του υπαλλήλου ήταν, κατά κανόνα<sup>134</sup>, να καταθέσει την αίτησή του στο OSC και να επαφηθεί στην ευχέρεια του τελευταίου να θέσει την υπόθεση ενώπιον του MSPB<sup>135</sup>. Η εξάρτηση του υπαλλήλου από το OSC καθιστούσε ιδιαίτερα αναποτελεσματική την προστασία του, δεδομένου ότι, όπως είχε αποδειχθεί, οι πιθανότητες να παραπεμφθεί η υπόθεση ενώπιον του MSPB ήταν ελάχιστες έως ανύπαρκτες<sup>136</sup>.

---

<sup>127</sup> 5 USC §2302(a)(2)(A)(xii).

<sup>128</sup> Την ανωτέρω διάταξη μνημονεύει και η υπό κρίση απόφαση, όμως αξιώνει —μη ορθά— από τον υπάλληλο την απόδειξη ότι επήλθε τέτοια σημαντική μεταβολή στη συγκεκριμένη περίπτωση. Ibid \*965.

<sup>129</sup> 5 USC §1213(c)-(d). Σημειωτέον ότι η υπηρεσία που λαμβάνει τα αντίποινα θα πρέπει να έχει εν τοις πράγμασι τη δυνατότητα να μεταβάλει την εργασιακή κατάσταση του υπαλλήλου. Έτσι, δεν εμπίπτει στο νόμο η παράλειψη διενέργειας έρευνας από το OSC, έστω και αν η επιτυχία της τελευταίας θα μπορούσε εμμέσως να επηρεάσει θετικά την εργασιακή κατάσταση του υπαλλήλου. *Wine v. MSPB*, 2020-1006 \*6 (Fed. Cir. 2020).

<sup>130</sup> 5 USC §1214(b)(2)(B). Εάν η υπηρεσία δεν προβαίνει στα διορθωτικά μέτρα, το OSC μπορεί να αιτηθεί τη λήψη τους από το MSPB. 5 USC § 1214(b)(2)(C).

<sup>131</sup> 5 USC §1215(a)(1). Επίσης, η υπηρεσία που ευθύνεται για τα αντίποινα μπορεί να καταδικασθεί στην πληρωμή εύλογων δικαστικών εξόδων. 5 USC §1204(m)(1).

<sup>132</sup> *B. D. Fisher*, *The Whistleblower Protection Act of 1989*, 1991, σ. 412-413.

<sup>133</sup> 5 USC § 1213(h).

<sup>134</sup> Εκτός και εάν επρόκειτο για τις περιπτώσεις που μπορούν να προσβληθούν απευθείας ενώπιον του MSPB. Βλ. υπό στ. [II.Γ.3.](#)

<sup>135</sup> *S. Groeneweg*, *Three whistleblower protection models*, 2001, σ. 11.

<sup>136</sup> *T. M. Devine*, *The Whistleblower Protection Act of 1989*, 1999, σ. 539, *D. D'Isidoro*, *Protecting Whistleblowers and Secrets*, 2014. Το MSPB δεν διέθετε, μάλιστα, ούτε τη δυνατότητα να διατάξει το OSC να διερευνήσει πληρέστερα την υπόθεση. Βλ. *B. D. Fisher*, *The Whistleblower Protection Act of 1989*, 1991, σ. 399.

Πλέον, εφόσον δεν ευδοκιμήσει η διαδικασία ενώπιον του OSC, ο υπάλληλος διαθέτει δικαίωμα απευθείας προσφυγής ενώπιον του MSPB, χωρίς να εξαρτάται από την προθυμία του πρώτου<sup>137</sup>. Με αυτόν τον τρόπο διαθέτει την ευκαιρία να υπερασπιστεί ο ίδιος τον εαυτό του και να αιτηθεί τη λήψη διορθωτικών μέτρων, όπως άμεση επανατοποθέτηση στη θέση του, επιστροφή μισθών και παροχών, πληρωμή ιατρικών, ταξιδιωτικών και δικηγορικών εξόδων και πάσης φύσεως δαπανών, καθώς και έντοκη αποζημίωση<sup>138</sup>.

Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι της εξέτασης της υπόθεσης από το MSPB προηγείται η λεγόμενη *initial decision*, δηλαδή μία προκαταρκτική απόφαση ενός διοικητικού δικαστή. Αυτές οι αποφάσεις, συνήθως ευνοϊκές για τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, επικυρώνονται σε εξαιρετικά υψηλό ποσοστό από το MSPB και, κατά μία άποψη, αποτελούν την αιτία για την ελλιπή προστασία του υπαλλήλου<sup>139</sup>. Η απόφαση του MSPB μπορεί, τέλος, να προσβληθεί ενώπιον του εφετείου<sup>140</sup>.

### II.Γ.2.β. Δικονομικές προϋποθέσεις

Όσον αφορά το βάρος απόδειξης, εφαρμόζεται το τεστ του συντελεστικού παράγοντα (*contributing factor test*), βάσει του οποίου ο πληροφοριοδότης πρέπει να επικαλεσθεί με αποδείξεις που υπερέχουν αυτές του αντιδίκου (*preponderance evidence*) ότι τα αντίποινα οφείλονταν, έστω και εν μέρει, στην προστατευόμενη συμπεριφορά, κάτι το οποίο συμβαίνει όταν ο εργοδότης αφενός γνώριζε για αυτή και αφετέρου προέβη στα αντίποινα σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα<sup>141,142</sup>. Το τεστ αυτό προβλέπεται στον αποδεικτικό κανόνα της διάταξης 5 USC §1221(e)(1) και συναντάται στη νομολογία ως τεστ γνώσης/χρόνου (*knowledge/timing test*)<sup>143</sup> ή, παλαιότερα, ως τεστ *Warren* από την ομώνυμη απόφαση<sup>144</sup>. Μετά τις τροποποιήσεις του WPEA,

---

<sup>137</sup> S. Groeneweg, Three whistleblower protection models, 2001, σ. 11, T. M. Devine, The Whistleblower Protection Act of 1989, 1999, σ. 539, D. D'Isidoro, Protecting Whistleblowers and Secrets, 2014.

<sup>138</sup> 5 USC § 1221(g)(1)(A)-(B).

<sup>139</sup> Βλ. κριτική σε R. J. McCarthy, Why MSPB Judges Reject 98 Percent of Whistleblower Appeals, 2013, σ. 37-38.

<sup>140</sup> 5 USC § 7703(b)(1).

<sup>141</sup> Βλ. ενδεικτικά *Smith v. Gen. Servs. Admin.*, 2018-1604 \*8 (Fed. Cir. July 19, 2019), *Higgins v. Dep't of Veterans Affairs*, 955 F.3d 1347 \*1353 (Fed. Cir. 2020), *Sistek v. Dep't of Veterans Affairs*, 955 F.3d 948 \*953 (Fed. Cir. 2020) *Lewis v. Dep't of Treasury*, 2020-1684 \*6 (Fed. Cir. Sep. 8, 2020), *Cerulli v. Dep't of Def.*, 2019-2022 \*5 (Fed. Cir. June 9, 2020).

<sup>142</sup> Η δημιουργία ενός περισσότερο ρεαλιστικού και ανταποκρινόμενου στα πράγματα βάρους απόδειξης για τον πληροφοριοδότη εξαιρείται από τον T. M. Devine, The Whistleblower Protection Act of 1989, 1999, σ. 553-554. Βλ. όμως και επιφυλάξεις B. D. Fisher, The Whistleblower Protection Act of 1989, 1991, σ. 409-410.

<sup>143</sup> *Agoranos v. Dep't of Justice*, 602 F. App'x 795 \*6 (Fed. Cir. 2015), *Elder v. Department of the Air Force Agency*, 124 M.S.P.R. 12, ¶ 41 (2016), *Potter v. Dep't of Veterans Affairs*, 949 F.3d 1376 \*1379 (Fed. Cir. 2020).

<sup>144</sup> *Warren v. Department of Army*, 804 F.2d 654 \*656 (Fed. Cir. 1986). Βάσει αυτού, αξιώνεται η απόδειξη τεσσάρων στοιχείων: i) εμπλοκή σε μία προστατευόμενη αποκάλυψη ii) γνώση της αποκάλυψης από τον εργοδότη iii) δυσμενής μεταχείριση του υπαλλήλου και iv) στενός σύνδεσμος μεταξύ της δυσμενούς μεταχείρισης και των αντιποίνων. Βλ. για την εφαρμογή του στο WPA, *Webster v. Department of Army*, 911 F.2d 679 \*689 (Fed. Cir. 1990), *Rogers v. Department of Defense Dependents Schools*, 814 F.2d 1549 \*1555 (Fed. Cir. 1987), *Mertens v. U.S.*

η ανωτέρω διάταξη καταλαμβάνει την πλειονότητα των περιπτώσεων αντιποίνων και η προσφυγή στο τεστ *Warren* είναι πλέον περιττή<sup>145</sup>.

Δεν απαιτείται πια να αποδειχθεί σκοπός αντεκδίκησης<sup>146</sup>, ούτε ότι η αποκάλυψη ήταν ένας σημαντικός ή κινητήριος παράγοντας για τα αντίποινα<sup>147</sup>, ενώ κατ' αντιστοιχία με το FCA, αρκεί η εύλογη πεποίθηση για την τέλεση της παράβασης<sup>148</sup>. Υπερβολική φαίνεται, όμως, η αξίωση σαφούς εντοπισμού του νόμου ή του κανόνα που παραβιάζεται<sup>149</sup>.

Εάν ο υπάλληλος καταφέρει να στοιχειοθετήσει μία *prima facie* υπόθεση αντιποίνων, ο εργοδότης θα πρέπει να επικαλεσθεί με σαφείς και πειστικές αποδείξεις (*clear and convincing evidence*<sup>150</sup>) ότι τα ίδια μέτρα θα είχαν ληφθεί και ελλείπουσας της προστατευόμενης συμπεριφοράς, ώστε η δυσμενής μεταχείριση να οφείλεται μόνο στην κακή απόδοση του υπαλλήλου<sup>151</sup>. Επομένως, η κατά τα άλλα δικαιολογημένη απόλυση του τελευταίου δεν έχει έννομη επιρροή, αφού και σε αυτήν την περίπτωση δεν αποκλείεται η δυσμενής μεταχείριση να οφείλεται (και) στην αποκάλυψη<sup>152</sup>. Για να κριθεί κατά πόσον τα ίδια μέτρα θα είχαν ληφθεί εάν δεν είχε εμφιλοχωρήσει η προστατευόμενη συμπεριφορά, αξιολογούνται παγίως τα κριτήρια *Carr* από την ομόθυμη απόφαση<sup>153</sup>.

---

Postal Serv, 347 F. App'x 565 \*567(Fed. Cir. 2009), *Ayres v. Dep't. of Homeland*, 280 F. App'x 991 \*994 (Fed. Cir. 2008).

<sup>145</sup> *Alaryd v. Dep. Of the Army*, 122 M.S.P.R. 600 ¶11-15 (2015). Ορθά κρίθηκε ότι εν προκειμένω δεν έπρεπε να εφαρμοστεί το κριτήριο *Warren*, καθότι επρόκειτο για περίπτωση προστατευόμενης πράξης (νομική βοήθεια σε άτομο για την άσκηση προσφυγής) που εμπίπτει πλέον στον αποδεικτικό κανόνα της διάταξης 5 USC §1221(e)(1). Ομοίως και η μεταγενέστερη *Elder v. Department of the Air Force Agency*, 124 M.S.P.R. 12 ¶ 39-40 (2016).

<sup>146</sup> Διεγράφη από το νόμο η έκφραση *pros εκδίκηση* (*in reprisal of*) που αξίωνε από τον προσφεύγοντα την απόδειξη της πρόθεσης του προϊσταμένου. Αυτή η αλλαγή θεωρήθηκε από κάποιους η σημαντικότερη του νόμου. *B. D. Fong*, *Whistleblower Protection*, 1991, σ. 1061. Βλ. και *B. D. Fisher*, *The Whistleblower Protection Act of 1989*, 1991, σ. 405 με αναφορά σε παλαιότερη νομολογία.

<sup>147</sup> Όπως υπό το καθεστώς του CSRA, κάτι το οποίο δυσχέρανε τη θέση του υπαλλήλου. *B. D. Fisher*, *The Whistleblower Protection Act of 1989*, 1991, σ. 39, *B. D. Fong*, *Whistleblower Protection*, 1991, σ. 1061-1062.

<sup>148</sup> Βλ. WPEA 103; 5 USC §2302(a)(D). *Webb v. Dep't of the Interior*, 122 M.S.P.R. 248 \*251 (2015), *Mikaia v. Dep't of Commerce*, 2019-1533 \*3 (Fed. Cir. Apr. 10, 2020).

<sup>149</sup> *Demery v. Department of the Army*, 2019-2282 \*5(Fed. Cir. 2020).

<sup>150</sup> Πρόκειται για εκείνο το βαθμό απόδειξης που δημιουργεί στον δικαστή δικανική πεποίθηση ως προς τα αποδεικτέα γεγονότα. Είναι ένας πιο απαιτητικός κανόνας από αυτόν της υπεροχής των αποδείξεων.

<sup>151</sup> *Campbell v. Department of the Army Agency*, 123 M.S.P.R. 688 ¶ 24 (2016).

<sup>152</sup> Με αυτό το σκεπτικό ανετράπη η απόφαση του MSPB στην υπόθεση *Smith v. Gen. Servs. Admin.*, 2018-1604 \*9 (Fed. Cir. July 19, 2019).

<sup>153</sup> *Carr v. Social Security Administration*, 185 F.3d 1318 \*1323 (Fed. Cir. 1999), ήτοι η ισχύς των αποδείξεων του εργοδότη, τα κίνητρό του για αντίποινα και η τυχόν προγενέστερη παρόμοια συμπεριφορά σε βάρος άλλων υπαλλήλων. Έτσι, κρίθηκε πως η απόλυση θα είχε λάβει χώρα, όταν η υπάλληλος, λόγω κακής απόδοσης, είχε τοποθετηθεί σε αναγκαστική άδεια ήδη πριν τις αποκαλύψεις της, βλ. *Aviles-Wynkoop v. Dep't of Def.*, 2019-1908 \*11(Fed. Cir. Sep. 2, 2020) ή όταν η άλλη υποψήφια είχε ήδη επιλεγεί για τη θέση εργασίας, προτού η προσφεύγουσα αποστείλει το mail με τις αποκαλύψεις, βλ. *Demery v. Dep't of Army*, 2019-2282 \*7(Fed. Cir. Apr. 9, 2020) ή όταν η απόλυση οφείλονταν στη διαταραγμένη ψυχική κατάσταση του υπαλλήλου και όχι στην αποκάλυψη, βλ. *Cerulli v. Dep't of Def.*, 2019-2022 \*14 (Fed. Cir. June 9, 2020).

### II.Γ.3. Οι προσφυγές του κεφαλαίου 77 (“Chapter 77 Appeals”)

Μία ακόμα δυνατότητα που παρέχεται στον υφιστάμενο τα αντίποινα δυνάμει του WPA είναι αυτή της διάταξης 5 USC §7701, γνωστής και ως “Chapter 77 appeals”, σύμφωνα με την οποία ο υπάλληλος έχει το δικαίωμα να προσβάλει ενώπιον του MSPB δυσμενείς ενέργειες της υπηρεσίας του, όταν αυτή η δυνατότητα παρέχεται με βάση νόμο, κανόνα ή κανονισμό. Τέτοιες ενέργειες είναι είτε πρακτικές της εταιρείας που φέρονται να ενεργούνται προς βελτίωση της αποδοτικότητάς της (promote the efficiency of the service)<sup>154</sup> είτε δυσμενείς μεταχειρίσεις υπαλλήλων λόγω κακής απόδοσης (unacceptable performance)<sup>155</sup>.

Εάν αποδειχθεί ότι η συμπεριφορά της υπηρεσίας αποτελεί αντίποινα σε βάρος του υπαλλήλου, τότε αυτή και οι πράξεις που τελέστηκαν βάσει αυτής ακυρώνονται αναδρομικά και τάσσεται προθεσμία στην υπηρεσία να συμμορφωθεί και να γνωστοποιήσει στον υπάλληλο τη συμμόρφωσή της<sup>156</sup>. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, μάλιστα, ο τελευταίος διαθέτει δικαίωμα προσωρινής ικανοποίησης<sup>157</sup>. Πρόσφατες αποφάσεις του MSPB δείχνουν, ωστόσο, ότι οι αυστηρές προϋποθέσεις των νόμων που παρέχουν αυτή τη δυνατότητα ερμηνεύονται στενά, κάτι το οποίο περιορίζει το πεδίο εφαρμογής τους σε λίγες περιπτώσεις<sup>158</sup>.

### II.Γ.4. Σύντομη αξιολόγηση

Εν κατακλείδι, οι σημαντικές βελτιώσεις που έλαβαν χώρα με το WPA θα μπορούσαν να οδηγήσουν στο συμπέρασμα ότι αυτός είναι ένας επαρκής νόμος για την προστασία των πληροφοριοδοτών. Κάτι τέτοιο θα ήταν όμως βεβιασμένο. Την «αχίλλειο πτέρνα του νόμου»<sup>159</sup> αποτέλεσε η παρακώλυση του δικαιώματος πρόσβασης στο δικαστήριο και το πρωτείο της διοικητικής οδού που έφεραν τον πληροφοριοδότη αντιμέτωπο με τη σκληρότητα των διοικητικών δικαστών και τη συστηματική απόρριψη των αιτήσεών τους, τόσο από τους τελευταίους, όσο και μεταγενέστερα από το εφετείο, το οποίο δυστροπούσε να ανατρέψει την κρίση της διοίκησης<sup>160</sup>.

Πέραν τούτου, το OSC εξακολούθησε να διάκειται φιλικά προς τις υπηρεσίες<sup>161</sup>, αφού ελάχιστες ήταν οι φορές που ζητούσε από αυτές να προβούν σε έρευνα και να υποβάλουν αναφορά

---

<sup>154</sup> 5 USC § 7513(a).

<sup>155</sup> 5 USC § 4303(a).

<sup>156</sup> 5 USC § 7701(c)(2)(B).

<sup>157</sup> 5 USC § 1212(c)(2), *CRS*, Whistleblower protections, 2012, σ. 17-18.

<sup>158</sup> Στην υπόθεση *Winns v. U.S. Postal Service Agency*, 124 M.S.P.R. 113 ¶18 (2017), λ.χ., κρίθηκε ότι ο υπάλληλος δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του 5 USC §7511(a)(1)(A)(2) και επομένως δεν είχε δικαίωμα απευθείας προσφυγής, καθότι η υπηρεσία του δεν ήταν συνεχής επί ένα έτος, απορρίπτοντας άλλες αποφάσεις που δέχονταν ότι η προϋπόθεση της συνεχούς υπηρεσίας δεν επηρεαζόταν από διακοπές στο μεσοδιάστημα.

<sup>159</sup> *J. Radack & K. McClellan*, *The criminalization of Whistleblowing*, 2012, σ. 75.

<sup>160</sup> Από το 1999 έως και το 2008 μόνο δύο πληροφοριοδότες είχαν κερδίσει την υπόθεση ενώπιον του MSPB και μόνο 3 από τους 203 ενώπιον του εφετείου. *M. Khemani*, *The Protection of National Security Whistleblowers*, 2009, σ. 16, *D. Banisar*, *Whistleblowing*, 2011, σ. 42.

<sup>161</sup> Βλ. *R. G. Vaughn*, *Successes and Failures*, 2012, σ. 175-180.



για τις καταγγελίες αντιποίνων<sup>162</sup>. Τα ανωτέρω σε συνδυασμό με τις εκτεταμένες εξαιρέσεις κρατικών υπηρεσιών από το πεδίο εφαρμογής και τη γενικότερη γραφειοκρατία της διοικητικής διαδικασίας κατέστησαν το νόμο μία «ψευδή υπόσχεση» προς τους πληροφοριοδότες και έκαναν πολλούς να τον θεωρήσουν τόσο αναποτελεσματικό, όσο και ο προκάτοχός του<sup>163</sup>.

## **II.A. Sarbanes Oxley Act (SOX)<sup>164</sup>**

### **II.A.1. Εισαγωγή**

Το έτος 2002 η πτώχευση της Enron και τα χρηματοοικονομικά σκάνδαλα των WorldCom και Tyco κατέληξαν σε μία από μεγαλύτερες οικονομικές καταστροφές της ιστορίας των ΗΠΑ και κατέστησαν επείγουσα την ψήφιση ενός νέου νόμου για την προστασία των πληροφοριοδοτών<sup>165</sup>. Αναφερόμενο το Κογκρέσο στην Enron, διαπίστωσε πως υπήρχε μία νοοτροπία αποτροπής των υπαλλήλων από το να καταγγέλλουν απατηλές συμπεριφορές, την οποία νομιμοποιούσε, τρόπον τινά, η έλλειψη νομικής προστασίας των πληροφοριοδοτών στον ιδιωτικό τομέα<sup>166</sup>.

Είναι αληθές ότι σε ομοσπονδιακό επίπεδο η νομοθετική κάλυψη των ιδιωτικών υπαλλήλων ήταν περιορισμένη, αφού οι όποιες ρυθμίσεις αφορούσαν συγκεκριμένους τομείς βιομηχανίας που σχετίζονταν ιδίως με την υγεία και την ασφάλεια<sup>167</sup>. Σε κρατικό επίπεδο υπήρχαν νομοθετήματα που προστάτευαν τους ιδιωτικούς υπαλλήλους εν γένει, πλην όμως διακρίνονταν από ποικιλομορφία και δεν είχαν εξωεδαφική εφαρμογή<sup>168</sup>.

### **II.A.2. Προσωπικό και καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής**

Ο SOX αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις των ΗΠΑ, τις θυγατρικές τους<sup>169</sup> και τους αναγνωρισμένους από τις ΗΠΑ οικονομικούς οργανισμούς, καθώς και το προσωπικό αυτών, όπως

---

<sup>162</sup> *Ibid*, σ. 177-178.

<sup>163</sup> Βλ. *B. D. Fisher*, *The Whistleblower Protection Act of 1989, 1991*, σ. 407, 414-416, *M. P. Miceli et al*, *Whistle-blowing in organizations*, 2008, σ. 156.

<sup>164</sup> Οι αποφάσεις των ALJ και ARB της παρούσας ενότητας είναι διαθέσιμες σε <https://www.dol.gov/> και των δικαστηρίων σε <https://casetext.com/>.

<sup>165</sup> *G. C. Rapp*, *Mutiny by the Bounties?*, 2012, σ. 73 επ., *R. Moberly*, *Ten years later*, 2012, σ. 2.

<sup>166</sup> *S. Rep. No. 107-146*, σ. 4-5.

<sup>167</sup> *R. Moberly*, *Ten years later*, 2012, σ. 6, *G. C. Rapp*, *Mutiny by the Bounties?*, 2012, σ. 80.

<sup>168</sup> *R. Moberly*, *ibid*, σ. 7.

<sup>169</sup> Η πρόβλεψη για τις θυγατρικές εισήχθη ρητώς με τον Dodd Frank Act. Έως τότε κάποιες αποφάσεις δέχονταν πως οι υπάλληλοι των ιδιωτικών θυγατρικών δεν καλύπτονται, βλ. *RAO v. DAIMLER CHRYSLER CORPORATION*, No. 06-13723 \*8-9(E.D. Mich. May 14, 2007), *Hein v. AT&T Operations, INC.*, Civil Action No. 09-cv-00291-WYD-CBS \*9-10(D. Colo. Dec. 17, 2010), *Mart v. Gozdecki, Del Giudice, Americus & Farkas LLP*, 910 F. Supp. 2d 1085 \*1095-6(N.D. Ill. 2012), ενώ άλλες αποφάσεις θεωρούσαν πως το γράμμα του SOX καλύπτει και αυτές βλ. *Johnson v. Siemens Bldg. Tech., Inc.*, ARB No. 08-032, 2011, \*16 (DOL ARB Mar. 31, 2011), *Leshinsky v. Telvent GIT, S.A.*, 873 F. Supp. 2d 582 \*605(S.D.N.Y. 2012), *Ashmore v. CGI Grp. Inc.*, 11 Civ. 8611 (LBS) \*7(S.D.N.Y. June 12, 2012). Κάποιες φορές η νομολογία προσέφευγε σε ουσιαστικά κριτήρια, βλ. *Platone v.*



διευθυντές, εργολάβοι ή υπεργολάβοι. Αντιστοίχως, τα προστατευόμενα από τη διάταξη πρόσωπα είναι οι υπάλληλοι των ανωτέρω νομικών προσώπων, οι οποίοι με νόμιμες πράξεις ενεπλάκησαν σε μία προστατευόμενη συμπεριφορά, δηλαδή είτε παρείχαν οι ίδιοι πληροφορίες σε αρμόδια αρχή ή σε υπεύθυνο της εταιρείας είτε συνέβαλαν σε έρευνα ή καταγγελία άλλου<sup>170</sup>. Αξιοπρόσεκτο είναι ότι ο SOX αναδεικνύει για πρώτη φορά το εσωτερικό whistleblowing ως κατάλληλο δίαυλο αναφοράς<sup>171</sup>, κάτι που εξηγείται αν αναλογισθεί κανείς ότι στην υπόθεση Enron οι πληροφορίες αποκαλύφθηκαν με αυτόν τον τρόπο<sup>172</sup>.

Προστατεύονται, τέλος, όχι μόνο οι εν ενεργεία, πρώην και υποψήφιοι υπάλληλοι, αλλά και τα άτομα των οποίων η απασχόληση θα μπορούσε να επηρεαστεί από τα πρόσωπα που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του νόμου<sup>173</sup>. Δεν καλύπτονται όμως οι υπάλληλοι που εργάζονται εκτός ΗΠΑ, είτε είναι αλλοδαποί<sup>174</sup> είτε ημεδαποί<sup>175</sup>.

Όσον αφορά το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής, οι καταγγελλόμενες παραβάσεις θα πρέπει να ανήκουν αποκλειστικά στις έξι απαριθμούμενες περιπτώσεις απάτης της διάταξης 18 U.S.C. §1514A(a)(1)<sup>176</sup>. Η νομολογία αρχικά στένευε ανεπίτρεπτα το πεδίο εφαρμογής, οδηγώντας πολλούς στη διατύπωση επιφυλάξεων για την αποτελεσματικότητα του SOX<sup>177</sup>. Το 2006 στην υπόθεση *Platone v. Atlantic Coast Airlines*<sup>178</sup> το Administrative Review Board (ARB) δέχθηκε πως η καταγγελλόμενη πράξη πρέπει να υποβιβάζει τα συμφέροντα ενός μετόχου και παράλληλα να συγκεντρώνει όλα τα στοιχεία του ποινικού αδικήματος της απάτης, όπως αυτά είχαν

---

Atlantic Coast Airlines, 2003-SOX-27, \*18-19 (ALJ Apr. 30, 2004), όπου έγινε δεκτό ότι όταν η θυγατρική αποτελεί το βασικό όργανο της μητρικής, η οποία αντιστοίχως δεν διαθέτει προσωπικό και ενεργεί μέσω της θυγατρικής, τότε ο SOX καταλαμβάνει και τους υπαλλήλους της θυγατρικής και *Ciavarra v. BMC Software, Inc., CIVIL ACTION No. H-07-0413 \*8 (S.D. Tex. Feb. 7, 2008)*, όπου κρίθηκε ότι όταν οι υπεύθυνοι της μητρικής εταιρείας μπορούν να λάβουν μέτρα για το υπαλληλικό προσωπικό της θυγατρικής, τότε οι υπάλληλοι της τελευταίας καλύπτονται από το SOX.

<sup>170</sup> USC 18 §1514A(a).

<sup>171</sup> *T.M. Dworkin, SOX and Whistleblowing*, 2007, σ. 1760.

<sup>172</sup> Βλ. ανωτ. υπό στ. [1.3](#).

<sup>173</sup> Με βάση τον ορισμό του 29 CFR §1980.101(g). Στην υπόθεση *Deremer v. Gulfmark Offshore Inc.*, 2006-SOX-2, \*44 (ALJ June 29, 2007), έγινε δεκτό πως ο εργαζόμενος ήταν υπάλληλος κατά την έννοια του SOX, μολονότι τυπικά εμφανιζόταν ως ανεξάρτητος εργολάβος, καθότι η θέση του μπορούσε να επηρεαστεί από την εταιρεία. Βλ. και *T.M. Dworkin, SOX and Whistleblowing*, 2007, σ. 1762, η οποία εξαιρεί τον εν λόγω ορισμό που, σε αντίθεση με άλλα νομοθετήματα, καλύπτει και τους υποψηφίους υπαλλήλους.

<sup>174</sup> *Carnero v. Boston Scientific Corp., Civil Action No. 04-10031-RWZ \*3 (D. Mass. Aug. 27, 2004)*, *Concone v. Capital One Financial Corp.*, 2005-SOX-6, \*6 (ALJ Dec. 3, 2004).

<sup>175</sup> *Di Giammarino v. Barclays Capital, Inc.*, 2005-SOX-106, \*3 (ALJ July 7, 2006).

<sup>176</sup> Ήτοι παράβαση των άρθρων 18 USC §§1341, 1343, 1344, και 1348, οποιουδήποτε κανόνα ή κανονισμού της SEC και οποιασδήποτε διάταξης του ομοσπονδιακού δικαίου αφορά την απάτη σε βάρος των μετόχων.

<sup>177</sup> *R. Moberly, Ten years later*, 2012, σ. 32-25.

<sup>178</sup> ARB No. 04-154, ALJ No. 2003-SOX-27 \*15 *Platone v. FLYi, Inc. (formerly Atlantic Coast Airlines Holdings, Inc.)*. Κρίθηκε ότι ένας συνετός μέτοχος δεν θα θεωρούσε μία περιουσιακή βλάβη 1.500 δολαρίων ως σημαντική και ανετράπη η κρίση του Administrative Law Judge ότι υπήρξε προστατευόμενη πράξη.

διατυπωθεί από το Supreme Court<sup>179</sup>. Παράλληλα, αξιώνει την *πραγματική* διάπραξη της παράβασης, υποστηρίζοντας ότι απαιτείται η προστατευόμενη πράξη του υπαλλήλου να σχετίζεται *σαφώς και συγκεκριμένα* με μία από τις ως άνω έξι παραβάσεις (*definitely and specifically standard*)<sup>180</sup>. Η απόφαση αυτή παρέσυρε και κάποια δικαστήρια στην αξίωση τέτοιων υψηλών απαιτήσεων<sup>181</sup>.

Το 2011 η ανωτέρω τάση εγκαταλείφθηκε από το ARB με την περίφημη απόφαση *Sylvester v. Parexel International LLC*<sup>182</sup> που δέχθηκε, ορθά, υποκατάσταση του «σαφούς και συγκεκριμένου συνδέσμου» από την εύλογη πεποίθηση του υπαλλήλου και εγκατάλειψη των προϋποθέσεων του ποινικού αδικήματος της απάτης και του κριτηρίου της προσβολής των συμφερόντων των μετόχων<sup>183</sup>, με τη σκέψη, μεταξύ άλλων, ότι σκοπός του SOX είναι να ενθαρρύνει τις καταγγελίες<sup>184</sup>. Έκτοτε, τα περισσότερα δικαστήρια ακολουθούν αυτήν την άποψη<sup>185</sup>, ενώ κάποια είτε αρνούνται να ταχθούν υπέρ ή κατά της εφαρμογής της<sup>186</sup> είτε εξακολουθούν να εμμένουν στο κριτήριο του «σαφούς και συγκεκριμένου συνδέσμου»<sup>187</sup>.

Τέτοιου είδους νομολογιακοί διχασμοί υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα του νόμου, αλλά και την ασφάλεια δικαίου. Χαρακτηριστικό είναι ότι παρεμφερές ζήτημα είχε ανακύψει σχετικά με το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του SOX. Συγκεκριμένα, τα δικαστήρια είχαν δεχθεί πως δεν προστατεύονται οι υπάλληλοι των *ιδιωτικών* εταιρειών, απλώς και μόνο επειδή οι

---

<sup>179</sup> Στην απόφαση *Dura Pharm. Inc. v. Broudo*, 544 U.S. 336, \*341 (2005), ήτοι: i) ουσιώδης ψευδής παράσταση (ή παράλειψη παράστασης) ii) δόλος iii) σύνδεσμος μεταξύ αυτών και της αγοράς ή πώλησης μετοχών iv) πλάνη v) περιουσιακή ζημία και vi) αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της πλάνης και της περιουσιακής ζημίας. Έτσι, στην υπόθεση *Platone v. FLYi, Inc.*, *ibid*, \*16, κρίθηκε μη προστατευόμενη η αναφορά ότι «οι πιλότοι εξαπατούν την εταιρεία», αφού η συμπεριφορά αυτή δεν συνδεόταν εν προκειμένω αιτιωδώς με τη ζημία των μετόχων.

<sup>180</sup> *Platone v. FLYi, Inc.*, *ibid*, \*17.

<sup>181</sup> *Allen v. Adm. Rev. Bd.*, 514 F.3d 468 \*479-480 (5th Cir. 2008), όπου έγινε δεκτό πως απαιτείται απόδειξη της πρόθεσης του υπαιτίου να εξαπατήσει, να εκμεταλλευτεί ή να παραπλανήσει τους μετόχους. Βλ. επίσης για το κριτήριο του “definitely and specifically” *Welch v. Chao* 536 F.3d 269, \*276-277 (4th Cir. 2008), *Day v. Staples, Inc.*, 555 F.3d 42 \*52 (1st Cir. 2009), *Fraser v. Fiduciary Trust Company International*, 04 Civ. 6958 (PAC) \*8-9 (S.D.N.Y. Aug. 25, 2009), *Pardy v. Gray*, 07 Civ. 6324 \*11(LAP) (S.D.N.Y. July 15, 2008), *O'Mahony v. Accenture Ltd.*, 537 F. Supp. 2d 506 \*516 (S.D.N.Y. 2008), *Van Asdale v. International Game Technology*, 577 F.3d 989, \*996-997 (9th Cir. 2009).

<sup>182</sup> ARB No. 07-123, ALJ Nos. 2007-SOX-39 and 42.

<sup>183</sup> Άλλωστε, αυτή η προϋπόθεση αφορά μόνο την τελευταία από τις έξι παραβάσεις. *Sylvester v. Parexel International LLC*, *ibid*, \*20.

<sup>184</sup> *Ibid*, \*14-22.

<sup>185</sup> *Wiest v. Lynch*, 710 F.3d 121 \*137-138(3d Cir. 2013), *Leshinsky v. Telvent Git, S.A.*, 942 F. Supp. 2d 432 \*443 (S.D.N.Y. 2013), *Stewart v. Doral Fin. Corp.*, 997 F. Supp. 2d 129 \*136-7(D.P.R. 2014), *Rhinehimer v. U.S. Bancorp Invs., Inc.*, 787 F.3d 797 \*808 (6th Cir. 2015), *Nielsen v. AECOM Tech. Corp.*, 762 F.3d 214 \*224 (2d Cir. 2014), *Burns v. Medtronic, Inc.*, No. 8:15-cv-2330-T17-TBM \*8-9 (M.D. Fla. July 12, 2016), *Erhart v. Boff Holding, Inc.*, No. 15-cv-02287-BAS(NLS) \*14 (S.D. Cal. Sep. 21, 2016).

<sup>186</sup> *Yang v. Navigators Grp., Inc.*, 18 F. Supp. 3d 519 \*529 (S.D.N.Y. 2014), *Lockheed Martin Corp. v. Admin. Review Bd.*, 717 F.3d 1121 \*1132 (10th Cir. 2013).

<sup>187</sup> *Southern District of New York in Andaya v. Atlas Air, Inc.*, 2012 WL 1871511 \*6 (S.D.N.Y. Apr. 30, 2012), *Guitron v. Wells Fargo Bank, N.A.*, 2012 WL 2708517 \*31 (N.D.Cal. July 6, 2012), *Nordstrom v. U.S. Bank, N.A., Inc.*, 2012 \*5 (S.D.Cal. July 23, 2012), *Neely v. Boeing Co.*, No. 19-35449, \*7 (9th Cir. Aug. 12, 2020).

τελευταίες έχουν κάποια σχέση με μία δημόσια, λ.χ. είναι εργολάβοι ή υπεργολάβοι αυτής<sup>188</sup> ή την εκπροσώπησαν στο πλαίσιο νομικών ή μεσιτικών υπηρεσιών<sup>189</sup>. Αντιθέτως, το ARB έκρινε πως οι λογιστές-υπάλληλοι ιδιωτικών εταιρειών προστατεύονται από το SOX, αρκούντος ότι οι τελευταίες παρείχαν λογιστικές υπηρεσίες σε δημόσιες εταιρείες<sup>190</sup>. Το 2014 το Supreme Court στην υπόθεση *Lawson v. FMR LLC* έλυσε το ζήτημα, δεχόμενο την προστασία των υπαλλήλων των ιδιωτικών εταιρειών που ως εργολάβοι ή υπεργολάβοι παρέχουν υπηρεσίες για μία δημόσια επιχείρηση, μόνο όμως στο βαθμό που η καταγγελία τους αφορά την παροχή των υπηρεσιών προς τη δημόσια επιχείρηση και όχι άλλες δραστηριότητες της ιδιωτικής εταιρείας<sup>191</sup>.

Η διάταξη δεν έχει εξωεδαφική εφαρμογή και δεν καλύπτει τις καταγγελίες που αφορούν τυχόν παραβίαση άλλου δικαίου, όπως λ.χ. του κολομβιανού<sup>192</sup>.

### **II.Δ.3. Προστασία των πληροφοριοδοτών**

#### **II.Δ.3.α. Αστική αξίωση για αποκατάσταση**

Η βασική διάταξη για την προστασία των πληροφοριοδοτών είναι αυτή της ενότητας 806(a) SOX<sup>193</sup>, βάσει της οποίας απαγορεύεται στα υπαγόμενα στο νόμο πρόσωπα να προβαίνουν σε αντίποινα σε βάρος των υπαλλήλων τους, λόγω της εμπλοκής τους σε μία προστατευόμενη συμπεριφορά. Οι υπάλληλοι που υπέστησαν αντίποινα λόγω της προστατευόμενης συμπεριφοράς δικαιούνται πλήρη αποκατάσταση που περιλαμβάνει επανατοποθέτηση στη θέση τους, έντοκη καταβολή των οφειλόμενων παροχών και πλήρη αποζημίωση, συμπεριλαμβανομένων των

<sup>188</sup> *Lawson v. FMR LLC*, 670 F.3d 61 \*62-63(1st Cir. 2012).

<sup>189</sup> *Brady v. Calyon Securities*, 406 F. Supp. 2d 307 \*318 (S.D.N.Y. 2005).

<sup>190</sup> *Spinner v. David Landau and Associates, LLC*, ARB Nos. 10-111 and -115, ALJ No. 2010-SOX-29 \*16 (ARB May 31, 2012).

<sup>191</sup> *Lawson v. FMR LLC* 571 U.S. 429 \*453 (2014). Βλ. ιδίως μεταγενέστερη *Reyher v. Grant Thornton, LLP* 262 F. Supp. 3d 209, \*216 (E.D. Pa. 2017) που κατ' εφαρμογή της *Lawson* απέρριψε τον ισχυρισμό του υπαλλήλου ιδιωτικής εταιρείας, με την αιτιολογία ότι η καταγγελία του αφορούσε άσχετα με την παροχή υπηρεσιών προς τη δημόσια επιχείρηση περιστατικά και *Griffo v. Book Dog Books, LLC, Robert William Holdings, LLC & Robert William Mgmt., LLC*, ARB Case No. 2018-0029 \*7 (May 2, 2019) που διευκρίνισε ότι δεν αρκεί οποιαδήποτε συμβατική σχέση με τη δημόσια εταιρεία, αλλά απαιτείται παροχή υπηρεσιών για αυτή. Η θέση του Supreme Court στη *Lawson* οφείλεται στο ότι εν προκειμένω το αμοιβαίο κεφάλαιο (mutual fund) δεν είχε καθόλου προσωπικό (*Lawson*, *ibid* \*437-8) και ενδεχομένως η θέση του δικαστηρίου να ήταν διαφορετική σε άλλη περίπτωση (βλ. και αντιρρήσεις μειοψηφίας, βάσει της οποίας μία τέτοια ερμηνεία επεκτείνει την προστασία στους εκατοντάδες χιλιάδες υπαλλήλους των ιδιωτικών εταιρειών που παρέχουν υπηρεσίες για τις δημόσιες εταιρείες, *ibid* \*462). Τις επιφυλάξεις του εκφράζει ο *G. C. Rapp*, *Are SOX and Dodd-Frank Securities Law?*, 2014, σ. 546-550, σχετικά με το κατά πόσον η απόφαση του Supreme Court συμβαδίζει με τη φύση του SOX που αποτελεί νόμο περί κινητών αξιών και αποσκοπεί όχι μόνο στην προστασία έναντι των αντιποίνων, αλλά και έναντι της εταιρικής απάτης.

<sup>192</sup> *Villanueva v. Core Laboratories, NV*, ARB No. 09-108, ALJ No. 2009-SOX-6 \*14 (ARB Dec. 22, 2011).

<sup>193</sup> Όπως αυτή κωδικοποιήθηκε στη διάταξη §18 USC §1514A(a).

δικαστικών εξόδων, εξόδων μαρτύρων και αμοιβής δικηγόρου<sup>194</sup>, ενώ αμφισβήτηση επικρατεί για την ικανοποίηση της ηθικής βλάβης<sup>195</sup>.

Ο υπάλληλος οφείλει, σε πρώτο στάδιο, να ακολουθήσει μία διοικητική διαδικασία που περιλαμβάνει την κατάθεση αίτησης ενώπιον του Department Of Labor (DoL) εντός 180 ημερών από τα αντίποινα ή τη γνώση για αυτά<sup>196</sup>, προκειμένου αυτή να διαβιβασθεί για περαιτέρω έρευνα προς την αρμόδια υπηρεσία του, τον Occupational Safety and Health Administration (OSHA). Η διοικητική οδός είναι υποχρεωτική και δεν μπορεί να παρακαμφθεί<sup>197</sup>, ενώ στο πλαίσιο αυτής ο υπάλληλος εξαρτάται από την απόφαση του DoL να θέσει το ζήτημα ενώπιον του OSHA, καθώς ο ίδιος στερείται του δικαιώματος απευθείας προσφυγής απέναντί του<sup>198</sup>. Πρόκειται για ένα σοβαρό πρόβλημα πολλών ομοσπονδιακών νόμων που προσβάλλει το δικαίωμα του πληροφοριοδότη σε αποτελεσματική έννομη προστασία<sup>199</sup>.

Ωστόσο, εάν εντός 180 ημερών δεν εκδοθεί απόφαση από τον αρμόδιο διοικητικό δικαστή (Administrative Law Judge, ALJ)<sup>200</sup>, ο υπάλληλος έχει δικαίωμα να προσφύγει απευθείας στο δικαστήριο<sup>201</sup>. Από το σημείο αυτό και έπειτα, ο ALJ απεκδύεται κάθε αρμοδιότητας στην

---

<sup>194</sup> 18 USC § 1514A(c).

<sup>195</sup> Κάποιες αποφάσεις έκριναν πως καλύπτεται και η χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης, βλ. *Hanna v. WCI Communities, Inc.*, 348 F. Supp. 2d 1332 \*1334 (S.D. Fla. 2004), *Halliburton, Inc. v. Admin. Review Bd.*, 771 F.3d 254 \*266 (5th Cir. 2014), *Kshetrapal v. Dish Network, LLC*, 90 F. Supp. 3d 108 \*115 (S.D.N.Y. 2015), ενώ άλλες όχι, βλ. *MURRAY v. TXU CORP*, Civil Action No. 3:03-CV-0888-P \*6 (N.D. Tex. June 7, 2005). Την έλλειψη αυτή του νόμου επισημαίνουν αρνητικά και οι *T.M. Dworkin*, *SOX and Whistleblowing*, 2007, σ. 1763, *G. C. Rapp*, *Mutiny by the Bounties?*, 2012, σ. 83.

<sup>196</sup> Η διατύπωση αυτή εισήχθη με την τροποποίηση του Dodd Frank Act sec. 922(c). Η αρχικά προβλεπόμενη ασφυκτική προθεσμία των 90 ημερών από την τέλεση των αντιποίνων (και όχι από τη γνώση γι' αυτά) δυσχέραινε την προστασία του υπαλλήλου. Βλ. *J. Gonzalez*, *A Pot of Gold at the End of the Rainbow*, 2010, σ. 330, *S. C. Leifer*, *Protecting Whistleblower Protections*, 2014, σ. 129. Πάντως, οι σύντομες προθεσμίες προσφυγής ενώπιον του OSHA εξακολουθούν να αποτελούν χαρακτηριστικό πολλών ομοσπονδιακών νόμων περί προστασίας των πληροφοριοδοτών και μάλιστα σε αρκετούς από αυτούς η προθεσμία είναι μόλις 30 ημερών. Βλ. *OSHA FactSheet*, *Your Rights as a Whistleblower*, 2013, σ. 1, *OSHA FactSheet*, *OSHA's Whistleblower Protection Program*, 2018, σ. 1.

<sup>197</sup> Ειδιάλλως, η αγωγή ενώπιον του δικαστηρίου απορρίπτεται ως απαράδεκτη λόγω μη εξάντλησης της διοικητικής οδού. *Wingard v. Countrywide Home Loans, Inc.*, CIVIL ACTION No. 2:07cv904-MHT (WO) \*3 (M.D. Ala. Sep. 18, 2008), *Roganti v. Metro. Life Ins. Co.*, 12 Civ. 0161 (PAE) \*10-11 (S.D.N.Y. June 19, 2012). Παραδρομές επί του δικογράφου ενώπιον του OSHA δεν ακυρώνουν την εξάντληση της διοικητικής οδού, βλ. *Jones v. Southpeak Interactive Corp. of Del.*, 777 F.3d 658 \*670 (4th Cir. 2015). Δεν πληρούται η προϋπόθεση αυτή, όμως, όταν η κατάθεση είχε γίνει σε αναρμόδιο τμήμα της διοίκησης, βλ. *Delmore v. McGraw-Hill Cos., Inc.*, No. 12-CV-1306-JPS \*4-5 (E.D. Wis. July 12, 2013).

<sup>198</sup> Ενώπιον του OSHA μάλιστα ο εργοδότης έχει το δικαίωμα υποβολής εξηγήσεων, σε αντίθεση με τον υπάλληλο, κάτι που έχει επισημανθεί ως αδικαιολόγητη ασυμμετρία. *A. Mathur & V. Ramesh*, *Need of the Hour*, 2020, 6.

<sup>199</sup> Κάποιοι ομοσπονδιακοί νόμοι δεν παρέχουν κανένα δικαίωμα απευθείας προσφυγής ενώπιον αρχής ή δικαστηρίου. Βλ. λ.χ. sec. 11(c) Occupational Safety and Health Act (OSH Act); 29 USC §660(c)(1), για την οποία έχει γίνει δεκτό πως δεν παρέχει δικαίωμα ατομικής προσφυγής ενώπιον του OSHA (*Wood v. Department of Labor*, 275 F.3d 107, \*110-112, D.C. Cir. 2001) ούτε προσφυγής στο δικαστήριο (*Martin v. Sharpline Converting, Inc.*, 790 F. Supp. 2d 252, \*253-254, D. Kan. 1992).

<sup>200</sup> Η απόφαση του οποίου, σημειωτέον, εφεσιβάλλεται ενώπιον του ARB. Βλ. 29 C.F.R. § 1980.110(a).

<sup>201</sup> Η έκδοση απόφασης μέσα σε διάστημα 180 ημερών είναι σπάνια. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το έτος 2005 μόνο η αρχική έρευνα του OSHA είχε διάρκεια κατά μέσο όρο 127 ημέρες. *R. Moberly*, *Unfulfilled Expectations*, 2007, σ. 82, *T.M. Dworkin*, *SOX and Whistleblowing*, 2007, σ. 1762.

υπόθεση<sup>202</sup>. Ο συνδυασμός διοικητικής και δικαστικής διαδικασίας θεωρήθηκε πρωτοποριακός, καθώς αξιοποιεί τις έρευνες της διοίκησης, χωρίς να αποστερεί τον πληροφοριοδότη από τα εχέγγυα της δικαστικής εξουσίας<sup>203</sup>.

Όσον αφορά τις δικονομικές προϋποθέσεις του ισχυρισμού, εφαρμόζεται και εδώ το τεστ του *contributing factor* και η μετέπειτα αντιστροφή του βάρους απόδειξης που είδαμε ανωτέρω<sup>204</sup>. Εάν, λοιπόν, τα κίνητρα του εργοδότη είναι μικτά, με βάση τη θεωρία των μικτών κινήτρων (*dual/mixed motives analysis*), αυτός οφείλει να αποδείξει ότι θα είχε λάβει την ίδια απόφαση βασιζόμενος μόνο στα νόμιμα κίνητρά του<sup>205</sup>. Γι' αυτό το λόγο, δεν απαιτείται ο υπάλληλος να επικαλεσθεί ότι οι ισχυρισμοί του εργοδότη συνιστούν πρόσχημα, αφού κάλλιστα μπορεί αυτοί να είναι αληθείς, αλλά η δυσμενής μεταχείριση να οφείλεται (και) στην προστατευόμενη συμπεριφορά, όπως είδαμε στο WPA<sup>206</sup>. Παράλληλα, τα αντίποινα θα πρέπει να είναι κάτι παραπάνω από ασήμαντα<sup>207</sup> και να έχουν αντίκτυπο στην παρούσα ή μελλοντική (*blacklisting*) επαγγελματική κατάσταση του υπαλλήλου<sup>208</sup>, ενώ η γνώση του εργοδότη για την προστατευόμενη συμπεριφορά θα πρέπει να αποδεικνύεται και όχι να τεκμαίρεται<sup>209</sup>.

Αξία αναφοράς είναι, τέλος, η απαγόρευση των ρητρών παραίτησης και διαιτησίας για τις αξιώσεις που απορρέουν από τα αντίποινα<sup>210</sup>. Τίθεται, έτσι, φραγμός στο φαινόμενο των υποχρεωτικών ρητρών που περιορίζουν τα δικαιώματα των πληροφοριοδοτών.

---

<sup>202</sup> *Xyzstone v. Duke Energy Corp.*, 432 F.3d 320 \*322-3 (4th Cir. 2005), *Cheng v. Worldwide Energy & Manufacturing USA, Inc.*, ARB No. 12-111, ALJ No. 2012-SOX-26 \*3 (ARB May 13, 2014).

<sup>203</sup> *R. Moberly*, *Ten years later*, 2012, σ. 9 σημ. 42.

<sup>204</sup> Βλ. για το WPA υπό στ. [II.Γ.2.α.](#) και από νομολογία ενδεικτικά *Kim v. Boeing Co.*, 487 F. App'x 356 \*2 (9th Cir. 2012), *Hemphill v. Celanese Corp.*, 430 F. App'x 341 \*344 (5th Cir. 2011).

<sup>205</sup> Έτσι, κρίθηκε ότι δεν αρκούσε πως ο εργοδότης επηρεάστηκε στην απόφασή του για την απόλυση από την παράλειψη της υπαλλήλου να αποκαλύψει την ερωτική σχέση της με συνάδελφό της (νόμιμα κίνητρα), καθότι όφειλε να αποδείξει ότι θα λάμβανε την ίδια απόφαση στηριζόμενος μόνο σε αυτό το γεγονός. *Platone v. Atlantic Coast Airlines*, 2003-SOX-27 \*28 (ALJ Apr. 30, 2004).

<sup>206</sup> *Klopfenstein v. PCC Flow Technologies Holdings, Inc.* ARB No. 04-149, ALJ No. 2004-SOX-11 \*19 (ARB May 31, 2006).

<sup>207</sup> *Burlington N. & Santa Fe Ry. Co. v. White*, 548 U.S. 53 \*68 (2006), *Guitron v. Wells Fargo Bank, N.A.*, No. C 10-3461 CW \*36 (N.D. Cal. July 6, 2012): θα πρέπει για το μέσο υπάλληλο να θεωρείται σημαντικά δυσμενής (*materially adverse*) και να είναι ικανή να τον αποτρέψει από την αποκάλυψη.

<sup>208</sup> Δεν αρκεί βάσει της *blacklisting theory* μόνο το γεγονός ότι ο υπάλληλος έκανε αίτηση σε πολλές εταιρείες και δεν τον προσέλαβαν, βλ. *McIntyre v. Merrill, Lynch, Pierce, Fenner & Smith, Inc.*, 2003-SOX-23 \*12 (ALJ Jan. 16, 2004), ούτε ότι ακυρώθηκε η συνέντευξη με άλλη εταιρεία, βλ. *Harvey v. Home Depot U.S.A., Inc.*, ARB Nos. 04-114 and 115, ALJ Nos. 2004-SOX-20 and 36 \*22 (ARB June 2, 2006).

<sup>209</sup> Έτσι, κρίθηκε πως δε συντρέχει το στοιχείο της γνώσης, απλώς και μόνο επειδή ένας άλλος υπάλληλος ήταν παρών στο επίδικο τηλεφώνημα, βλ. *Feldman v. Law Enforcement Assocs. Corp.*, 955 F. Supp. 2d 528 \*551 (E.D.N.Car. 2013). Η γνώση αρκεί, πάντως, να συντρέχει στο πρόσωπο έστω ενός από τα άτομα που ευθύνονται για τη δυσμενή μεταχείριση, βλ. *Leshinsky v. Telvent Git, S.A.*, 942 F. Supp. 2d 432 \*450 (S.D.N.Y. 2013).

<sup>210</sup> 18 USC §1514A(e) που εισήχθη με τις τροποποιήσεις του Dodd Frank Act sec 922(c).

### Π.Α.3.β. Εσωτερικοί διάλογοι και κώδικες δεοντολογίας

Πέραν της κλασικής προστασίας από τα αντίποινα, ο SOX υιοθετεί και ένα δεύτερο μοντέλο για την προώθηση του whistleblowing, αυτό που ο καθηγητής Moberly ονομάζει structural model<sup>211</sup>. Πρόκειται για την ενότητα 301 του SOX που υποχρεώνει τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις εισηγμένες στα χρηματιστήρια των ΗΠΑ να καθιερώσουν εσωτερικούς διαλόγους αναφοράς και μάλιστα με δυνατότητα ανώνυμης καταγγελίας<sup>212</sup>.

Οι βασικές καινοτομίες της διάταξης συνίστανται στην υποχρεωτικότητα των εσωτερικών διαύλων, στον έλεγχο των εσωτερικών αναφορών από ανεξάρτητο διοικητικό συμβούλιο και όχι από εταιρικά στελέχη, καθώς και στην τήρηση διαύλου αποκλειστικά για ανώνυμες καταγγελίες<sup>213</sup>. Μολονότι, όμως, είχε θεωρηθεί πως το νέο σύστημα θα αντιμετώπιζε τα προβλήματα που προκαλούσε το «καθήκον σιωπής» (norm of silence) και το φαινόμενο «φιλτραρίσματος» ή «μπλοκαρίσματος» των καταγγελιών από τους ενδιαμέσους αποδέκτες τους, εν τέλει δεν απέδωσε, καθώς οι εργαζόμενοι εξακολούθησαν να απευθύνονται στους προϊσταμένους τους, οι οποίοι επεξεργάζονταν το περιεχόμενο των καταγγελιών πριν το διαβιβάσουν περαιτέρω<sup>214</sup>.

Παράλληλα, με βάση την ενότητα 406 του SOX, οι ανωτέρω επιχειρήσεις υποχρεούνται να δηλώσουν εάν έχουν υιοθετήσει κώδικες δεοντολογίας (Code of Ethics) για τα ανώτατα χρηματοοικονομικά στελέχη. Σε αντίθεση με την προηγούμενη ρύθμιση, πρόσφατη έρευνα απέδειξε πως το σύστημα αυτό έχει συμβάλει σημαντικά στην υπεύθυνη και σωστή διαχείριση των επιχειρήσεων<sup>215</sup>.

### Π.Α.3.γ. Η ποινικοποίηση των αντιποίνων

Πρωτοπόρος για τη νομοθεσία περί πληροφοριοδοτών σε ομοσπονδιακό επίπεδο είναι η διάταξη 18 U.S.C. §1513 (e) για την ποινικοποίηση των αντιποίνων που εισήχθη με το SOX<sup>216</sup>. Βάσει αυτής «*Οποιοσδήποτε με σκοπό τα αντίποινα ενεργεί οποιαδήποτε δυσμενή πράξη σε βάρος ενός προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της επιρροής στη νόμιμη εργασία του ή διαβίωσή του, επειδή παρείχε σε οποιονδήποτε υπεύθυνο επιβολής του νόμου οποιαδήποτε αληθή πληροφορία σχετική με τη διάπραξη ή πιθανή διάπραξη οποιασδήποτε ομοσπονδιακής παράβασης, καταδικάζεται σε*

<sup>211</sup> Περί αυτού κατωτέρω υπό στ. [V.A.1.](#)

<sup>212</sup> 15 USC § 78j-1(m)(4)(B).

<sup>213</sup> R. Moberly, Ten years later, 2012, σ. 10. T.M. Dworkin, SOX and Whistleblowing, 2007, σ. 1760.

<sup>214</sup> R. Moberly, ibid, σ. 37-38, T.M. Dworkin, ibid, σ. 1764.

<sup>215</sup> S. Ahluwalia et al, Sarbanes–Oxley Section 406, 2018, σ. 703.

<sup>216</sup> Sec. 1107.

χρηματική ποινή υπό την ενότητα αυτή ή σε ποινή στερητική της ελευθερίας όχι μεγαλύτερη από 10 έτη ή και τα δύο.»

Παρατηρούμε ότι η ειδική υπόσταση του εγκλήματος δεν αφορά μόνο τα πρόσωπα και τις παραβάσεις που εμπíπτουν στο SOX. Αντιθέτως, η εξαιρετικά ευρεία διατύπωσή της την καθιστά μία γενικού περιεχομένου προστατευτική για τους πληροφοριοδότες διάταξη<sup>217</sup>, υπό την έννοια ότι αφορά κάθε παράβαση του ομοσπονδιακού δικαίου, ασχέτως αν συνιστά παράβαση της SEC ή απάτη της διάταξης §1514A(a)(1), και κάθε εταιρεία, κερδοσκοπική ή μη. Μάλιστα, στο πεδίο προστασίας εμπίπτει κάθε μεμονωμένο άτομο, εντός και εκτός εταιρικού πλαισίου, ακόμα και αν δεν είναι υπάλληλος, αφού τα αντίποινα δεν περιορίζονται στην εργασιακή σχέση.

Ωστόσο, ο νόμος θέτει ψηλά τον πήχη για την κατάφαση ποινικής ευθύνης, καθώς απαιτεί αφενός σκοπό αντιποίνων και αφετέρου την αλήθεια των πληροφοριών του καταγγέλλοντος<sup>218</sup>. Φαίνεται πως ο νομοθέτης θεωρεί πως η ποινική καταδίκη, ως βαρύτερη συνέπεια σε σχέση με την καταδίκη σε αστική αποκατάσταση, προϋποθέτει περισσότερα στοιχεία. Και αν αυτό θα μπορούσε να ήταν κατανοητό για το υποκειμενικό στοιχείο του αδίκου, δεν φαίνεται εν πρώτοις εύλογη η αξίωση της αλήθειας των πληροφοριών. Η τελευταία εξηγείται, όμως, αν λάβουμε υπόψη το προστατευόμενο από τη διάταξη έννομο αγαθό που είναι εν προκειμένω η ορθή απονομή της Δικαιοσύνης<sup>219</sup>, η οποία δεν παρακωλύεται στην περίπτωση μη αληθών πληροφοριών.

Η ποινικοποίηση των αντιποίνων συνιστά ορθή πολιτική, καθότι στέλνει το μήνυμα ότι τέτοιες συμπεριφορές δεν είναι κοινωνικά ανεκτές. Μάλιστα, δεν ήταν ξένη στον νομικό πολιτισμό, δεδομένου ότι κάποιες πολιτείες των ΗΠΑ και της Αυστραλίας είχαν υιοθετήσει τέτοιες ρυθμίσεις στο εσωτερικό τους<sup>220</sup>. Εντούτοις, η αποδοτικότητα αυτών των διατάξεων είναι συζητήσιμη, αφού συχνά το κράτος θα καλείται να τιμωρήσει τους ίδιους τους κρατικούς φορείς που προβαίνουν σε αντίποινα και αποτρέπουν αποκαλύψεις<sup>221</sup>. Οι επιφυλάξεις αυτές μάλλον επιβεβαιώνονται όχι μόνο από την πιθανολογούμενη<sup>222</sup> περιορισμένη πρακτική εφαρμογή της διάταξης αυτής στις ΗΠΑ, αλλά και από το γεγονός ότι η αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 257 του ουγγρικού ΠΚ καταργήθηκε με το νέο ΠΚ του 2012, ενώ το διάστημα ισχύος της εφαρμόστηκε μόνο μία φορά<sup>223</sup>. Η ίδια περιορισμένη εφαρμογή παρατηρήθηκε και στην Αυστραλία<sup>224</sup>.

<sup>217</sup> T.M. Dworkin, SOX and Whistleblowing, 2007, σ. 1764.

<sup>218</sup> Ibid.

<sup>219</sup> Το αδίκημα ανήκει στο κεφάλαιο 73 του τίτλου 18 USC: Obstruction of justice (Παρακώλυση της Δικαιοσύνης).

<sup>220</sup> Βέβαια, οι αυστηρές ποινικές κυρώσεις του SOX είναι μοναδικές σε ομοσπονδιακό επίπεδο. T.M. Dworkin, SOX and Whistleblowing, 2007, σ. 1764.

<sup>221</sup> Βλ. D. Banisar, Whistleblowing, 2011, σ. 38.

<sup>222</sup> Καθότι σχετική έρευνα της γράφουσας σε ποινικές αποφάσεις απέβη άκαρπη.

<sup>223</sup> Βλ. Transparency International, Providing an Alternative to Silence, 2013, σ. 7.

<sup>224</sup> D. Banisar, Whistleblowing, 2011, σ. 39.



#### II.Δ.4. Σύντομη αξιολόγηση

Συνοψίζοντας, τα πρώτα δέκα έτη εφαρμογής του SOX σημειώθηκε κακή λειτουργία της διοίκησης που συνδέθηκε τόσο με την υπερφόρτωσή της με πληθώρα υποθέσεων και την έλλειψη προσωπικού, όσο και με την έλλειψη των αναγκαίων νομικών γνώσεων. Αποτέλεσμα τούτου ήταν η συστηματική απόρριψη των αιτήσεων των υπαλλήλων<sup>225</sup> και ο δικαιοδοτικός ακρωτηριασμός (adjudicatory hamstringing) των δικαιωμάτων τους, κάτι που αποδείχθηκε με την απόφαση *Platone*. Τα ανωτέρω σε συνδυασμό με την απουσία ρύθμισης περί οικονομικών κινήτρων οδήγησαν πολλούς στη διατύπωση συμπερασμάτων περί αποτυχίας του SOX να ανταποκριθεί στις προσδοκίες που δημιουργήσε<sup>226</sup>.

#### II.E. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd-Frank Act)<sup>227</sup>

##### II.E.1. Εισαγωγή

Η πανθομολογούμενη αποτυχία του SOX να διαχειριστεί τα φαινόμενα διαφθοράς και να ενθαρρύνει τις καταγγελίες σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση του 2008 και την κατάρρευση πολλών τραπεζών οδήγησε το Κογκρέσο σε μία νέα νομοθετική πρωτοβουλία με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και της υπευθυνότητας στο χρηματοπιστωτικό σύστημα<sup>228</sup>. Από τις 848 σελίδες του νομοθετικού κειμένου που ψηφίστηκε το 2010, θα μας απασχολήσει ιδίως η ενότητα 922(a) με τίτλο “Securities Whistleblower Incentives and Protection”, δυνάμει της οποίας προστέθηκε στον Securities Exchange Act 1934 (SEA) η ενότητα 21F<sup>229</sup>.

##### II.E.2. Προσωπικό και καθ’ ύλην πεδίο Εφαρμογής

Όπως συνάγεται ήδη από τον ορισμό του πληροφοριοδότη, ο νόμος εφαρμόζεται σε κάθε άτομο (any individual) που παρέχει πληροφορίες στη SEC αναφορικά με παραβάσεις του νόμου

---

<sup>225</sup> R. Moberly, *Ten years later*, 2012, σ. 29-35. Τα τρία πρώτα έτη εφαρμογής του νόμου, μόνο στο 3,6% των αιτούντων επιδικάστηκε αποκατάσταση κατόπιν των ερευνών του OSHA. Βλ. R. Moberly, *Testimony*, 2007, σ. 33. Το Μάιο του 2006, μόνο 6 από τις 286 αιτήσεις που έφτασαν στον ALJ, δηλαδή μόνο το 2%, κατέληξε σε ευμενή για τον υπάλληλο απόφαση. T.M. Dworkin, *SOX and Whistleblowing*, 2007, σ. 1764-1765.

<sup>226</sup> R. Moberly, *Ten years later*, 2012, σ. 21 επ., R. Moberly, *Unfulfilled Expectations*, 2007, σ. 74 επ., όπου και ανάλυση εμπειρικών στοιχείων, T.M. Dworkin, *SOX and Whistleblowing*, 2007, σ. 1764-1768, 1773 επ., G. C. Rapp, *Mutiny by the Bounties?*, 2012, σ. 85 επ., G. C. Rapp, *Are SOX and Dodd-Frank Securities Law?*, 2014, σ. 538, S. C. Leifer, *Protecting Whistleblower Protections*, 2014, σ. 128-129. Βλ. και έρευνα A. Dyck *et al*, *Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?*, 2010, σ. 2250: η μη παροχή οικονομικών κινήτρων οδήγησε σε πτώση του whistleblowing μετά την ψήφιση του SOX.

<sup>227</sup> Οι αποφάσεις της παρούσας ενότητας είναι διαθέσιμες σε <https://casetext.com/>.

<sup>228</sup> S. C. Leifer, *Protecting Whistleblower Protections*, 2014, σ. 130.

<sup>229</sup> Και κωδικοποιήθηκε στη διάταξη 15 USC §78u-6.



περί κινητών αξιών<sup>230</sup>. Ο ίδιος ο ορισμός, λοιπόν, μας αποδίδει όχι μόνο το περιεχόμενο, αλλά και τον τρόπο της καταγγελίας.

Ειδικά όμως στη διάταξη SEA §21F(h)(1)(A) για την προστασία του πληροφοριοδότη από τα αντίποινα, ορίζεται ότι η προστατευόμενη συμπεριφορά δεν περιορίζεται στην παροχή πληροφοριών ενώπιον της SEC για παραβάσεις του νόμου περί κινητών αξιών, αλλά επεκτείνεται σε κάθε συμβολή στις έρευνές της, καθώς και σε αποκαλύψεις που προστατεύονται είτε από το SOX είτε από το SEA, συμπεριλαμβανομένης της διάταξης 18 USC §1513(e) περί ποινικοποίησης των αντιποίνων<sup>231</sup> και οποιουδήποτε άλλου νόμου, κανόνα ή κανονισμού υπόκειται στη δικαιοδοσία της SEC<sup>232</sup>.

Όπως και στο FCA, λοιπόν, έτσι και εδώ η προστασία από τα αντίποινα είναι ένα ξεχωριστό ζήτημα από το χρηματικό έπαθλο. Συνεπώς, η μη πλήρωση των προϋποθέσεων για το τελευταίο δεν επηρεάζει την έννομη προστασία<sup>233</sup>. Κοινό σημείο αναφοράς και στις δύο περιπτώσεις είναι, πάντως, η ιδιότητα του πληροφοριοδότη, η οποία όπως είδαμε προϋποθέτει αναφορά στη SEC<sup>234</sup>.

Η αξίωση καταγγελίας ενώπιον της SEC —και ως εκ τούτου ο περιορισμός του πεδίου εφαρμογής στο εξωτερικό whistleblowing— προκάλεσε έντονο διχασμό σε θεωρία και νομολογία, αλλά και ανασφάλεια στους πληροφοριοδότες. Και αυτό γιατί η διάταξη περί προστασίας έναντι των αντιποίνων περιλαμβάνει και τις αποκαλύψεις που προστατεύονται από το SOX, δημιουργώντας έτσι την εντύπωση πως και η εσωτερική αναφορά πληροί τις προϋποθέσεις του νόμου<sup>235</sup>. Από τη μία μεριά, κάποια δικαστήρια ερμήνευαν τη διάταξη ευρέως, δεχόμενες πως ο Dodd Frank Act προστατεύει τους πληροφοριοδότες, ασχέτως αν αυτοί προέβησαν σε καταγγελία εσωτερικά ή εξωτερικά<sup>236</sup>. Αυτή ήταν και η άποψη της SEC στον κανόνα που εξέδωσε

---

<sup>230</sup> SEA §21F(a)(6).

<sup>231</sup> Η διάταξη αυτή ήταν αμιγώς ποινική· με τη συμπερίληψή της στο Dodd Frank Act παρέχονται πλέον και αστικές αξιώσεις στο πρόσωπο που υπέστη τα αντίποινα. Βλ. *Verble v. Morgan Stanley Smith Barney, LLC* 148 F. Supp. 3d 644, \*650-651 (E.D. Tenn. 2015).

<sup>232</sup> Εάν ο κανόνας αυτός δεν υπόκειται στη δικαιοδοσία της SEC, ο πληροφοριοδότης δεν προστατεύεται, καθότι η διάταξη δεν αποσκοπεί στο να καταστείλει γενικώς τα αντίποινα σε βάρος οποιουδήποτε πληροφοριοδότη. Έτσι, κρίθηκε πως δεν προστατεύεται ο εργαζόμενος που κατήγγειλε πράξεις που παραβίαζαν τραπεζικούς κανόνες. *Boyle v. Evolve Bank & Tr., No. 16-02171 \*12* (W.D. Tenn. July 19, 2017).

<sup>233</sup> *V. P. Baloria. et al, A Lobbying Approach*, 2017, σ. 1310. Βασική προϋπόθεση του χρηματικού επάθλου είναι, άλλωστε, η ευδοκίμηση της καταγγελίας και κάτι τέτοιο δε θα μπορούσε να αξιώνεται για την έννομη προστασία, όπως έχει αναφερθεί ανωτέρω.

<sup>234</sup> Έγινε δεκτό πως δεν καλύπτεται από τη διάταξη το πρόσωπο που συνέβαλε στις έρευνες του FBI, βλ. *Verble v. Morgan Stanley Smith Barney, LLC*, 148 F. Supp. 3d 644, \*656 (E.D. Tenn. 2015) ή που κατήγγειλε τις παραβάσεις στη Financial Industry Regulatory Authority (FINRA), βλ. *Price v. Ubs Fin. Servs., Inc.*, Civ. No. 2:17-01882, \*3 (D.N.J. Apr. 19, 2018) και *Neff v. PKS Holdings, LLC*, No. 5:18-cv-1826, \*21 (E.D. Pa. Aug. 8, 2019).

<sup>235</sup> Βλ. σχολιασμό *S. C. Leifer, Protecting Whistleblower Protections*, 2014, σ. 132 επ.

<sup>236</sup> *Egan v. Tradingscreen, Inc.*, 10 Civ. 8202 (LBS) \*8 (S.D.N.Y. May 4, 2011), *Nollner v. S. Baptist Convention, Inc.* 852 F. Supp. 2d 986, \*995 (M.D. Tenn. 2012), *Kramer v. Trans-Lux Corp.*, No. 3:11cv1424 (SRU)

το έτος 2011<sup>237</sup>. Σε αντιδιαστολή, άλλα δικαστήρια υιοθετούσαν μία στενή ερμηνεία, αποκλείοντας από το πεδίο προστασίας τους πληροφοριοδότες που δεν απευθύνθηκαν απευθείας στη SEC<sup>238</sup>.

Η αμφισβήτηση διήρκησε έως το 2018, όπου το Supreme Court στην απόφασή του *Digital Realty Trust, Inc. v. Somers*<sup>239</sup> τάχθηκε υπέρ της τελευταίας και δυσμενούς για τον πληροφοριοδότη εκδοχής<sup>240</sup>. Μάλιστα, πρόσφατα κρίθηκε ότι η ανωτέρω θέση δεν μπορεί να παρακαμφθεί μέσω της αναδρομικής εφαρμογής της διάταξης στα αντίποινα που έλαβαν χώρα μετά την εσωτερική αναφορά, αλλά πριν την καταγγελία στη SEC, διότι τότε δεν υπήρχε η ιδιότητα του πληροφοριοδότη<sup>241</sup>.

Όμως, η θέση του Supreme Court πιθανολογείται βραχύβια, αφού τον Οκτώβριο του 2019 εισήχθη προς έγκριση στη Γερουσία του Κογκρέσου το νομοσχέδιο με τίτλο “H. R. 2515 Whistleblower Protection Reform Act of 2019”, βάσει του οποίου, αποκλειστικά για την προστασία από τα αντίποινα, νοείται ως πληροφοριοδότης και αυτός που προβαίνει στις πράξεις της διάταξης SEA §21f(h)(1)(A), στην οποία, μάλιστα, προστίθεται παράγραφος που ορίζει ως προστατευόμενη συμπεριφορά την εσωτερική αναφορά παραβάσεων της SEC σε προϊστάμενο ή άλλον υπεύθυνο<sup>242</sup>.

Η διάταξη περί προστασίας από τα αντίποινα δεν έχει εξωεδαφική εφαρμογή και δεν καλύπτει τις καταγγελίες που λαμβάνουν χώρα εκτός των ΗΠΑ, ασχέτως αν η καταγγελία θα

---

\*7-8 (D. Conn. Sep. 25, 2012), *Ellington v. Giacomakis*, 977 F. Supp. 2d 42 \*45 (D. Mass. 2013), *Murray v. UBS Sec., LLC*, 12 Civ. 5914 (JMF) \*9 (S.D.N.Y. May 21, 2013), *Genberg v. Porter*, 935 F.Supp.2d 1094, \*1106–07 (D.Colo.2013), *Somers v. Digital Realty Trust, Inc.*, 119 F. Supp. 3d 1088 \*1106 (N.D. Cal. 2015), *Wadler v. Bio-Rad Labs., Inc.*, 141 F. Supp. 3d 1005, \*1027 (N.D. Cal. 2015), *Azim v. Tortoise Capital Advisors, LLC*, No. 13-2267-DDC, \*11-12 (D. Kan. Jan. 14, 2015).

<sup>237</sup> SEC, Rule 2011. Τον κανόνα αυτό ακολούθησαν τα ανωτέρω δικαστήρια, επικαλούμενα την απόφαση του Supreme Court *Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council*, 467 U.S. 837 \*843 (1984), όπου έγινε δεκτό ότι σε περιπτώσεις αμφίσημου νοήματος μίας διάταξης, θα πρέπει να ακολουθείται η ερμηνεία της διοικητικής αρχής.

<sup>238</sup> *Asadi v. G.E. Energy (Usa), L.L.C.* 720 F.3d 620, \*621 (5th Cir. 2013).

<sup>239</sup> 138 S. Ct. 767 (2018).

<sup>240</sup> Τονίζοντας μεταξύ άλλων ότι η ιδιότητα του πληροφοριοδότη, όπως αυτή ορίζεται στη SEA §21F(a)(6), είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή των διατάξεων του Dodd Frank Act. Οι διατάξεις της SEA §21F(h)(1)(A) για την προστασία από τα αντίποινα αφορούν την προστατευόμενη συμπεριφορά και όχι την ιδιότητα του πληροφοριοδότη (*ibid*, \*777). Επομένως, σε περίπτωση προστατευόμενης βάσει του SOX εσωτερικής αναφοράς, ο πληροφοριοδότης θα πρέπει να αναφερθεί και στη SEC, ώστε να εμπίπτει στο πεδίο προστασίας του νόμου (*dual reporting*, *ibid*). Εφόσον το πράξει, προστατεύεται από το Dodd Frank Act, ακόμα και αν η απόλυση δεν οφειλόταν στην αναφορά στη SEC, την οποία μπορεί να αγνοούσε ο εργοδότης, αλλά στην εσωτερική αναφορά (\*779).

<sup>241</sup> *Frye v. Anadarko Petroleum Corp.*, 953 F.3d 285, \*292 (5th Cir. 2019).

<sup>242</sup> Βλ. το νομοσχέδιο στην επίσημη ιστοσελίδα του Κογκρέσου <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2515/text>.

προστατευόταν αν είχε λάβει χώρα εντός αυτών<sup>243</sup>. Επίσης, δεν έχει αναδρομική εφαρμογή για τα αντίποινα που τελέσθηκαν πριν έναρξη ισχύος του Dodd Frank Act<sup>244</sup>.

### **Π.Ε.3. Κίνητρα και προστασία και των πληροφοριοδοτών**

#### **Π.Ε.3.α. Χρηματικά έπαθλα**

Μέχρι την ψήφιση του Dodd Frank Act δεν υπήρχαν αληθινά κίνητρα για τους υπαλλήλους που κατήγγειλαν μία πράξη κακοδιαχείρισης στον ιδιωτικό τομέα. Ο νόμος αυτός, βαδίζοντας στα χνάρια του FCA, εγκαινιάζει μία νέα περίοδο για το whistleblowing, παρόλο που τα οικονομικά κίνητρα δεν ήταν, βέβαια, ξένα στις ΗΠΑ έως τότε<sup>245</sup>. Η SEA §21F(b) αναθέτει στη SEC την απονομή χρηματικών επάθλων στα άτομα που οικειοθελώς παρέχουν σε αυτή γνήσιες πληροφορίες για παραβάσεις του νόμου περί κινητών αξιών, οι οποίες καταλήγουν σε επιτυχή έρευνα και επιβολή κύρωσης άνω του ενός εκ. δολαρίων<sup>246</sup>. Κατ' εφαρμογή αυτής, η SEC δημιούργησε ένα πρόγραμμα σχεδιασμένο για την ενθάρρυνση των αξιόπιστων καταγγελιών και κάθε χρόνο υποβάλλεται ετήσια αναφορά για την απόδοσή του.

Το χρηματικό έπαθλο του πληροφοριοδότη μπορεί να κυμαίνεται σε ποσοστό 10–30% του συνολικού ανακτηθέντος ποσού. Όπως αποδεικνύεται από τις ετήσιες αναφορές της SEC, ο νόμος είναι αρκετά αποτελεσματικός. Από την έναρξη εφαρμογής του προγράμματος έως το 2019 η SEC έχει επιβραβεύσει συνολικά 67 άτομα με 387 εκ. δολάρια<sup>247</sup>. Μόνο το έτος 2014 βραβεύτηκαν εννέα πληροφοριοδότες για τη συνεισφορά τους στις έρευνες της SEC, ένας εκ των οποίων έλαβε αμοιβή πάνω από 30 εκ. δολάρια<sup>248</sup>. Το οικονομικό έτος 2019 ένας πληροφοριοδότης αμείφθηκε

---

<sup>243</sup> Liu v. Siemens A.G. 978 F. Supp. 2d 325 \*329-330 (S.D.N.Y. 2013).

<sup>244</sup> Ahmad v. Morgan Stanley & Co., 2 F. Supp. 3d 491, \*495-6 (S.D.N.Y. 2014). Βλ. και 17 CFR §240.21F-4(b)(iv).

<sup>245</sup> Πριν τον Dodd Frank Act, οικονομικά κίνητρα προβλέπονταν σε επί μέρους νομοθετήματα, όπως στον τομέα των προμηθειών κατ' εφαρμογή του FCA και στον τομέα της φοροδιαφυγής κατ' εφαρμογή του Tax Relief and Health Care Act 2006. Ο τελευταίος ίδρυσε το γραφείο του πληροφοριοδότη (Office of the Whistleblower) και κατέστησε υποχρεωτική την απονομή χρηματικών επάθλων από την Internal Revenue Service (IRS) στους πληροφοριοδότες που πληρούν της προϋποθέσεις. Βλ. *T. Nyreöd & G. Spagnolo, Whistleblower Protections but no Rewards*, 2018, σ. 4. Για την αύξηση του αριθμού των καταγγελιών ενώπιον της IRS μετά την υποχρεωτικότητα του χρηματικού επάθλου βλ. κατωτέρω υπό στ. [V.A.2.a.i.](#)

<sup>246</sup> Βλ. 17 CFR §240.21F-4(b)(1) για τον ορισμό της γνήσιας πληροφορίας και 17 CFR §240.21F-4(c) σχετικά με το πότε πληρούται η προϋπόθεση της κατάληξης σε επιτυχή έρευνα (“led to” requirement). Η τελευταία, πάντως, ερμηνεύεται στενά. Βλ. ενδεικτικά Order Determining Whistleblower Award Claims Exch. Act Rel. No 90247 (October 22, 2020), προσπελ. στον ιστότοπο <https://www.sec.gov/whistleblower/final-orders-of-the-commission>, σ. 4-7.

<sup>247</sup> SEC 2019 report, σ. 1-2.

<sup>248</sup> SEC 2014 report, σ. 1.

με 37 εκ. δολάρια<sup>249</sup>, ενώ τον Οκτώβριο του 2020 απονεμήθηκε σε έναν μόνο πληροφοριοδότη το αστρονομικό ποσό των 114 εκ. δολαρίων<sup>250</sup>.

### **Π.Ε.3.β. Αστική προστασία από τα αντίποινα**

Ο εργαζόμενος που υπέστη αντίποινα έχει δικαίωμα αποκατάστασης που περιλαμβάνει επανατοποθέτηση στη θέση που θα βρισκόταν, εάν αυτά δεν είχαν μεσολαβήσει, έντοκη εις διπλούν επιστροφή των οφειλόμενων παροχών, καθώς και πλήρη κάλυψη των δικαστικών εξόδων, των εξόδων μαρτύρων και της δικηγορικής αμοιβής<sup>251</sup>.

Η έννομη προστασία του πληροφοριοδότη είναι πλέον απαλλαγμένη από το σκόπελο των διοικητικών και γραφειοκρατικών διαδικασιών, καθότι ο νόμος εισάγοντας αξιοπρόσεκτη καινοτομία του χορηγεί το δικαίωμα *απευθείας* προσφυγής στο δικαστήριο<sup>252</sup> και μάλιστα εντός προθεσμίας έξι ετών από την τέλεση των αντιποίνων ή τριών ετών από τη γνώση γι' αυτά<sup>253</sup>. Εντούτοις, η αστική αποκατάσταση δεν περιλαμβάνει την αποζημίωση του υπαλλήλου για τη ζημία που υπέστη από τα αντίποινα, ούτε την ικανοποίηση της ηθικής του βλάβης. Πρόκειται για ένα σοβαρό αντικίνητρο, αφού αφήνει ανοιχτό το ενδεχόμενο να βρεθεί ο πληροφοριοδότης ανεπανάρθωτα ζημιωμένος από την εμπλοκή του στην υπόθεση.

Όσον αφορά, τέλος, την ευδοκίμηση των εκατέρωθεν ισχυρισμών, αλλά και το βάρος απόδειξης, η νομολογία ακολουθεί τα κριτήρια που αναλύθηκαν ανωτέρω, έστω και υπό άλλη ονομασία. Έτσι, αντί για το συντελεστικό παράγοντα, απαιτείται να αποδειχθεί ότι η δυσμενής μεταχείριση συνδέεται αιτιωδώς με την προστατευόμενη συμπεριφορά<sup>254</sup>, ενώ αρκεί η αντικειμενικά εύλογη πεποίθηση του πληροφοριοδότη για την τέλεση της παράβασης, χωρίς όμως αόριστες αναφορές ή εντελώς απρόσφορα περιστατικά<sup>255</sup>. Τα αντίποινα ορίζονται ευρέως και περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την έμμεση παρενόχληση στο χώρο εργασίας, δηλαδή τις φαινομενικά νόμιμες συμπεριφορές που επηρεάζουν αρνητικά την κατάσταση του υπαλλήλου<sup>256</sup>.

---

<sup>249</sup> SEC 2019 report, σ. 10.

<sup>250</sup> Release No. 90247/October 22, 2020. Βλ. εκδοθείσες μέχρι στιγμής αποφάσεις περί απονομής επάθλων για το έτος 2020 στον ιστότοπο <https://www.sec.gov/whistleblower/final-orders-of-the-commission>.

<sup>251</sup> SEA §21F(h)(1)(C).

<sup>252</sup> SEA §21F(h)(1)(B).

<sup>253</sup> Ibid.

<sup>254</sup> Ο αιτιώδης σύνδεσμος αντιστοιχεί στον συντελεστικό παράγοντα του SOX, βλ. Feldman-Boland v. Stanley, 15cv6698, \*6 (S.D.N.Y. July 13, 2016), Lawrence v. Int'l Bus. Mach. Corp., No. 12-CV-8433, 2017 WL 3278917, \*31 (S.D.N.Y. Aug. 1, 2017).

<sup>255</sup> Lawrence v. Int'l Bus. Mach. Corp., No. 12-CV-8433, 2017 WL 3278917, \*32 (S.D.N.Y. Aug. 1, 2017).

<sup>256</sup> SEA §21F(h)(1)(A).

Σημειωτέον ότι, εν αντιθέσει με το SOX, η αξίωση αυτή δεν εξαιρείται από τις ρήτρες διαιτησίας<sup>257</sup>.

Όπως και στο WPA<sup>258</sup>, η νομολογία αξιώνει ενίοτε αυστηρές προϋποθέσεις για την ευδοκίμηση του ισχυρισμού αντιποίνων, ήτοι γνώση της ακριβούς παράβασης και αντιστοίχισή της με συγκεκριμένη συμπεριφορά του εργοδότη<sup>259</sup>. Ωστόσο, αυτές οι υψηλές απαιτήσεις εγκυμονούν τον κίνδυνο να εισαχθεί «από την πίσω πόρτα» αυτό που θέλουμε να αποφύγουμε με την εφαρμογή του κριτηρίου της εύλογης πεποίθησης, ήτοι μια υπερβολική δικονομική επιβάρυνση του θιγόμενου μέρους. Γι' αυτό το λόγο, ορθότερο θα ήταν να αξιώνονται μόνο την απονομή του χρηματικού επάθλου.

Τέλος, μέριμνα έχει ληφθεί για την εμπιστευτικότητα των στοιχείων του πληροφοριοδότη. Συγκεκριμένα, η SEC και το προσωπικό της δεν θα πρέπει να αποκαλύπτουν καμία πληροφορία, συμπεριλαμβανομένων όσων ο ίδιος ο πληροφοριοδότης εξέθεσε σε αυτήν, που θα μπορούσε να οδηγήσει στην αναγνώριση της ταυτότητάς του, πλην περιορισμένων εξαιρέσεων<sup>260</sup>. Η εμπιστευτικότητα αποτελεί σημαντικό στοιχείο του προγράμματος της SEC και είναι σκόπιμη σε περιπτώσεις όπου ο πληροφοριοδότης εξακολουθεί να εργάζεται στην εταιρεία που αποτελεί το υποκείμενο της φερόμενης παράβασης<sup>261</sup>.

## **II.ΣΤ. Νομική ασυλία των πληροφοριοδοτών;**

Είδαμε ότι η βασική νομοθεσία περί πληροφοριοδοτών των ΗΠΑ παρέχει μόνο αστική προστασία, καθώς και οικονομικά κίνητρα. Δεν υφίσταται, κατ' αρχήν, ασυλία έναντι ποινικής ή άλλης ευθύνης συνεπεία της αποκάλυψης. Όμως, η πιθανότητα ποινικής καταδίκης ή καταδίκης σε αποζημίωση είναι σοβαρότερη από την πιθανότητα απόλυσης.

Πρόβλεψη περί νομικής ασυλίας συναντάται σε ελάχιστες περιπτώσεις, όπως όταν η καταγγελία αφορά καρτέλ επιχειρήσεων που δεν τελούν σε γνώση των αρχών, όπου το Department of Justice (DoJ) παρέχει πλήρη ασυλία στον πρώτο πληροφοριοδότη<sup>262</sup>. Επίσης, υπό προϋποθέσεις απονέμεται ποινική ασυλία στον πρώτο πληροφοριοδότη που θα συμβάλλει σε

---

<sup>257</sup> *Khazin v. TD Ameritrade Holding Corp.* 773 F.3d 488, \*494 (3d Cir. 2014), *Citigroup Global Markets Inc. v. Preis* 14 Civ. 08487, \*6 (LGS) (S.D.N.Y. Apr. 14, 2015), *Wussow v. Bruker Corp.* 16-cv-444-wmc, \*11 (W.D. Wis. Jun. 28, 2017), *Daly v. Citigroup Inc.* 939 F.3d 415, \*423 (2d Cir. 2019).

<sup>258</sup> Βλ. ανωτ. υπό στ. [II.Γ.2.β.](#)

<sup>259</sup> *Downey v. United States*, Civ. No. 19-1212-CFC, \*8 (D. Del. Oct. 30, 2019). Βλ. επίσης *Cellucci v. O'Leary*, 19-CV-2752 (VEC), \*22-23(S.D.N.Y. Feb. 28, 2020), όπου έγινε δεκτό ότι δεν αρκεί η αναφορά ότι «ο εναγόμενος εμπλέκεται σε συμπεριφορές που συνιστούν παράβαση του Sarbanes Oxley, του Dodd-Frank και του U.S. Securities Laws» ή ότι «ο ενάγων προέβη σε προστατευόμενη αποκάλυψη παραβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της SEC».

<sup>260</sup> SEA §21F (h)(1)(A)-(C).

<sup>261</sup> SEC 2014 report, σ. 2.

<sup>262</sup> *IBA*, Whistleblower Protections, 2018, σ. 34.

έρευνα που διεξάγεται από το DoJ<sup>263</sup>. Οι ανωτέρω περιπτώσεις, ωστόσο, αφορούν τους λεγόμενους «μάρτυρες του στέμματος» που όπως είδαμε αποτελούν διαφορετική περίπτωση.

Ρητή πρόβλεψη περί ποινικής και αστικής ασυλίας ειδικά για τους πληροφοριοδότες περιλαμβάνεται στον πρόσφατο ομοσπονδιακό νόμο Defend Trade Secrets Act of 2016, η οποία όμως αφορά μόνο την απαλλαγή από την ευθύνη για την αποκάλυψη των προνομιακών πληροφοριών και προϋποθέτει συγκεκριμένο τρόπο καταγγελίας<sup>264</sup>. Ανοιχτή παραμένει, σε κάθε περίπτωση, η δυνατότητα συμφωνίας ποινικής ασυλίας με την εισαγγελική αρχή. Πρόκειται για μία ανεπίσημη απονομή ασυλίας (*informal* ή *pocket/letter immunity*) που συνηθίζεται να απονέμεται στους «μάρτυρες του στέμματος»<sup>265</sup>.

---

<sup>263</sup> *Ibid.*

<sup>264</sup> Sec. 7.

<sup>265</sup> *D. Fitzgerald & S. Coffey, Informants, 2015, σ. 121-122.* Η ασυλία από την ποινική ευθύνη στο δίκαιο των ΗΠΑ συναντάται και στη διάταξη 18 USC § 6002, βάσει της οποίας αυτή παρέχεται σε όσους μάρτυρες επικαλέστηκαν το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της μη αυτοενοχοποίησης προκειμένου να μην καταθέσουν, εξαιρουμένης όμως της ψευδορκίας, της ψευδούς δήλωσης και της απείθειας.

### **III. ΟΙ ΜΑΡΤΥΡΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΕ**

#### **III.A. Το νομοθετικό καθεστώς πριν την Οδηγία 1937/2019**

##### **III.A.1. Σε ενωσιακό επίπεδο**

Η προστασία των πληροφοριοδοτών δεν ήταν άγνωστη στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Όμως, οι όποιες νομοθετικές ρυθμίσεις ήταν διάσπαρτες και αφορούσαν συγκεκριμένους τομείς και συγκεκριμένες προϋποθέσεις, με αποτέλεσμα να ελλείπει ένα ενιαίο νομοθετικό πλαίσιο. Πριν την ψήφιση της Οδηγίας 1937/2019, τα νομοθετικά κείμενα που περιλάμβαναν σχετική ρύθμιση ήταν τα εξής:

i) Ο Κανονισμός 596/2014 για την προστασία της κεφαλαιαγοράς από την παράνομη ανακοίνωση πληροφοριών<sup>266</sup>. Στη σκέψη 74 του προοιμίου και στο άρθρο 32 του κανονισμού ορίζεται ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται όχι μόνο να λάβουν μέτρα για την προστασία των πληροφοριοδοτών που καταγγέλλουν πραγματικές ή πιθανές παραβάσεις του Κανονισμού, όπως κατασκευή ειδικών διαύλων και προστασία από τα αντίποινα, αλλά και να προβλέπουν οικονομικά κίνητρα για όσους αποκαλύπτουν παραβάσεις, μολονότι δεν υποχρεούνται βάσει νόμου ή σύμβασης, όταν η αποκάλυψη αυτή καταλήγει στην επιβολή κυρώσεων στους υπαιτίους<sup>267</sup>. Ορθά, επίσης, τονίζεται η ανάγκη εξασφάλισης των υπερασπιστικών δικαιωμάτων και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων του αναφέροντος και του αναφερόμενου<sup>268</sup>.

ii) Η Οδηγία 2015/2392 για τον ανωτέρω Κανονισμό όσον αφορά την υποβολή αναφορών στις αρμόδιες αρχές σχετικά με πραγματικές ή πιθανές παραβάσεις του εν λόγω Κανονισμού<sup>269</sup>. Η Οδηγία αυτή ρυθμίζει λεπτομερέστερα τα μέτρα που τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν για την ενίσχυση των αναφορών.

iii) Το ψήφισμα 2015/2066 (INI) σχετικά με τις φορολογικές αποφάσεις τύπου «taxruling» και άλλα μέτρα παρόμοιου χαρακτήρα ή αποτελέσματος<sup>270</sup>. Με το ψήφισμα αυτό η Ευρωπαϊκή

---

<sup>266</sup> <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/596/oj>. Δυνάμει του άρ. 32 του Κανονισμού, συστήθηκε ο εξωτερικός διάυλος του άρ. 39 παρ. 1 Ν. 4443/2016 σε συνδυασμό με την απόφαση 1/798/12.10.2017 του Δ.Σ. της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς που εξεδόθη προς προσαρμογή στην Οδηγία 2015/2392 (βλ. αμέσως κατωτέρω). Πρόκειται για ένα διάυλο κοντά στα πρότυπα της νέας Οδηγίας, ασφαλή και ανεξάρτητο, με υποχρέωση δημοσίευσης πληροφοριών που αφορούν την παραλαβή των αναφορών και εξασφάλιση της εμπιστευτικότητας. Η διερεύνηση του τρόπου λειτουργίας του θα συμβάλλει στη σωστή ενσωμάτωση της Οδηγίας. *Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς*, Αποτελεσματική Ενσωμάτωση, 2020, σ. 12.

<sup>267</sup> Βλ. άρ. 32 παρ. 4 του Κανονισμού.

<sup>268</sup> Σκ. 74 σε συνδ. με άρ. 32 παρ. 2 περ γ'.

<sup>269</sup> [http://data.europa.eu/eli/dir\\_impl/2015/2392/oj](http://data.europa.eu/eli/dir_impl/2015/2392/oj).

<sup>270</sup> <https://op.europa.eu/s/othq>.



Επιτροπή κλήθηκε μέχρι τον Ιούνιο του 2016 να προτείνει ένα νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για την αποτελεσματική προστασία των πληροφοριοδοτών.

iv) Η Οδηγία 2016/943 περί προστασίας της τεχνογνωσίας και των επιχειρηματικών πληροφοριών που δεν έχουν αποκαλυφθεί (εμπορικό απόρρητο) από την παράνομη απόκτηση, χρήση και αποκάλυψή τους, στο άρθρο 5 περ. β' της οποίας προβλέπεται η προστασία των πληροφοριοδοτών<sup>271</sup>.

v) Το Ψήφισμα 2016/2224 σχετικά με θεμιτά μέτρα για την προστασία των καταγγελλών που ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, όταν αποκαλύπτουν εμπιστευτικές πληροφορίες για επιχειρήσεις και δημόσιους οργανισμούς<sup>272</sup>. Στο εν λόγω ψήφισμα τονίζεται η ανάγκη προστασίας των πληροφοριοδοτών και καλείται η Επιτροπή να αξιολογήσει το κατάλληλο νομικό πλαίσιο και να υποβάλει πρόταση για την υιοθέτηση ενός ολοκληρωμένου κανονιστικού πλαισίου.

### **III.A.2. Σε επίπεδο κρατών μελών**

Η προστασία των πληροφοριοδοτών στα κράτη μέλη χαρακτηρίζεται από κενά και ανισότητες. Το 2013, η Διεθνής Διαφάνεια εξέδωσε αναφορά στην οποία μόνο 4 από τις 27 χώρες της ΕΕ αξιολογήθηκαν ως διαθέτουσες ανεπτυγμένο νομικό πλέγμα για τους πληροφοριοδοτές<sup>273</sup>.

Είναι, ωστόσο, αληθές ότι τα τελευταία έτη αρκετές χώρες υιοθέτησαν νομοθεσία για την προώθηση του whistleblowing. Η Γαλλία λ.χ. υιοθέτησε τον Sapin II το 2017<sup>274</sup>, ο οποίος απαγορεύει τα αντίποινα κατά των καταγγελλόντων, ενώ παράλληλα προστέθηκε άρθρο στον ποινικό κώδικα, βάσει του οποίου όσοι καταγγέλλοντες τηρούν την αρχή της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας, δεν ευθύνονται ποινικά για την παραβίαση του σχετικού απορρήτου<sup>275</sup>. Η απαλλαγή αυτή, όμως, δεν ισχύει εάν οι πληροφορίες αφορούν απόρρητα σχετικά με την εθνική ασφάλεια ή το ιατρικό και δικηγορικό απόρρητο<sup>276</sup>. Η Σουηδία βελτίωσε το καθεστώς προστασίας των πληροφοριοδοτών το 2016, ενώ από τον Νοέμβριο του 2017 η προστασία των καταγγελλόντων στην Ιταλία, η οποία προηγουμένως περιοριζόταν στο δημόσιο τομέα, επεκτάθηκε και στον ιδιωτικό<sup>277</sup>.

Ωστόσο, οι ελλείψεις δεν καλύφθηκαν από αυτές τις μεμονωμένες βελτιώσεις. Υπάρχουν, μάλιστα, ευρωπαϊκά κράτη, όπως η Γερμανία, που διαθέτουν ελλιπέστατο νομοθετικό πλαίσιο για

<sup>271</sup> <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/943/oj>. Βλ. και σκ. 20 του προοιμίου.

<sup>272</sup> <https://op.europa.eu/s/othr>.

<sup>273</sup> *Transparency International*, Whistleblowing in Europe, 2013, ιδίως σ. 8.

<sup>274</sup> LOI n° 2016-1691.

<sup>275</sup> Βλ. άρ. 122-9 γαλλ.ΠΚ.

<sup>276</sup> Βλ. άρ. 6 και 7 του LOI n° 2016-1691.

<sup>277</sup> *T. Nyreöd & G. Spagnolo*, Whistleblowers During the Covid-19 Pandemic, 2020, σ. 4.



τους πληροφοριοδότες, αλλά και σκοτεινό παρελθόν στην αντιμετώπισή τους<sup>278</sup>. Στην υπόθεση Heinisch κατά Γερμανίας λ.χ., η νοσηλεύτρια που έχασε τη δουλειά της, επειδή κατήγγειλε κακές συνθήκες εργασίας, χρειάστηκε να προσφύγει στο ΕΔΔΑ για να δικαιωθεί<sup>279</sup>. Παράλληλα, κράτη μέλη τα οποία θεωρούνται εξελιγμένα στον τομέα του whistleblowing, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, δεν παρέχουν αποτελεσματική προστασία από τα αντίποινα<sup>280</sup>.

Το έτος 2018 διαπιστώθηκε ότι από τα 28 κράτη της ΕΕ, μόνο 19 είχαν υιοθετήσει ρυθμίσεις για την προστασία των πληροφοριοδοτών<sup>281</sup>. Ακόμα κι αυτές όμως ήταν αποσπασματικές και απείχαν πολύ από τα διεθνή και ευρωπαϊκά δεδομένα. Τον Απρίλιο του 2019, ήτοι κατά το χρόνο έγκρισης της Οδηγίας 1937/2019 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, παρατηρείται η εξής εικόνα στα κράτη μέλη της ΕΕ<sup>282</sup>:

— περισσότερα από τα μισά κράτη μέλη δεν προβλέπουν νομική υποχρέωση των εταιρειών για την καθιέρωση εσωτερικών διαύλων αναφοράς.

— σε 8 κράτη μέλη το βάρος απόδειξης στις υποθέσεις αντιποίνων κατόπιν προστατευόμενης αποκάλυψης ανήκει στον αναφέροντα.

— μόνο 10 κράτη μέλη έχουν εισάγει νομοθεσία αποκλειστικά για την προστασία των αναφερόντων.

— σε περισσότερα από 15 κράτη μέλη δεν υφίσταται νομοθεσία που να καλύπτει τους αναφέροντες τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα.

— μόνο 8 κράτη μέλη προβλέπουν κυρώσεις για αντίποινα ή παρέμβαση στην αποκάλυψη.

— 3 κράτη μέλη δεν εγγυώνται την εμπιστευτικότητα της ταυτότητας του αναφέροντος.

— μόνο 11 κράτη μέλη παρέχουν τη δυνατότητα για ανώνυμη αναφορά.

Η ανωτέρω κατάσταση σε συνδυασμό με πολλά οικονομικά σκάνδαλα στην Ευρώπη, όπως αυτά της Lux leaks ή της Panama Papers, καθώς και σοβαρές υποθέσεις καταδίωξης

---

<sup>278</sup> Η Γερμανία δεν έχει παράσχει προστασία σε κανέναν πληροφοριοδότη έως σήμερα. Η προστασία παρέχεται μόνο σε αστικό – εργατικό επίπεδο. Βλ. περισσότερα για το νομοθετικό πλαίσιο στη Γερμανία σε *C. Momsen & P. Benedict, Limited Protection and No Reward*, 2020, σ. 237-239, *T. Nyrreröd & G. Spagnolo, Whistleblower Protections but no Rewards*, 2018, σ. 2-3.

<sup>279</sup> Βλ. σχολιασμό της υπόθεσης σε *C. Schubert, Whistle-Blowing after Heinisch*, 2011, σ. 761-762.

<sup>280</sup> *T. Nyrreröd & G. Spagnolo, Whistleblower Protections but no Rewards*, 2018, σ. 3 με αναφορά στην υπόθεση του Jes Staley, διευθύνοντος συμβούλου της Barclays Bank.

<sup>281</sup> *Blueprint for Free Speech, Gaps in the System*, 2018, σ. 4. Βλ. επίσης *Blueprint for Free Speech, Safe or Sorry*, 2018, σ. 6-7.

<sup>282</sup> *Transparency International, Mapping the EU on legal whistleblower protection*, 2019, σ. 4-5.

πληροφοριοδοτών από κυβερνήσεις και οργανώσεις, οδήγησαν τα όργανα της ΕΕ σε μία προσπάθεια για αποτελεσματική και ομοιόμορφη προστασία τους<sup>283</sup>.

### **III.B. Η Οδηγία 1937/2019**

#### **III.B.1. Εισαγωγή — Η πορεία ενσωμάτωσης στα κράτη μέλη**

Η υπ' αριθμ. 1937/2019 Οδηγία σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης (εφεξής Οδηγία)<sup>284</sup> τέθηκε σε ισχύ στις 16 Δεκεμβρίου 2019, μετατρέποντας την προστασία των πληροφοριοδοτών από ζήτημα καλής πρακτικής σε νομική υποχρέωση<sup>285</sup> και αποτελώντας την πρώτη προσπάθεια υιοθέτησης ενός ενιαίου θεσμικού πλαισίου στον τομέα αυτό.

Η Οδηγία υποχρεώνει τα κράτη μέλη να καθιερώσουν στα νομικά πρόσωπα του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα την υποχρέωση δημιουργίας εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων αναφοράς, λαμβάνοντας, επίσης, μέριμνα για υπό προϋποθέσεις προστασία της δημόσιας αποκάλυψης<sup>286</sup>. Περαιτέρω, προβλέπεται η προστασία των πληροφοριοδοτών από τα αντίποινα, καθώς και η ασυλία τους από τη νομική ευθύνη.

Η εσωτερική αναφορά δεν αποτελεί υποχρεωτικά το πρώτο κανάλι επικοινωνίας για τον αναφέροντα, ωστόσο ενθαρρύνεται έντονα από την Οδηγία, με τη σκέψη ότι το πρόβλημα θα πρέπει πρώτα να αναφέρεται και να επιλύεται στην ίδια την πηγή του<sup>287</sup>. Θεσμοθετείται, με αυτόν τον τρόπο, η ισότιμη προστασία τόσο του εσωτερικού, όσο και του εξωτερικού whistleblowing, ικανοποιώντας την επιτακτική ανάγκη να αξιοποιούνται τα εκατέρωθεν πλεονεκτήματα των δύο τρόπων καταγγελίας<sup>288</sup>.

Σημειωτέον ότι στη χώρα μας αρκετά νομοθετήματα επιβάλλουν στα νομικά πρόσωπα τη δημιουργία μονάδων εσωτερικού ελέγχου αρμοδίων για την παραλαβή καταγγελιών —χωρίς, πάντως, να παρουσιάζουν τα χαρακτηριστικά του εσωτερικού διαύλου της Οδηγίας<sup>289</sup>. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί ο πρόσφατος Ν. 4622/2019 που επιβάλλει σε όλα τα υπουργεία τη σύσταση

---

<sup>283</sup> Βλ. *EFJ*, Implementing the new EU, 2020, σ. 26-27, *T. Nyreöd & G. Spagnolo*, A proposed EU directive, 2018.

<sup>284</sup> <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>.

<sup>285</sup> *Blueprint for Free Speech*, Getting Whistleblower Protection Right, 2020, σ. 1

<sup>286</sup> Άρ. 15. Για τη σαφήνεια και την αποτελεσματικότητα των προϋποθέσεων προστασίας της δημόσιας αποκάλυψης βλ. *EFJ*, Implementing the new EU, 2020, σ. 15-16, καθώς και επιφυλάξεις *V. Abazi*, The European Union Whistleblower Directive, 2020, σ. 12.

<sup>287</sup> Βλ. άρ. 7 και σκ. 47. Μάλιστα, επειδή όπως είδαμε στην εισαγωγή της παρούσας πολλές φορές οι αναφορές του υπαλλήλου στο εσωτερικό whistleblowing μένουν ανεξέταστες, η Οδηγία προβλέπει υποχρέωση των διαύλων να ενημερώνουν εντός προθεσμίας τον αναφέροντα για την παραλαβή και εν γένει πορεία της αναφοράς. Άρ. 9 παρ. 1 και 11 παρ. 1. *V. Abazi*, The European Union Whistleblower Directive, 2020, σ. 11.

<sup>288</sup> *D. Kafteranis*, Reporting to the Boss, 2019, ιδίως σ. 26-27.

<sup>289</sup> *Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς*, Αποτελεσματική Ενσωμάτωση, 2020, σ. 10.

Τμήματος Εσωτερικών Ερευνών και Διερεύνησης Καταγγελιών<sup>290</sup>. Μονάδες εσωτερικού ελέγχου προβλέπονται και σε άλλα ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, αλλά και στον ιδιωτικό τομέα, χωρίς ωστόσο στον τελευταίο να υφίσταται μια τέτοια γενικευμένη υποχρέωση, πλην μεμονωμένων εξαιρέσεων<sup>291</sup>.

Ως καταληκτική ημερομηνία ενσωμάτωσης της Οδηγίας ορίζεται η 17<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2021. Όπως προκύπτει από την ιστοσελίδα της ΕΕ<sup>292</sup>, μέχρι σήμερα η Οδηγία δεν έχει ενσωματωθεί από κανένα κράτος μέλος, αφού τα δώδεκα εξ αυτών δεν έχουν καν ξεκινήσει τη σχετική διαδικασία, ενώ τα 15 —μεταξύ των οποίων και η χώρα μας<sup>293</sup>— βρίσκονται στο στάδιο σύνταξης νομοσχεδίου και διαβουλεύσεων.

Έχουν, πάντως, εκδοθεί κάποια σχέδια ενσωμάτωσης, όπως αυτό της Ισπανίας που το καλοκαίρι του 2020 απορρίφθηκε τελικά από το Κογκρέσο<sup>294</sup>, της Τσεχίας, αλλά και της Σουηδίας, η οποία μάλιστα προετοίμαζε την 802 σελίδων πρότασή της ήδη από το Μάιο του 2019<sup>295</sup>. Τα σχέδια αποδεικνύουν περίτρανα την πρόθεση των κρατών μελών για διεύρυνση της προστασίας των πληροφοριοδοτών, όπως θα αναφερθεί στους οικείους τόπους, ενώ πολλά κράτη, όπως η Σουηδία και η Λετονία, επιλέγουν τη λύση του αυτοτελούς νομοθετήματος, παρά της τροποποίησης του ήδη υπάρχοντος<sup>296</sup>.

Δε λείπουν, πάντως, οι επιφυλάξεις για την αποτελεσματικότητα της Οδηγίας, όχι μόνο λόγω του πολυεπίπεδου συστήματος επιβολής (multi-level enforcement system) στο οποίο η ΕΕ οικοδομείται<sup>297</sup>, αλλά και λόγω της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που καταλείπεται στα κράτη μέλη, όπως λ.χ. η δυνατότητα να αξιολογούν μία παράβαση ως ήσσονος σημασίας και να περατώνουν την υπόθεση<sup>298</sup>. Γι' αυτό το λόγο η μέριμνα των κρατών μελών κατά τη διαδικασία της ενσωμάτωσης αναδεικνύεται σε ζήτημα κομβικής σημασίας<sup>299</sup>.

---

<sup>290</sup> Άρ. 39 παρ. 3 περ. β'.

<sup>291</sup> Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Αποτελεσματική Ενσωμάτωση, 2020, σ. 10-11.

<sup>292</sup> <https://eur-lex.europa.eu/collection/n-law/mne.html>. Περαιτέρω, όλες οι πληροφορίες για την πορεία των ευρωπαϊκών κρατών σχετικά με την ενσωμάτωση της Οδηγίας είναι διαθέσιμες στον ειδικό ιστότοπο της ΕΕ “EU Whistleblowing Meter” <http://euwhistleblowingmeter.polimeter.org/>.

<sup>293</sup> Τον Ιούνιο του 2020 συστήθηκε επιτροπή για τη σύνταξη του σχετικού νομοσχεδίου, η δημοσίευση του οποίου αναμένεται.

<sup>294</sup> Βλ. το κείμενο του νομοσχεδίου στα αγγλικά στον ιστότοπο <https://xnet-x.net/en/template-law-full-protection-whistleblowers/>. Έχει ήδη συσταθεί επιτροπή για τη σύνταξη νέου σχεδίου έως το Δεκέμβριο του τρέχοντος έτους.

<sup>295</sup> Βλ. ιστοσελίδα EU Whistleblowing Meter ό.π.

<sup>296</sup> Το ίδιο σχεδιάζει και η Εσθονία, ενώ στη Φινλανδία και στη Βουλγαρία υφίσταται ακόμα προβληματισμός. Ibid.

<sup>297</sup> Βλ. σχετικά και V. Abazi, The European Union Whistleblower Directive, 2020, σ. 13.

<sup>298</sup> Βλ. άρ. 11 παρ. 3. V. Abazi, The European Union Whistleblower Directive, 2020, σ. 13-14, D. Kafteranis, A new enforcement tool, 2020, σ. 51.

<sup>299</sup> Έτσι και V. Abazi, The European Union Whistleblower Directive, 2020, σ. 2.

## III.B.2. Πεδίο εφαρμογής

### III.B.2.a. Προσωπικό πεδίο εφαρμογής

Η Οδηγία καλύπτει τα πρόσωπα που εργάζονται στον ιδιωτικό ή το δημόσιο τομέα και αναφέρουν ή αποκαλύπτουν δημόσια πληροφορίες σχετικά με παραβάσεις σε εργασιακό πλαίσιο. Ο ορισμός του «αναφέροντος» είναι συνδεδεμένος με το εργασιακό περιβάλλον και η προστασία περιορίζεται στις περιπτώσεις που το άτομο αποκαλύπτει πληροφορίες κατά παράβαση του καθήκοντος πίστης και εχεμύθειας, καθώς θεωρήθηκε πως οι απλοί αναφέροντες ή οι διερχόμενοι πολίτες που δεν τελούν σε σχέση ανισότητας σε επίπεδο εργασίας δεν έχουν ανάγκη προστασίας έναντι των αντιποίνων<sup>300</sup>.

Πέραν της τυπικής έννοιας του εργαζομένου του άρθρου 45 παρ. 1 ΣΛΕΕ, καλύπτεται και κάθε είδους εργασιακή απασχόληση, ανεξαρτήτως αν αυτή είναι τυπική ή άτυπη, αμειβόμενη ή μη, ενεργός ή όχι<sup>301</sup>, αρκεί λόγω της θέσης του αυτής ο εργαζόμενος να μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην αποκάλυψη παραβάσεων και να μπορεί να υποστεί αντίποινα λόγω της αποκάλυψης αυτής<sup>302</sup>. Αντιφατική είναι, ωστόσο, η μη επέκταση του πεδίου εφαρμογής στους ίδιους τους υπαλλήλους της ΕΕ, αφού κι αυτοί αποτελούν ένα σημαντικό εργαλείο επιβολής του ενωσιακού δικαίου<sup>303</sup>. Οι συγκεκριμένοι εργαζόμενοι μπορούν να προβούν σε καταγγελίες βάσει του υπηρεσιακού Κανονισμού 723/2004 που όμως δεν εφαρμόζεται σωστά σε όλες τις ευρωπαϊκές οντότητες<sup>304</sup>.

Ένα από τα ενδιαφέροντα χαρακτηριστικά της Οδηγίας είναι ότι οι προστατευτικές ρυθμίσεις δεν περιορίζονται στο πρόσωπο των αναφερόντων, αλλά επεκτείνονται σε όσους διαμεσολαβούν για την αναφορά, σε τρίτα πρόσωπα που συνδέονται με τους αναφέροντες και θα μπορούσαν να υποστούν αντίποινα, όπως συνάδελφοι ή συγγενείς, καθώς και σε νομικές οντότητες που ανήκουν στους αναφέροντες ή συνδέονται εργασιακά με αυτούς<sup>305</sup>. Ο περιορισμός, όμως, του διαμεσολαβητή στα φυσικά πρόσωπα είναι προβληματικός, καθώς αποστερεί από την προστασία τις ανεξάρτητες οργανώσεις που παρέχουν βοήθεια και συμβουλές στους

<sup>300</sup> Σκ. 36, *EFJ*, Robust whistleblower protection, 2018, σ. 4.

<sup>301</sup> Άρ. 4 παρ. 2, 3. Η εργασιακή σχέση μπορεί είτε να έχει λήξει κατά τη στιγμή της αποκάλυψης είτε να μην έχει ακόμα ξεκινήσει (επειδή λ.χ. βρίσκεται στο στάδιο των διαπραγματεύσεων), αφού και αυτοί οι πληροφοριοδότες, όπως είδαμε και στο κεφάλαιο των ΗΠΑ, θα μπορούσαν να υποστούν αντίποινα υπό τη μορφή αρνητικών επαγγελματικών συστάσεων, ένταξης σε μαύρη λίστα ή μποϊκοτάζ επιχειρήσεων (σκ. 39).

<sup>302</sup> Βλ. ορισμό «εργασιακού πλαισίου» στο άρ. 5 αρ. 9 σε συνδ. με σκ. 38-40.

<sup>303</sup> *D. Kafteranis*, A new enforcement tool, 2020, σ. 51-52, *V. Abazi*, The European Union Whistleblower Directive, 2020, σ. 8.

<sup>304</sup> <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/723/oj> (άρ. 22a). *D. Kafteranis*, *ibid*.

<sup>305</sup> Άρ. 4 παρ. 4 της Οδηγίας. Βλ. και θετικό σχολιασμό της *V. Abazi*, The European Union Whistleblower Directive, 2020, σ. 8.

πληροφοριοδότες, όπως η Διεθνής Διαφάνεια<sup>306</sup>. Στο εγκαταλειφθέν σχέδιο ενσωμάτωσης της Ισπανίας, πάντως, είχε ληφθεί σχετική μέριμνα και στον ορισμό του διαμεσολαβητή περιλήφθηκαν και τα νομικά πρόσωπα<sup>307</sup>. Ως διαμεσολαβητές θα μπορούσαν, τέλος, να νοούνται και οι συνάδελφοι ή αυτοί που έχουν λάβει γνώση των παραβάσεων (co-witnesses)<sup>308</sup> και, κατά μία άποψη, και οι δημοσιογράφοι<sup>309</sup>.

Δεν μπορεί να παροραθεί η εγκατάλειψη από την Οδηγία του διαχωρισμού μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα. Πρόκειται για πρωτοτυπία σε σχέση με άλλους νόμους για την προστασία των πληροφοριοδοτών που πιθανότατα θα έχει επιρροή και στον ελληνικό όρο «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος», ο οποίος θα πρέπει να τροποποιηθεί, ώστε να καλύπτει και τους καταγγέλλοντες των ιδιωτικών οντοτήτων<sup>310</sup>.

Τέλος, η Οδηγία επιτρέπει εξαιρέσεις ως προς τα υπόχρεα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου με κριτήριο το μέγεθος της επιχείρησης, λ.χ. ιδιωτικές επιχειρήσεις που έχουν λιγότερους από 50 εργαζομένους<sup>311</sup> ή τον πληθυσμό του δήμου<sup>312</sup>. Η επιλογή αυτή προσκρούει στην αντίρρηση αφενός ότι οι εσωτερικοί διάυλοι αναφοράς είναι προτιμητέοι από τους εργαζόμενους<sup>313</sup> και αφετέρου ότι η ανάγκη καταπολέμησης της διαφθοράς υφίσταται και στα ολιγομελή νομικά πρόσωπα.

### **III.B.2.β. Καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής**

Όπως προκύπτει από το άρθρο 2 παρ. 1 της Οδηγίας, ο αναφέρων εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της και συνεπώς προστατεύεται από αυτή, όταν οι αποκαλύψεις του αφορούν συγκεκριμένες παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης σε διάφορους τομείς, όπως οι δημόσιες προμήθειες, οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, η πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, η ασφάλεια προϊόντων και μεταφορών, η πυρηνική ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος κ.ά.

---

<sup>306</sup> Άρ. 5 παρ. 8. *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 5, *Blueprint for Free Speech*, Getting Whistleblower Protection Right, 2020, σ. 11, όπου γίνεται αναφορά στο ρόλο και τη συνεισφορά των εν λόγω οργανώσεων.

<sup>307</sup> Title I, ch. II, art. 3b.

<sup>308</sup> *Blueprint for Free Speech*, Getting Whistleblower Protection Right, 2020, σ. 11.

<sup>309</sup> Βλ. αναλυτικά *EFJ*, Implementing the new EU, 2020, σ. 8-11.

<sup>310</sup> *Blueprint for Free Speech*, Getting Whistleblower Protection Right, 2020, σ. 3 και 6, *Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς*, Αποτελεσματική Ενσωμάτωση, 2020, σ. 14, *V. Abazi*, The European Union Whistleblower Directive, 2020, σ. 13, η οποία τονίζει τη σημασία της χρήσης του σωστού όρου από τα κράτη μέλη κατά την ενσωμάτωση.

<sup>311</sup> Άρ. 8 παρ. 3, 9.

<sup>312</sup> Άρ. 9 παρ. 2.

<sup>313</sup> *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 9, *D. Kafteranis*, Rethinking Financial Rewards, 2019, σ. 41.

Η Επιτροπή δεν υιοθέτησε την πρόταση του Συμβουλίου για μία πρωτοβουλία που θα παρείχε οριζόντια προστασία σε κάθε τομέα<sup>314</sup>, μαρτυρώντας έτσι τον εργαλειακό χαρακτήρα της Οδηγίας που αποσκοπεί μάλλον στην αποτελεσματική επιβολή του ενωσιακού δικαίου μέσω του εσωτερικού και εξωτερικού whistleblowing και όχι στην προστασία των πληροφοριοδοτών<sup>315</sup>. Ως εκ τούτου, δεν καλύπτονται καταρχήν οι αναφορές των υπαλλήλων για κακές συνθήκες εργασίας ή για ζητήματα υγείας και ασφάλειας στον εργασιακό χώρο, μολονότι η πανδημία έκρουσε τον κώδωνα του κινδύνου για το αντίθετο<sup>316</sup>. Η έννοια της παράβασης είναι, πάντως, ευρεία, καθώς περιλαμβάνει κάθε πράξη που αντιβαίνει στο σκοπό ή το αντικείμενο της ενωσιακής διάταξης, χωρίς απαραίτητα να την παραβιάζει<sup>317</sup>, ενώ στο περιεχόμενο της πληροφορίας εμπίπτουν τόσο οι πραγματικές, όσο και οι δυνητικές παραβάσεις<sup>318</sup>.

Η ρύθμιση του άρθρου 2 παρ. 2 παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να επεκτείνουν την προστασία και σε άλλες παραβάσεις βάσει του εθνικού δικαίου. Μία τέτοια επιλογή θα ήταν ενδεδειγμένη προκειμένου να αποφευχθεί η σύγχυση και εν τέλει η αποθάρρυνση των καταγγελιών, αφού η διάκριση του ενωσιακού από το εθνικό δίκαιο είναι δυσχερής για τον απλό πολίτη με τις περιορισμένες νομικές γνώσεις<sup>319</sup>. Δεν είναι ρεαλιστικό να αναμένεται από τον πληροφοριοδότη να γνωρίζει —έστω και υπό τη μορφή των «βάσιμων λόγων»— αν η υπό κρίση συμπεριφορά αποτελεί παραβίαση του ενωσιακού δικαίου, όπως λ.χ. μίας εθνικής διάταξης που έχει τεθεί προς ενσωμάτωση μίας Οδηγίας ή αν απλώς πρόκειται για παραβίαση εσωτερικής διάταξης που ουδόλως θίγει τα συμφέροντα της Ένωσης και το πιθανότερο είναι αυτός να απόσχει προκαταβολικά από την γνωστοποίηση<sup>320</sup>.

Η σύγχυση που μπορεί να ανακύψει καθίσταται αντιληπτή μέσα από το εξής παράδειγμα: Στο άρθρο 21 παρ. 7 εδ. γ' προβλέπεται ότι όταν ο αναφέρων αποκαλύπτει εμπορικά απόρρητα, αλλά πληροί τις προϋποθέσεις της νέας Οδηγίας, η καταγγελία του θεωρείται νόμιμη βάσει του άρ. 3 παρ. 2 της Οδηγίας 2016/943 περί εμπορικού απορρήτου, αφού επιτρέπεται από το ενωσιακό

---

<sup>314</sup> E. Andreis, Towards Common Minimum Standards, 2019, σ. 578.

<sup>315</sup> D. Kafteranis, A new enforcement tool, 2020, σ. 51, 54, V. Abazi, The European Union Whistleblower Directive, 2020, σ. 7.

<sup>316</sup> Εκτός κι αν θεωρηθεί πως εμπίπτουν στην δημόσια υγεία (άρ. 2 παρ. 1 περ. α' αρ. viii). Βλ. κριτική V. Abazi, *ibid*, σ. 7-8.

<sup>317</sup> Άρ. 5 παρ. 1 στ. ii.

<sup>318</sup> Άρ. 5 παρ. 2.

<sup>319</sup> Διεθνής Διαφάνεια Ελλάδα, Αποτελεσματική Ενσωμάτωση, 2020, σ. 2-3, G. Georgiadou The European Commission's Proposal, 2018, σ. 167.

<sup>320</sup> Βλ. προβληματισμό D. Kafteranis, A new enforcement tool, 2020, σ. 51, E. Andreis, Towards Common Minimum Standards, 2019, σ. 585, S. White, A Matter of Life & Death, 2018, σ. 174, Transparency International, Building on the EU Directive, 2019, σ. 4 καθώς και *Blueprint for Free Speech, Getting Whistleblower Protection Right*, 2020, σ. 3. Η επέκταση της προστασίας και στις παραβάσεις του εθνικού δικαίου έχει προταθεί και από το Συμβούλιο της Ευρώπης, βλ. Council of Europe, Improving the Protection of Whistleblowers All over Europe, 2019, σ. 2 αρ. 9.

δίκαιο<sup>321</sup>. Σε διαφορετική περίπτωση, η προστασία του αναφέροντος βάσει της Οδηγίας 2016/943 προϋποθέτει ότι αυτός προέβη στην αναφορά ή την αποκάλυψη προς υπεράσπιση του γενικού δημοσίου συμφέροντος (βλ. άρ. 5 περ. β' αυτής)<sup>322</sup>. Ωστε η αυτή αποκάλυψη θα κριθεί διαφορετικά, ανάλογα με το αν ο πληροφοριοδότης πληροί τις προϋποθέσεις της νέας Οδηγίας. Γι' αυτό σκόπιμη θα ήταν η κατά την ενσωμάτωση επέκταση του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας σε κάθε παράβαση του εθνικού δικαίου που βλάπτει ή απειλεί το δημόσιο συμφέρον<sup>323</sup>, κατά το πρότυπο των σχεδίων της Σουηδίας, της Τσεχίας και της Εσθονίας<sup>324</sup>.

### III.B.3. Προστασία του αναφέροντος

#### III.B.3.a. Εισαγωγή

Τα μέτρα προστασίας του αναφέροντος περιλαμβάνονται ιδίως στο κεφάλαιο VI και συγκεκριμένα στα άρθρα 19-24 (πλην των άρθρων 22 και 23 παρ. 2 που αφορούν την προστασία του αναφερόμενου), ενώ επί μέρους εξασφαλιστικές προβλέψεις βρίσκονται εγκατεσπαρμένες σε άλλα κεφάλαια<sup>325</sup>. Η προστασία αυτή —η οποία σημειωτέον παρέχεται από το κράτος και όχι σε εσωτερικό επίπεδο<sup>326</sup>— προαπαιτεί τη συνδρομή των γενικών προϋποθέσεων του άρθρου 6, ήτοι αφενός των βάσιμων λόγων για την αλήθεια των πληροφοριών<sup>327</sup> και την υπαγωγή τους στο πεδίο της Οδηγίας και αφετέρου της χρήσης των ενδεδειγμένων τρόπων αναφοράς, είτε εσωτερικά σύμφωνα με το άρθρο 7, είτε εξωτερικά σύμφωνα με το άρθρο 10, είτε ως έσχατη λύση δημοσίως σύμφωνα με το άρθρο 15.

---

<sup>321</sup> «Η απόκτηση, χρήση ή αποκάλυψη εμπορικού απορρήτου θεωρείται νόμιμη αν επιβάλλεται ή επιτρέπεται από το ενωσιακό ή το εθνικό δίκαιο.»

<sup>322</sup> «Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε μια αίτηση με αντικείμενο τα μέτρα, τις διαδικασίες και τα μέσα ένδικης προστασίας που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία να απορρίπτεται όταν η θεωρούμενη απόκτηση, χρήση ή αποκάλυψη του εμπορικού απορρήτου πραγματοποιήθηκε: ... β) για τη διαπίστωση πταίσματος, αδικοπρακτικής συμπεριφοράς ή παράνομης δραστηριότητας, υπό την προϋπόθεση ότι ο εναγόμενος ενήργησε προς το σκοπό της προστασίας του γενικού δημοσίου συμφέροντος.» Για το ότι στην περίπτωση αυτή εφαρμόζεται η οδηγία 2016/943 ως *lex specialis* βλ. V. Abazi, *The European Union Whistleblower Directive*, 2020, σ. 5.

<sup>323</sup> *Blueprint for Free Speech, Getting Whistleblower Protection Right*, 2020, σ. 6, *Transparency International, Building on the EU Directive*, 2019, σ. 4.

<sup>324</sup> Οι ανωτέρω χώρες επέκτειναν το πεδίο εφαρμογής και στις παραβάσεις του εθνικού δικαίου, βλ. ιστοσελίδα EU Whistleblowing Meter. Και το εγκαταλειφθέν ισπανικό σχέδιο ρητά όριζε ως πληροφοριοδότη αυτόν που καταγγέλλει παραβάσεις δημοσίου συμφέροντος, χωρίς περιορισμό στο δίκαιο της ΕΕ, βλ. Title I, ch. II, art. 3.

<sup>325</sup> Τέτοιες είναι λ.χ. το άρθρο 16 για την υποχρέωση εμπιστευτικότητας και τα άρθρα 7 παρ. 3 και 12 παρ. 4 για την υποχρέωση πληροφόρησης για τη χρήση των εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων αναφοράς.

<sup>326</sup> Η Οδηγία δεν θεσπίζει μέτρα προστασίας των πληροφοριοδοτών σε εσωτερικό επίπεδο, ήτοι δεν υποχρεώνει τους οργανισμούς να διατηρούν μηχανισμούς που να προστατεύουν οι ίδιοι τους πληροφοριοδότες από τα αντίποινα, όπως επιβάλλουν τα διεθνή πρότυπα, επιβεβαιώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο ότι η επιβολή του ενωσιακού δικαίου έχει μεγαλύτερη βαρύτητα από την προστασία των πληροφοριοδοτών. *Transparency International, Building on the EU Directive*, 2019, σ. 9-10.

<sup>327</sup> Η απομάκρυνση από το στοιχείο της καλής πίστης είναι μία εξέλιξη που θα πρέπει να εξαρθεί και ανταποκρίνεται στα διεθνή πρότυπα. *Blueprint for Free Speech, Getting Whistleblower Protection Right*, 2020, σ. 8-9, *Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ*, 2016, σ. 23-25, *EFJ, Robust whistleblower protection*, 2018, σ. 6. Βλ. για την καλή πίστη αναλυτικά κατωτέρω υπό στ. [IV.B.2.a.ii](#).



Δεν αρκεί ότι ο αναφέρων στράφηκε προς κάποιον συνάδελφο, διευθυντή ή ανθρώπινο δυναμικό, μολονότι, όπως είδαμε κατά την ανάλυση του SOX, σύνηθες είναι το φαινόμενο οι υπάλληλοι να αναφέρονται πρώτα σε κάποιον συνάδελφο ή συγγενή τους, παρά στα ενδεδειγμένα κανάλια επικοινωνίας<sup>328</sup>. Η πρακτική αυτή οφείλεται τόσο στην ελλιπή ενημέρωση του υπαλλήλου, ο οποίος δεν γνωρίζει ότι η συγκεκριμένη αναφορά προστατεύεται από το νόμο, όσο και στην ανάγκη του να μοιραστεί την πληροφορία με το στενό συναδελφικό του περίγυρο, ώστε να λάβει συμβουλή ή επιβεβαίωση<sup>329</sup>.

Προκειμένου, λοιπόν, να μη λειτουργήσουν οι σχετικές προϋποθέσεις ως σκόπελος στην επίτευξη των στόχων της Οδηγίας, ορθό θα ήταν είτε να ορισθεί ότι προστατεύονται και τα άτομα που εσφαλμένα θεωρούνται πληροφοριοδότες ή κινούν υποψίες για ενδεχόμενη μελλοντική αναφορά ή αποκάλυψη, κατά το πρότυπο των ΗΠΑ<sup>330</sup>, είτε να προβλεφθεί ελευθερία επιλογής κατ' αντιστοιχία με το εγκαταλειφθέν σχέδιο της Ισπανίας, το οποίο όριζε ότι ο πληροφοριοδότης μπορεί να αναφερθεί σε προϊστάμενο, δημόσια Αρχή ή άλλο πρόσωπο, χωρίς να υποχρεούται να ακολουθήσει τους ενδεδειγμένους διαύλους ούτε να δικαιολογήσει την επιλογή του<sup>331</sup>.

Κατά τα λοιπά, η προστασία είναι πρωτογενής και άμεση, ήτοι δεν εξαρτάται από προϋποθέσεις που αφορούν το διαδικαστικό στάδιο μιας υπόθεσης (λ.χ. μετά την άσκηση της ποινική δίωξης) ή την έγκριση της εισαγγελικής ή άλλης Αρχής.

### **III.B.3.β. Η διαφύλαξη της ταυτότητας του αναφέροντος**

#### **III.B.3.β.ι. Εμπιστευτικότητα**

Στο άρθρο 16 εισάγεται η υποχρέωση των εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων να διασφαλίσουν την εμπιστευτικότητα της ταυτότητας του αναφέροντος, τόσο κατά τη διαδικασία της αναφοράς, όσο και κατά τη διάρκεια των ερευνών που εκκινούν από την αυτή<sup>332</sup>. Πρωτοτυπία σε σχέση με άλλες έννομες τάξεις αποτελεί η επέκταση της εμπιστευτικότητας σε κάθε σχετική πληροφορία που έστω και εμμέσως θα μπορούσε να υποδείξει την ταυτότητα του αναφέροντος<sup>333</sup>.

---

<sup>328</sup> *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 5-6, *E. Andreis*, Towards Common Minimum Standards, 2019, σ. 580.

<sup>329</sup> *Transparency International*, *ibid*, σ. 6.

<sup>330</sup> Βλ. ανωτ. υπό στ. [II.G.1](#). Το ίδιο θα πρέπει να ισχύει και για όσους πράγματι σκόπευαν ή αποπειράθηκαν να προβούν σε μία προστατευόμενη αναφορά ή αποκάλυψη. *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 6, *Blueprint for Free Speech*, Getting Whistleblower Protection Right, 2020, σ. 10.

<sup>331</sup> Title III, art. 18. Δεν περιλάμβανε, πάντως, η ελευθερία αυτή τη δυνατότητα δημόσιας αποκάλυψης.

<sup>332</sup> Σκ. 82.

<sup>333</sup> *Blueprint for Free Speech*, Getting Whistleblower Protection Right, 2020, σ. 20.



Με αυτόν τον τρόπο καλύπτονται από το απόρρητο και τα συναναστρεφόμενα με τον πληροφοριοδότη πρόσωπα, καθώς και οι διαμεσολαβητές ή οι υποστηρικτές<sup>334</sup>.

Στους εξωτερικούς διαύλους αναφοράς, μάλιστα, η υποχρέωση εμπιστευτικότητας δεσμεύει και το ενδιάμεσο υπαλληλικό προσωπικό που είναι αρμόδιο για την παραλαβή των αναφορών, όπως λ.χ. η γραμματεία της αρμόδιας υπηρεσίας. Στην περίπτωση αυτή, τα μέλη του προσωπικού υποχρεούνται να διαβιβάζουν άμεσα την αναφορά στα υπεύθυνα για το χειρισμό της πρόσωπα, τηρώντας απαρέγκλιτα το επαγγελματικό απόρρητο, τόσο εντός, όσο και εκτός της Αρχής, ακόμη και όταν κινείται διερεύνηση ή εσωτερική έρευνα ή δραστηριότητα επιβολής του νόμου<sup>335</sup>.

Η δυνατότητα άρσης της υποχρέωσης εμπιστευτικότητας προβλέπεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως όταν τούτο επιβάλλεται από το εθνικό ή ενωσιακό δίκαιο στο πλαίσιο ερευνών ή δικαστικών διαδικασιών, μεταξύ άλλων, για την αποτελεσματική άσκηση των υπερασπιστικών δικαιωμάτων. Σκόπιμη είναι, πάντως, η διευκρίνιση των σχετικών εξαιρέσεων κατά την ενσωμάτωση<sup>336</sup>.

Η υποχρέωση εμπιστευτικότητας αποτελεί ένα ευαίσθητο ζήτημα και η παραβίασή της μπορεί να προκαλέσει περισσότερα προβλήματα από ό, τι η μη πρόβλεψή της. Η αδυναμία ενός συστήματος να εγγυηθεί την εμπιστευτικότητα αποτελεί συνήθως σύμπτωμα ευρύτερων συστημικών προβλημάτων μιας κοινωνίας και καταδεικνύει την απουσία νομοθετικής επιβολής<sup>337</sup>.

### **III.B.3.β.ii. Ανωνυμία**

Η δυνατότητα των κρατών μελών να αποδέχονται και να ρυθμίζουν τις ανώνυμες αναφορές που υποβάλλονται ενώπιον των ιδιωτικών οντοτήτων ή αρμοδίων Αρχών παραμένει ανοιχτή<sup>338</sup> και τούτο οφείλεται στην έντονη σύσταση περί συμπερίληψής της από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και την Ευρωπαϊκή Κοινωνική και Οικονομική Επιτροπή<sup>339</sup>.

Οι αντιρρήσεις που έχουν εκφρασθεί για τη δυνατότητα ανώνυμης καταγγελίας αφορούν κυρίως το αίσθημα μειωμένης ατομικής ευθύνης που με τη σειρά του παρέχει γόνιμο έδαφος για

---

<sup>334</sup> *Ibid.*

<sup>335</sup> Βλ. άρ. 12 παρ. 1, 3, σκ. 77.

<sup>336</sup> *Blueprint for Free Speech, Getting Whistleblower Protection Right*, 2020, σ. 22.

<sup>337</sup> *Ibid.*

<sup>338</sup> Βλ. άρ. 6 παρ. 2. Η μοναδική ρύθμιση της Οδηγίας που αφορά τις ανώνυμες καταγγελίες είναι αυτή του άρ. 6 παρ. 3, βάσει της οποίας προστατεύεται ο αναφέρων που κατήγγειλε μία συμπεριφορά αρχικά ανώνυμα και στη συνέχεια ταυτοποιήθηκε και υφίσταται αντίποινα, υπό τον όρο ότι πληροί τις γενικές προϋποθέσεις του άρ. 6 παρ. 1.

<sup>339</sup> *E. Andreis, Towards Common Minimum Standards*, 2019, σ. 580

εσφαλμένες ή επιπόλαιες καταγγελίες<sup>340</sup>. Παρατηρείται, επίσης, ότι η αδυναμία διάδρασης με τον πληροφοριοδότη κωλύει τη διερεύνηση της υπόθεσης<sup>341</sup>.

Η ομάδα εργασίας του άρθρου 29 της Οδηγίας 95/46 έχει εκδώσει αναφορά που απαριθμεί τα προβλήματα που μπορεί να προκαλέσει στον οργανισμό και στο θιγόμενο πρόσωπο η ανώνυμη καταγγελία, αναφέροντας μεταξύ άλλων ότι αυτή η επιλογή δεν εγγυάται τη διαφύλαξη της ταυτότητας του καταγγέλλοντος, αφού η τελευταία μπορεί ευκόλως να συναχθεί εξ' άλλων περιστατικών<sup>342</sup>. Εξάλλου, η γνώση πως μία ανώνυμη καταγγελία είναι ανά πάσα στιγμή δυνατή, προκαλεί σοβαρή επιβάρυνση του συναδελφικού κλίματος στο χώρο εργασίας<sup>343</sup>, συντελώντας στη δημιουργία περιβάλλοντος καχυποψίας και αστυνόμευσης.

Τα ανωτέρω δεν μένουν χωρίς αντίλογο. Συγκεκριμένα, αντιτείνεται ότι σε έννομες τάξεις που επιτρέπονται οι ανώνυμες καταγγελίες, το φαινόμενο των εσφαλμένων ή κακόβουλων αναφορών είναι σπάνιο<sup>344</sup>. Επίσης, η ανωνυμία δεν κωλύει την επικοινωνία με τον αναφέροντα, αφού η τελευταία μπορεί να επιτευχθεί μέσω ανώνυμων mail, ειδικής ηλεκτρονικής πλατφόρμας ή τρίτων διαμεσολαβητών, όπως είναι οι οργανώσεις που βοηθούν τους πληροφοριοδότες<sup>345</sup>. Σχετική έρευνα του 2019 σε εταιρείες της Γερμανίας, της Ελβετίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Γαλλίας απέδειξε ότι, όταν υφίσταται η σχετική δυνατότητα, το 58% των καταγγελιών λαμβάνει χώρα ανωνύμως<sup>346</sup>. Για τους λόγους αυτούς, προτείνεται η υποχρεωτική θεσμοθέτηση της δυνατότητας ανώνυμης καταγγελίας κατά την ενσωμάτωση<sup>347</sup>, κάτι που ήδη έχουν πράξει ορισμένα κράτη μέλη<sup>348</sup>.

Φρονούμε ότι, λόγω των σοβαρών μειονεκτημάτων της ανώνυμης καταγγελίας, θα πρέπει αυτή να γίνεται δεκτή μόνο υπό εξαιρετικές περιστάσεις επικείμενου κινδύνου ζωής ή σωματικής ακεραιότητας του αναφέροντος ή των οικείων του<sup>349</sup>. Η συνδρομή ή μη του κινδύνου αυτού θα αξιολογείται με βάση τα επικαλούμενα από τον ίδιο περιστατικά ή αποδεικτικά στοιχεία.

---

<sup>340</sup> *Blueprint for Free Speech*, Getting Whistleblower Protection Right, 2020, σ. 21.

<sup>341</sup> *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 8.

<sup>342</sup> Art. 29 WP, Opinion 1/2006, σ. 10. Για τους τρόπους αποκάλυψης της ταυτότητας του πληροφοριοδότη στο ανώνυμο ηλεκτρονικό whistleblowing βλ. *T. Marcum & J. Young*, Blowing the Whistle in the Digital Age, 2019, σ. 18-29.

<sup>343</sup> Art. 29 WP, Opinion 1/2006, σ. 11.

<sup>344</sup> *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 8.

<sup>345</sup> *Ibid.*

<sup>346</sup> *HTW Chur & EQS Group*, Whistleblowing Report, 2019, σ. 59. Επίσης, το ένα τρίτο των καταγγελλόντων δεν παρέμεινε ανώνυμο, αλλά αποκάλυψε οικειοθελώς την ταυτότητά του κατά τη διάρκεια των ερευνών.

<sup>347</sup> *Blueprint for Free Speech*, Whistleblowing in the European Union, 2019, σ. 6, *Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς*, Αποτελεσματική Ενσωμάτωση, 2020, σ. 2.

<sup>348</sup> Όπως λ.χ. η Τσεχία, βλ. ιστοσελίδα EU Whistleblowing Meter.

<sup>349</sup> Έτσι *GRECO*, Lessons learnt, 2012, σ. 36, *D. Banisar*, Whistleblowing, 2011, σ. 34-35.

### III.B.3.γ. Ασυλία από νομική ευθύνη

#### III.B.3.γ.i. Συμβατική ευθύνη

Η απαλλαγή του αναφέροντος από τυχόν συμβατική ευθύνη προβλέπεται στα άρθρα 21 παρ. 2 και 24<sup>350</sup>. Με βάση την πρώτη διάταξη, ο αναφέρων δεν θεωρείται ότι παραβιάζει κανέναν περιορισμό όσον αφορά την αποκάλυψη πληροφοριών ούτε υπέχει καμία απολύτως ευθύνη σε σχέση με την αναφορά ή την αποκάλυψη όταν, πέραν των γενικών προϋποθέσεων του άρθρου 6, είχε «βάσιμους λόγους να πιστεύει ότι η αναφορά ή η δημόσια αποκάλυψη των εν λόγω πληροφοριών ήταν αναγκαία για να αποκαλυφθεί η παραβίαση.»

Τέτοιος περιορισμός θα απορρέει συνήθως από ρήτρες εμπιστευτικότητας που απαγορεύουν την αποκάλυψη εμπιστευτικών πληροφοριών της εταιρείας<sup>351</sup>. Ναι μεν οι συμφωνίες αυτές αποτελούν σημαντικό εργαλείο για τη δημιουργία περιβάλλοντος εμπιστοσύνης σε μία επιχείρηση, η εμπειρία του Ηνωμένου Βασιλείου, όμως, έδειξε ότι δεν θα πρέπει να έρχονται σε σύγκρουση με τις προβλέψεις για την προστασία των πληροφοριοδοτών<sup>352</sup>.

Συμβατική ευθύνη μπορεί, επίσης, να ανακύψει σε περίπτωση που ο εργαζόμενος προβαίνει σε ανεπίτρεπτη χρήση των πληροφοριών στις οποίες έχει νόμιμη πρόσβαση, όπως αναπαραγωγή ή απομάκρυνση εγγράφων που θεωρούνται ιδιοκτησία του οργανισμού<sup>353</sup>, ή όταν η πρόσβασή του στα έγγραφα ή τις πληροφορίες απαγορεύεται συμβατικά<sup>354</sup>. Σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις, ο εργαζόμενος απολαμβάνει πλήρους ασυλίας.

Σημειωτέον ότι η πρόβλεψη περισσότερων προϋποθέσεων πέραν των απαιτήσεων του άρθρου 6 ενδέχεται να προκαλέσει προβληματικές καταστάσεις, αφού σε περιπτώσεις που ο αναφέρων πληροί τις γενικές προϋποθέσεις, αλλά στερείται των επιπρόσθετων βάσιμων λόγων, προστατεύεται μεν από τα αντίποινα στο χώρο εργασίας, αλλά εκτίθεται στον κίνδυνο να διωχθεί ποινικά ή να εναχθεί αστικά από τον εργοδότη του<sup>355</sup>.

Το άρθρο 24, τέλος, απαγορεύει κάθε ρήτρα περιορισμού ή παραίτησης από τα δικαιώματα και την προστασία της Οδηγίας, ακόμα και με τη μορφή διαιτησίας πριν τη διαφορά. Αυτό πρακτικά συνεπάγεται ότι ο αναφέρων δεν μπορεί να ενέχεται συμβατικά δυνάμει τέτοιας συμφωνίας, δεδομένου ότι οι ρήτρες αυτές είναι άκυρες.

<sup>350</sup> *Transparency International, Building on the EU Directive*, 2019, σ. 6.

<sup>351</sup> Σκ. 91.

<sup>352</sup> UK Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *Confidentiality Clauses*, 2019, σ. 7.

<sup>353</sup> Βλ. σκ. 92.

<sup>354</sup> Σκ. 92 σε συνδ. με άρ. 21 παρ. 3. Για την εξαίρεση του αυτοτελούς ποινικού αδικήματος βλ. κατωτέρω.

<sup>355</sup> *Transparency International, Building on the EU Directive*, 2019, σ. 6.

### III.B.3.γ.ii. Ποινική ή αστική ευθύνη

Με βάση το άρθρο 21 παρ. 3, ο αναφέρων απολαμβάνει νομικής ασυλίας, όταν η απόκτηση ή η πρόσβαση στις πληροφορίες ή τα έγγραφα εγείρει ζήτημα αστικής ή άλλης ευθύνης<sup>356</sup>. Όταν, όμως, η συμπεριφορά του αυτή συνιστά αυτοτελές ποινικό αδίκημα, η ευθύνη του εξακολουθεί να διέπεται από το εθνικό δίκαιο. Ως τέτοια ποινικά αδικήματα αναφέρονται από την Οδηγία η φυσική διείσδυση (physical trespass) ή η δικτυοπαραβίαση (hacking)<sup>357</sup> που στη δική μας έννομη τάξη αντιστοιχούν ιδίως στα εγκλήματα των άρθρων 370 ΠΚ επ.

Υποστηρίζεται πως η διατήρηση αυτής της προϋπόθεσης θα δημιουργήσει περιβάλλον αβεβαιότητας, αφού δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο να χαρακτηρίζεται ως κλοπή (theft) η απόκτηση των εσωτερικών πληροφοριών από τον υπάλληλο<sup>358</sup>, κάτι το οποίο επιβεβαιώνεται από πρόσφατα παραδείγματα του ευρωπαϊκού χώρου. Φαίνεται πως οι συντάκτες της Οδηγίας θέλησαν να αποφύγουν φαινόμενα όπως η υπόθεση της Lux Leaks, η οποία μάλλον αποτέλεσε την πηγή έμπνευσης της συγκεκριμένης διάταξης<sup>359</sup>. Όμως, η διάπραξη ποινικών αδικημάτων θα είναι ενίοτε απαραίτητη για την επιτυχία της καταγγελίας, με αποτέλεσμα ένας τέτοιος περιορισμός να συνιστά τη δαμόκλειο σπάθη πάνω από το κεφάλι του πληροφοριοδότη και να του στερεί την προστασία εκεί όπου αυτή παρίσταται επιβεβλημένη<sup>360</sup>. Γι' αυτό προτείνεται ο όρος «αυτοτελές» ποινικό αδίκημα να ερμηνεύεται ως «αδίκημα που δεν ήταν αναγκαίο για την αναφορά ή την αποκάλυψη»<sup>361</sup>.

Είναι αληθές ότι ο πληροφοριοδότης δεν μπορεί να λειτουργεί ως γενικός εισαγγελέας, ούτε να εξοπλίζεται με αστυνομικά καθήκοντα για την πάταξη της ανομίας και της διαφθοράς. Η ανάγκη για τη χάραξη μιας χρυσής τομής είναι στο σημείο αυτό εμφανής. Γι' αυτό το λόγο φρονούμε πως θα πρέπει να διακρίνουμε ως εξής: όταν η τέλεση ποινικών παραβάσεων αποσκοπεί στην αποδεικτική στήριξη της καταγγελίας —όπως εν προκειμένω— δεν θα πρέπει να συγχωρείται. Όταν, όμως, η διάπραξή τους αποτελεί αναγκαίο στοιχείο της αναφοράς αυτής καθεαυτήν και όχι της ευχερέστερης απόδειξής της, τότε θα πρέπει να παρέχεται έδαφος για την νομική ασυλία του πληροφοριοδότη.

<sup>356</sup> Σκ. 92 σε συνδ. με άρ. 21 παρ. 3.

<sup>357</sup> Βλ. σκ. 92. Ωστόσο, το hacking, ως μη εξουσιοδοτημένη πρόσβαση σε υπολογιστικό σύστημα, είναι μία έννοια ολισθηρή που ενδέχεται να δημιουργήσει ασάφεια. *Blueprint for Free Speech, Getting Whistleblower Protection Right*, 2020, σ. 10.

<sup>358</sup> *Blueprint for Free Speech, Getting Whistleblower Protection Right*, 2020, σ. 10.

<sup>359</sup> Δύο πληροφοριοδότες καταδικάστηκαν για κλοπή και παραβίαση επαγγελματικού απορρήτου. *D. Kafteranis, A new enforcement tool*, 2020, σ. 53. Βλ. και *V. Abazi, The European Union Whistleblower Directive*, 2020, σ. 8-9.

<sup>360</sup> *D. Kafteranis, ibid.*

<sup>361</sup> *Blueprint for Free Speech, Getting Whistleblower Protection Right*, 2020, σ. 10.

Το τελευταίο συμβαίνει στην παράγραφο 7 του ίδιου άρθρου, όπου ορίζεται ότι ο αναφέρων απολαμβάνει ποινικής ασυλίας σε δικαστικές υποθέσεις που αφορούν συγκεκριμένες παραβάσεις, όπως μεταξύ άλλων η συκοφαντική δυσφήμιση, η προσβολή των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας, η παραβίαση του εμπορικού ή υπηρεσιακού απορρήτου και η παραβίαση των προσωπικών δεδομένων. Κατά κανόνα, η ευθύνη για τα ανωτέρω αδικήματα θα πηγάζει ήδη από την πράξη της αναφοράς και όχι από την προσπάθεια αποδεικτικής της θεμελίωσης.

Η ενδεικτική απαρίθμηση της διάταξης σε συνδυασμό με τη ρήτρα ευνοϊκότερης μεταχείρισης του άρθρου 25 μπορεί να αξιοποιηθεί προς την κατεύθυνση της προσθήκης και άλλων ποινικών αδικημάτων για τα οποία θα μπορούσε να διωχθεί ο πληροφοριοδότης. Τέτοιο είναι λ.χ. η διασπορά ψευδών ειδήσεων (191 ΠΚ), η ειδική υπόσταση της οποίας δεν αποκλείεται, αν ληφθεί υπόψη ότι η Οδηγία προστατεύει και τη δημόσια αποκάλυψη.

Τέλος, με βάση την παράγραφο 7, ο αναφέρων απαλλάσσεται έναντι αστικής ευθύνης σε υποθέσεις αποζημίωσης βάσει του αστικού ή του εργατικού δικαίου. Κοινή προϋπόθεση της νομικής ασυλίας είναι, πάντως, οι βάσιμοι λόγοι ότι η αναφορά ή η αποκάλυψη ήταν αναγκαία για να αποκαλυφθεί η παραβίαση. Ισχύουν και εδώ όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως για τη σκοπιμότητα της επιπρόσθετης αυτής προϋπόθεσης.

Ο αναφέρων φέρει ακέραη την ευθύνη για πράξεις ή παραλείψεις που δεν σχετίζονται με την αναφορά ή δεν είναι απαραίτητες για την αποκάλυψη της παραβίασης<sup>362</sup>. Εν προκειμένω, παρεισάγεται στο whistleblowing η αρχή της αναλογικότητας που επιτάσσει τον περιορισμό της προσβολής των αγαθών του αναφερόμενου προσώπου στο ελάχιστο αναγκαίο μέτρο.

### **III.B.3.δ. Αστική προστασία από τα αντίποινα — δικονομική διευκόλυνση**

Πέραν της ασυλίας από νομική ευθύνη όμως, ο αναφέρων έχει ανάγκη έννομης προστασίας έναντι των αντιποίνων. Πρόβλεψη περί αυτής περιλαμβάνεται στην παράγραφο 6 του άρθρου 21, χωρίς, ωστόσο, ειδικότερο προσδιορισμό<sup>363</sup>. Από την διάταξη της παραγράφου 8 του ίδιου άρθρου, όμως, που προβλέπει ξεχωριστά το δικαίωμα πλήρους αποζημίωσης του θιγόμενου, συμπεραίνουμε πως η έννομη προστασία της παραγράφου 6 δεν περιορίζεται στην αποζημίωση, αλλά μπορεί να αφορά και μη αποτιμητές σε χρήμα αξιώσεις, όπως λ.χ. επανατοποθέτηση στη

---

<sup>362</sup> Άρ. 21 παρ. 4.

<sup>363</sup> Αναφέρεται, πάντως, η δυνατότητα προσωρινής δικαστικής προστασίας, δεδομένου ότι, πολλές φορές, η τακτική διαδικασία θα είναι χρονοβόρα και αποδεικτικά δυσχερής, ενώ η ανάγκη αποκατάστασης άμεση.

θέση εργασίας ή επανασύναψη μιας λυθείσας σύμβασης, καθώς και χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης<sup>364</sup>.

Η ειδικότερη μορφή της έννομης προστασίας θα εξαρτάται από τον τύπο των αντιποίνων<sup>365</sup>. Ο κατάλογος του άρθρου 19 είναι, άλλωστε, ενδεικτικός και περιλαμβάνει αρκετές περιπτώσεις απαγορευμένης διακριτικής μεταχείρισης των εργαζομένων, ενώ πρόνοια λαμβάνεται και για τον ελεύθερο επαγγελματία, αφού στα απαγορευμένα αντίποινα ανήκει και η διακοπή σύμβασης ή η ακύρωση άδειας<sup>366</sup>. Προστασία παρέχεται και από τα έμμεσα αντίποινα, τα οποία ενεργούνται είτε από άλλο πρόσωπο πέραν του εργοδότη, όπως ένας αντιπρόσωπος, είτε σε βάρος άλλου προσώπου πέραν του αναφέροντος, όπως κάποιος οικείος του<sup>367</sup>.

Τα ανωτέρω θα ήταν «δώρον άδωρον», αν ο αναφέρων έπρεπε να αποδείξει ότι η βλάβη που υπέστη αποτελούσε αντίποινα συνεπεία της αποκάλυψης, αφού κάτι τέτοιο θα ήταν ιδιαίτερα δυσχερές για αυτόν<sup>368</sup>. Γι' αυτό στην παράγραφο 5 του άρθρου 21 εισάγεται τεκμήριο υπέρ των αντιποίνων και προβλέπεται ότι, εφόσον ο αναφέρων αποδείξει ότι προέβη σε μία δημόσια αναφορά ή αποκάλυψη και ότι υπέστη βλάβη —στοιχειοθετήσει δηλαδή μια *prima facie* υπόθεση αντιποίνων, κατά την πάγια νομολογία των ΗΠΑ— εναπόκειται στον εναγόμενο να αποδείξει ότι το μέτρο «*βασίσθηκε σε δεόντως αιτιολογημένους λόγους*».

Όμως, μία προσχηματική εξεύρεση σπουδαίων λόγων είναι ευχερής για ένα νομικό πρόσωπο. Γι' αυτό σκόπιμο θα ήταν, κατ' αντιστοιχία με το πρότυπο των ΗΠΑ, να καλείται ο εργοδότης να αποδείξει ότι θα λάμβανε τα ίδια μέτρα, ακόμα και αν εξέλιπε η αναφορά ή η αποκάλυψη<sup>369</sup>. Θα πρέπει, περαιτέρω, να καταστεί σαφές κατά την ενσωμάτωση πως αυτός που εκκινεί μία δικαστική διαδικασία κατά του αναφέροντος φέρει το βάρος να αποδείξει ότι ο τελευταίος δεν πληροί τις γενικές προϋποθέσεις του άρθρου 6.

Στην Οδηγία δεν προβλέπονται μέτρα φυσικής προστασίας των αναφερόντων προσώπων. Τέτοια μέτρα συνήθως περιλαμβάνονται στους εθνικούς νόμους περί προστασίας μαρτύρων και

---

<sup>364</sup> Πάντως, επειδή μία τέτοια γενική παραπομπή στο εθνικό δίκαιο δεν εξασφαλίζει τους αναφέροντες, απαιτείται ιδιαίτερη μέριμνα κατά την ενσωμάτωση. *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 8.

<sup>365</sup> G. Georgiadou, The European Commission's Proposal, 2018, σ. 169.

<sup>366</sup> Άρ. 19 περ. ιγ'. *Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς*, Αποτελεσματική Ενσωμάτωση, 2020, σ. 14, G. Georgiadou, The European Commission's Proposal, 2018, σ. 168.

<sup>367</sup> Βλ. σκ. 41 σε συνδ. με άρ. 19 που αφορά τα προστατευόμενα πρόσωπα του άρ. 4 και όχι μόνο τον αναφέροντα. G. Georgiadou, *ibid*, σ. 168.

<sup>368</sup> G. Georgiadou The European Commission's Proposal, 2018, σ. 169, E. Andreis, *Towards Common Minimum Standards*, 2019, σ. 582.

<sup>369</sup> *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 7, όπου προτείνεται μία τέτοια αρνητική διατύπωση της διάταξης.

σκοπίμη είναι η επέκτασή τους στους πληροφοριοδότες από τα κράτη μέλη κατά την ενσωμάτωση<sup>370</sup>.

### **III.B.3.ε. Μέτρα στήριξης**

Με το άρθρο 20 της Οδηγίας ορίζονται τα μέτρα στήριξης για τα προστατευόμενα πρόσωπα του άρθρου 4. Τέτοια μέτρα είναι ιδίως η παροχή αξιόπιστων πληροφοριών για τα δικαιώματα και τις δυνατότητές τους, η χορήγηση των απαραίτητων αποδεικτικών εγγράφων προς πιστοποίηση της καταγγελίας τους, καθώς και η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της πλήρωσης των προϋποθέσεων προστασίας<sup>371</sup>.

Προβλέπεται, μάλιστα, η δυναμική παροχή οικονομικής και ψυχολογικής στήριξης των αναφερόντων στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών, ενώ ιδιαίτερη σημασία έχει η αναφορά ότι τα μέτρα αυτά μπορούν να παρέχονται από ενιαία και σαφώς προσδιορισμένη ανεξάρτητη διοικητική αρχή<sup>372</sup>. Είναι γεγονός ότι η Οδηγία δεν προβλέπει την ίδρυση ενός ανεξάρτητου ευρωπαϊκού οργάνου, υπεύθυνου για την εποπτεία της ορθής εφαρμογής της<sup>373</sup>. Ωστόσο, μέσω του άρθρου 20 ανοίγει στα κράτη μέλη το δρόμο προς αυτή την κατεύθυνση<sup>374</sup>.

Σημειωτέον ότι η οικονομική στήριξη της παραγράφου 2 δεν αφορά την απονομή χρηματικών επάθλων, αλλά την κάλυψη, εν είδει επιδόματος, των εξόδων που κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων συνεπάγεται η εμπλοκή σε δικαστικές διαδικασίες έναντι των αντιποίνων. Αυτό προκύπτει και από το γράμμα της διάταξης, αφού η οικονομική ανταμοιβή δε συνιστά «βοήθεια ή στήριξη», αλλά απονομή επάθλου<sup>375</sup>. Εξάλλου, η ΕΕ συζήτησε το ζήτημα των οικονομικών κινήτρων και αποφάσισε να το αφήσει στην ευχέρεια των κρατών μελών, αφού έκρινε πως τέτοια ρύθμιση θα υπερέβαινε τα δεδομένα του Συμβουλίου της Ευρώπης και του ΕΔΔΑ<sup>376</sup>.

### **III.B.3.στ. Επιβολή κυρώσεων για τα αντίποινα και την παραβίαση της εμπιστευτικότητας**

Η προστασία του αναφέροντος δεν περιορίζεται στην αστική του αποκατάσταση ή στη νομική του ασυλία. Βάσει του άρθρου 23 παρ. 1, τα κράτη μέλη οφείλουν να προβλέψουν

<sup>370</sup> Σχετική πρόβλεψη υπήρχε στο σχέδιο ενσωμάτωσης της Ισπανίας, βλ. Title III, ch. I, art. 6.

<sup>371</sup> Σκ. 90.

<sup>372</sup> Άρ. 20 παρ. 3.

<sup>373</sup> D. Kafteranis, A new enforcement tool, 2020, σ. 52.

<sup>374</sup> Ibid.

<sup>375</sup> Βλ. όμως *Blueprint for Free Speech, Getting Whistleblower Protection Right*, 2020, σ. 25 που θεωρεί πως η οικονομική βοήθεια και στήριξη θα μπορούσε να παρέχεται και με την παροχή οικονομικών κινήτρων κατά το σύστημα των ΗΠΑ.

<sup>376</sup> *European Commission, Impact Assessment*, 2018, σ. 36-37. Για τη στάση της ΕΕ στα προγράμματα ανταμοιβής βλ. κατωτέρω υπό στ. [V.A.2](#).

κυρώσεις για τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που προβαίνουν σε πάσης φύσεως αντίποινα κατά των προστατευόμενων προσώπων, παρεμποδίζουν ή αποπειρώνται να παρεμποδίσουν την υποβολή αναφοράς ή παραβιάζουν την υποχρέωση εμπιστευτικότητας.

Η φύση των κυρώσεων επαφίεται στην ευχέρεια των κρατών μελών, αρκεί να είναι αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές<sup>377</sup>, η υιοθέτησή τους είναι, όμως, υποχρεωτική για όσα κράτη δε διαθέτουν καμία τέτοια πρόβλεψη στην εσωτερική τους νομοθεσία, όπως η χώρα μας<sup>378</sup>. Σε κάποια κράτη, όπως η Κροατία και το Βέλγιο, τα αντίποινα ήδη συνεφέλκονται ποινικές κυρώσεις, πειθαρχική διαδικασία ή συνδυασμό πειθαρχικών κυρώσεων και αποζημίωσης<sup>379</sup>. Τα κράτη αυτά θα χρειαστεί, ενδεχομένως, να καλύψουν και τις υπόλοιπες, πλην των αντιποίνων, συμπεριφορές του άρθρου 23.

Δεδομένου ότι μία ποινική κύρωση δε θα εξυπηρετούσε το σκοπό της διάταξης, για το βασικότερο λόγο ότι δε μπορούσε να επιβληθεί στα νομικά πρόσωπα, ορθότερη για την έννομη τάξη μας φαίνεται η υιοθέτηση διοικητικών κυρώσεων, κατά το πρότυπο του εγκαταλειφθέντος σχεδίου της Ισπανίας που προέβλεπε την επιβολή υψηλών προστίμων, την αφαίρεση άδειας λειτουργίας και την αναστολή του υπαλλήλου, καθώς και την κλιμάκωση του ύψους και της διάρκειας των κυρώσεων ανάλογα με τη σοβαρότητα της παράβασης<sup>380</sup>.

Τέλος, ορθά έχει τονισθεί ότι η επιβολή κυρώσεων θα πρέπει να προβλέπεται για κάθε παράλειψη συμμόρφωσης προς την Οδηγία, όπως είναι η μη υιοθέτηση εσωτερικών διαύλων αναφοράς, ενώ σκόπιμη κρίνεται η θεσμοθέτηση της υποχρέωσης υποβολής εκθέσεων για τη λειτουργία των μηχανισμών λήψης και διαχείρισης καταγγελιών<sup>381</sup>.

#### **III.B.4. Προστασία του αναφερόμενου**

Η διερεύνηση των καταγγελιών από τους αρμόδιους φορείς συνεπάγεται και αμοιβαίες υποχρεώσεις. Εκτός από την προστασία του αναφέροντος, θα πρέπει να εξασφαλίζεται ότι και ο αναφερόμενος αντιμετωπίζεται δίκαια και γίνονται σεβαστά τα δικαιώματά του, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη και του τεκμηρίου αθωότητας<sup>382</sup>. Η Οδηγία λαμβάνει μέριμνα για το πρόσωπο του αναφερόμενου με δύο τρόπους. Αφενός προβλέπει κυρώσεις για την κακή χρήση των διαύλων αναφοράς, αποτρέποντας με αυτόν τον τρόπο τις

---

<sup>377</sup> Σκ. 102.

<sup>378</sup> E. Andreis, Towards Common Minimum Standards, 2019, σ. 583 σημ. 24.

<sup>379</sup> E. Andreis, *ibid*, σ. 583, *Blueprint for Free Speech, Getting Whistleblower Protection Right*, 2020, σ. 24.

<sup>380</sup> Title V.

<sup>381</sup> *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 10, E. Andreis, Towards Common Minimum Standards, 2019, σ. 585. Τέτοια πρόβλεψη περιλάμβανε το ισπανικό σχέδιο, βλ. Title IV, ch. III, art. 28.

<sup>382</sup> *Blueprint for Free Speech, Getting Whistleblower Protection Right*, 2020, σ. 26.



κακόβουλες καταγγελίες και αφετέρου εξαγγέλλει τις γενικές αρχές που θα πρέπει να γίνονται σεβαστές ως προς το αναφερόμενο πρόσωπο.

### III.B.4.a. Κυρώσεις για τις κακόβουλες καταγγελίες

Μία διάταξη που θα προέβλεπε κυρώσεις για όποιον, υπό το μανδύα του πληροφοριοδότη, δράττεται της ευκαιρίας να υποβάλει ψευδείς καταγγελίες ενδεχομένως να διασφάλιζε την αξιοπιστία του συστήματος<sup>383</sup>. Τέτοια πρόβλεψη περιλαμβάνεται στο άρθρο 23 παρ. 2, σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη θα πρέπει να προβλέψουν αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές κυρώσεις σε βάρος προσώπων, όταν αποδεικνύεται ότι προέβησαν εν γνώσει τους σε ψευδείς αναφορές ή ψευδείς δημόσιες αποκαλύψεις.

Η επιλογή αυτή έχει, ωστόσο, θεωρηθεί σημαντικός αποθαρρυντικός παράγοντας και αντίθετη με τη συνήθη πρακτική που επιβεβαιώνει ότι οι αναφέροντες έχουν ελλιπή εικόνα της πραγματικότητας, αφού τις περισσότερες φορές η καταγγελία τους βασίζεται στο περιεχόμενο κάποιας συζήτησης που έλαβε χώρα ενώπιόν τους ή κάποιου εγγράφου που υπέπεσε στην αντίληψή τους<sup>384</sup>. Για τις φερόμενες αυτές παραβάσεις μπορεί στη συνέχεια να βρεθεί μία εύλογη εξήγηση ή εν πάση περιπτώσει να μην αποδειχθεί η αλήθεια τους και η εν λόγω διάταξη παραχωρεί τη δυνατότητα στα νομικά πρόσωπα να προβούν σε αντίποινα μέσω της ποινικής δίωξης του αναφέροντος, αφού —έχοντας εξασφαλισμένη την αναλήθεια της πληροφορίας, η οποία ήδη θα έχει αποδειχθεί με την απαλλαγή των αναφερόμενων— θα προσπαθήσουν να θεμελιώσουν το στοιχείο της γνώσης του<sup>385</sup>.

Παράλληλα, υποστηρίζεται πως οι παραδοσιακές διατάξεις του ποινικού οπλοστασίου, όπως αυτή περί δυσφήμισης, είναι επαρκείς για να καλύψουν τις περιπτώσεις κακόβουλων καταγγελιών<sup>386</sup> και πως αυτή η πρωτοβουλία δε συμβαδίζει με την παρατηρούμενη διεθνώς τάση αποποινικοποίησης της δυσφήμισης και ικανοποίηση του ζημιωθέντος σε αστικό επίπεδο<sup>387</sup>. Για τους ανωτέρω λόγους, μάλιστα, η Ευρωπαϊκή Κοινωνική και Οικονομική Επιτροπή είχε προτείνει την απόλωση της ρύθμισης από το σχέδιο της Οδηγίας<sup>388</sup>.

Η άποψη αυτή παραβλέπει τη γενικοπροληπτική λειτουργία της διάταξης του άρθρου 23 παρ. 2. Ιδιαίτερα σε έννομες τάξεις που υιοθετούν οικονομικά κίνητρα, η πρόβλεψη τέτοιων

<sup>383</sup> Σκ. 102. Την ανάγκη αυστηρότερης κύρωσης σε αυτές τις περιπτώσεις επισημαίνει και η *M. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 181 που προτείνει τη σωρευτική επιβολή χρηματικής ποινής.

<sup>384</sup> *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 6-7. Ορθά, λοιπόν, παρατηρεί η *E. Andreis*, Towards Common Minimum Standards, 2019, σ. 580 πως και η προϋπόθεση των βάσιμων λόγων στην πραγματικότητα λειτουργεί προς την κατεύθυνση της αποτροπής των κακόβουλων καταγγελιών.

<sup>385</sup> *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 7.

<sup>386</sup> Βλ. και *Blueprint for Free Speech*, Getting Whistleblower Protection Right, 2020, σ. 26.

<sup>387</sup> Βλ. *EFJ*, Robust whistleblower protection, 2018, σ. 6.

<sup>388</sup> *E. Andreis*, Towards Common Minimum Standards, 2019, σ. 584.

κυρώσεων έχει επισημανθεί ως επιβεβλημένη πολιτική<sup>389</sup>. Για να μην οδηγηθούμε, όμως, σε υπερβολές, μία ορθή επιλογή θα ήταν η επίταση της ποινικής ευθύνης του δράστη με την πρόβλεψη επιβαρυντικής περιστασης σε ορισμένα αδικήματα, όπως αυτό της συκοφαντικής δυσφήμισης ή της ψευδούς κατάθεσης, όταν ο δράστης τέλεσε την πράξη του εκμεταλλευόμενος το ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας των πληροφοριοδοτών<sup>390</sup>. Σε κάθε περίπτωση, η αναλογικότητα των κυρώσεων θα πρέπει να διασφαλίζει ότι αυτές δε λειτουργούν αποτρεπτικά για τους δυνητικούς πληροφοριοδότες<sup>391</sup>.

### **III.B.4.β. Η διασφάλιση των υπερασπιστικών δικαιωμάτων**

Στη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 γίνεται αναφορά στο δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου που θα πρέπει να απολαμβάνει ο θιγόμενος, καθώς και στο τεκμήριο αθωότητας και τα δικαιώματα υπεράσπισης, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ακρόασης και πρόσβασης στον φάκελό τους. Παρόμοια αναφορά στα δικαιώματα του θιγόμενου εντοπίζεται στο άρθρο 16 παρ. 2, όπου προβλέπεται η δυνατότητα άρσης της εμπιστευτικότητας της ταυτότητας του αναφέροντος, εφόσον αυτό επιβάλλεται για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων υπεράσπισης του αναφερόμενου.

Η διάταξη του άρθρου 22 είναι βεβαίως γενική, χωρίς σαφείς και συγκεκριμένες κατευθύνσεις<sup>392</sup>. Παρόλα αυτά, αν ανατρέξουμε στις σκέψεις του προοιμίου της Οδηγίας<sup>393</sup>, μπορούμε να συναγάγουμε το συμπέρασμα ότι τα δικαιώματα του καταγγελλόμενου θα πρέπει να αναζητηθούν στα ισχύοντα εθνικά νομοθετικά κείμενα, στο ενωσιακό δίκαιο —ιδίως τα άρθρα 47 και 48 ΧΘΔΕΕ και τις ενωσιακές οδηγίες που αφορούν τα υπερασπιστικά δικαιώματα— αλλά και τη νομολογία του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ<sup>394</sup>. Λ.χ., βάσει της νομολογίας του ΕΔΔΑ το δικαστήριο δε

---

<sup>389</sup> Χωρίς αυτό αναγκαία να σημαίνει ότι τα οικονομικά κίνητρα αυξάνουν τις κακόβουλες καταγγελίες. Βλ. σχετικά κατωτέρω υπό στ. [V.A.2.α.iv.](#)

<sup>390</sup> Εξάλλου, οι ψευδείς καταγγελίες των εν λόγω προσώπων προκαλούν ενίοτε διασάλευση της δημόσιας τάξης, ιδίως όταν αφορούν σκάνδαλα μεγάλου βεληνεκού με κρατικούς αξιωματούχους ή σοβαρές παραβάσεις στον τομέα της υγείας. Το μείζον άδικο αυτών των περιπτώσεων δεν μπορεί να συλληφθεί επαρκώς με το βασικό αδίκημα της συκοφαντικής δυσφήμισης ή της ψευδούς κατάθεσης.

<sup>391</sup> Σκ. 102, *E. Andreis*, *Towards Common Minimum Standards*, 2019, σ. 584.

<sup>392</sup> *Δ. Τσίλικης*, *Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες*, σ. 2018, στ. ΣΤ, αρ. 31.

<sup>393</sup> Και ειδικότερα στη σκέψη 82 που αναφέρει ότι «η ταυτότητα του αναφέροντος θα πρέπει να μπορεί να αποκαλύπτεται μόνον όταν αποτελεί αναγκαία και αναλογική υποχρέωση που επιβάλλει η ενωσιακή ή η εθνική νομοθεσία ... προκειμένου να διασφαλιστούν τα δικαιώματα υπεράσπισης των ενδιαφερόμενων προσώπων», στη σκέψη 100 όπου ορίζεται ότι «τα δικαιώματα υπεράσπισης και πρόσβασης του αναφερομένου σε μέσα έννομης προστασίας θα πρέπει να είναι πλήρως σεβαστά ... σύμφωνα με τα άρθρα 47 και 48 του Χάρτη» και στη σκέψη 28 που γίνεται παραπομπή στους εθνικούς κανόνες ποινικής δικονομίας, ιδίως εκείνους που αποσκοπούν στη διασφάλιση των δικαιωμάτων υπεράσπισης και ορίζεται ότι αυτοί μένουν άθικτοι από την παρούσα Οδηγία.

<sup>394</sup> Βεβαίως, η Οδηγία δεν παραπέμπει ευθέως στην ΕΣΔΑ, αλλά μόνο στο Χάρτη. Ωστόσο, η ΕΣΔΑ αποτελεί βάσει του άρ. 6 παρ. 3 ΣΕΕ μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης, ενώ παράλληλα, με βάση το άρ. 52 παρ. 3 του Χάρτη, στο βαθμό που αυτός περιλαμβάνει δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται από την ΕΣΔΑ, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες που τους αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση.

μπορεί να καταδικάσει τον κατηγορούμενο βασιζόμενο αποκλειστικά ή σε αποφασιστικό βαθμό (sole or decisive) στην κατάθεση του ανώνυμου μάρτυρα, χωρίς να συντρέχουν επαρκείς αντισταθμιστικοί παράγοντες<sup>395</sup>. Το ζήτημα εκφεύγει των ορίων του παρόντος<sup>396</sup>.

---

<sup>395</sup> ΕΔΔΑ, Τμ. Ευρείας Συνθέσεως, Al-Khawaja και Tahery, 15-12-2011, παρ. 153-165.

<sup>396</sup> Βλ. ενδεικτικά *Αθ. Διονυσοπούλου*, Το δικαίωμα του κατηγορουμένου στην εξέταση μαρτύρων κατηγορίας 2017, 156 επ.

## IV. ΟΙ ΜΑΡΤΥΡΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

### IV.A. Εισαγωγή

#### IV.A.1. Ιστορική αναδρομή

Με το Ν. 4254/2014 προστέθηκε το άρθρο 45B στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (ΚΠΔ) και η παράγραφος 7 στο άρθρο 9 του Ν. 2928/2001 για την προστασία των «μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος». Με την προσθήκη αυτή η χώρα μας ανταποκρίθηκε στις διεθνείς της υποχρεώσεις<sup>397</sup> και σε σχετικές συστάσεις που είχαν απευθύνει οι αρμόδιοι διεθνείς οργανισμοί<sup>398</sup>. Σημαντικές ήταν, επίσης, και οι τροποποιήσεις που επήλθαν με τον ανωτέρω νόμο στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Υπαλλήλων (Ν. 3528/2007, εφεξής υπαλληλικός κώδικας), όπου προβλέφθηκε η απαγόρευση των αντιποίνων σε βάρος των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος<sup>399</sup>, η αντιστροφή του βάρους απόδειξης<sup>400</sup> και η εξασφάλιση της ανωνυμίας στο στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης<sup>401</sup>.

Η ελληνική έννομη τάξη διέθετε ήδη διατάξεις για την προστασία τέτοιων προσώπων, ωστόσο αυτές βρίσκονταν εγκατεσπαρμένες σε πολλαπλά νομοθετήματα και συνήθως αγνοούνταν τόσο από τους εφαρμοστές του δικαίου όσο και από τους ενδιαφερόμενους πολίτες<sup>402</sup>.

---

<sup>397</sup> Ιδίως στα άρθρα 32 και 33 της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς (2003), που κυρώθηκε με το Ν. 3666/2008 και στο άρ. 22 της Σύμβασης του Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης (1999), που κυρώθηκε με το Ν. 3560/2007. Βλ. ΑιτΕκθ, σ. 60.

<sup>398</sup> Ιδίως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) στο πλαίσιο της Τρίτης Αξιολόγησης για την εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές. Ibid.

<sup>399</sup> Βλ. άρ. 26 παρ. 4: «Ο υπάλληλος που έχει χαρακτηριστεί ως μάρτυς δημοσίου συμφέροντος κατά το άρ. 45B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, δεν παραλείπεται σε διαδικασία προαγωγής ούτε υπόκειται σε οποιαδήποτε πειθαρχική διαδικασία ή τιμωρείται, απολύεται ή καθ' οιονδήποτε τρόπο υφίσταται άλλη δυσμενή διακριτική μεταχείριση αμέσως ή εμμέσως και ιδίως σε θέματα υπηρεσιακής εξέλιξης, μετακίνησης ή τοποθέτησης, κατά τη διάρκεια του αναγκαστικού για τη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης χρόνου.»

<sup>400</sup> Βλ. άρ. 110 παρ. 6: «Αν σε υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α του Ποινικού Κώδικα ασκείται πειθαρχική δίωξη εναντίον υπαλλήλου ο οποίος, με τις πληροφορίες που παρέσχε στις δικαστικές αρχές, συνέβαλε ουσιωδώς στην αποκάλυψη και δίωξη τους, για τη συνέχιση της διαδικασίας το πειθαρχικό όργανο οφείλει να αποδείξει ότι η δίωξη που άσκησε δεν οφείλεται στην προαναφερθείσα ουσιώδη συμβολή του υπαλλήλου.»

<sup>401</sup> Βλ. άρ. 125 παρ. 4 «Κατά την προκαταρκτική εξέταση που ενεργείται για υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α του Ποινικού Κώδικα, προστατεύεται πλήρως η ανωνυμία των υπαλλήλων, οι οποίοι, χωρίς να εμπλέκονται καθ' οιονδήποτε τρόπο στην τέλεση των ως άνω πράξεων ή να αποβλέπουν σε ίδιον όφελος, συμβάλλουν ουσιωδώς, με τις πληροφορίες που παρέχουν, στην αποκάλυψη και δίωξη τους, ακόμα και αν αυτοί δεν έχουν χαρακτηριστεί ως μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος κατά το άρ. 45B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Μετά το πέρας της προκαταρκτικής εξέτασης η ανωνυμία του υπαλλήλου προστατεύεται εφόσον αυτός υπάγεται στο καθεστώς της παραγράφου 7 του άρ. 9 του ν. 2928/2001.»

<sup>402</sup> ΑιτΕκθ, σ. 61. Τέτοιες διατάξεις ήταν λ.χ. το άρ. 8 του Ν. 1916/1990 (Τρομοκρατία-Προστασία από το οργανωμένο έγκλημα), το άρ. 5 παρ. 5 του Ν. 2713/1999 (περί Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας), το άρ. 51 παρ. 5 του Ν. 2935/2001 (Προσωπικό Λιμενικού Σώματος και άλλες διατάξεις) και το άρ. 9 του Ν. 2928/2001 (Τροποποίηση διατάξεων του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και άλλες διατάξεις για την προστασία του πολίτη από αξιόποινες πράξεις εγκληματικών οργανώσεων) δυνάμει των οποίων παρέχεται προστασία στους ουσιώδεις μάρτυρες. Βλ. επίσης άρθρο 15 παρ. 2 Ν. 3849/2010, όπου προβλέπεται η

Οι ρυθμίσεις του Ν. 4254/14 ήταν, λοιπόν, αναγκαίες, καθώς συνετέλεσαν σε ένα ενιαίο και συνεκτικό πλαίσιο προστασίας των πληροφοριοδοτών και αποτέλεσαν το πρώτο βήμα για την εμπέδωση μίας τέτοιας αναγκαιότητας· βήμα όμως δειλό, όπως θα διαπιστωθεί<sup>403</sup>.

#### **IV.A.2. Το καθεστώς μετά το νέο ΚΠΔ**

Υπό το καθεστώς του νέου ΚΠΔ (Ν. 4620/19, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 4637/19), οι διατάξεις που σκιαγραφούν το πλαίσιο προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι τα άρθρα 47 και 218 (πρώην άρθρα 45B και 9 Ν. 2928/2001 αντίστοιχα) σε συνδυασμό με τις ανωτέρω —μη τροποποιηθείσες— διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα, οι οποίες δε θα μας απασχολήσουν περαιτέρω.

Το άρθρο 45B που αναριθμήθηκε σε άρθρο 47 διατηρήθηκε σχεδόν αυτούσιο υπό το νέο ΚΠΔ. Ο νομοθέτης δεν αξιοποίησε την ευκαιρία να αναμορφώσει τη διάταξη και να διορθώσει τα τρωτά σημεία της προκατόχου της, με αποτέλεσμα οι αντιρρήσεις που κατά καιρούς διατυπώθηκαν να διατηρούν τη βασιμότητά τους. Η εν λόγω νομοθετική επιλογή οφείλεται στην κρίση της επιτροπής πως «*όποια επέμβαση στην κατάστρωσή της θα αναιρούσε τα αναγκαία εχέγγυα για τη συστηματική αποδοχή της στο δικονομικό σύστημα*»<sup>404</sup>.

Συγκεκριμένα, κρίθηκε πως οι προϋποθέσεις που έθετε το άρθρο 45B ΚΠΔ συμπορεύονται με τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του ποινικοδικονομικού μας δικαίου. Ως παράδειγμα αναφέρθηκε η προϋπόθεση της μη επιδίωξης ιδίου οφέλους, η οποία αποτρέπει την εκμετάλλευση του ποινικού μας μηχανισμού για την αποκόμιση κέρδους. Στην ίδια δικαιολογητική βάση στηρίζεται η διατήρηση των προϋποθέσεων αφενός της μη εμπλοκής του μάρτυρα καθ' οιονδήποτε τρόπο στις εν λόγω πράξεις, με την οποία εξυπηρετείται η διάκριση των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος από τους μάρτυρες του στέμματος και αφετέρου της ουσιώδους συμβολής, με την οποία εξασφαλίζεται ένα ποιοτικό στοιχείο θεμελίωσης της ένταξης του μάρτυρα στο ειδικό καθεστώς προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος<sup>405</sup>.

Θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι οι επιδιώξεις, των οποίων γίνεται επίκληση, είναι απρόσφορες να δικαιολογήσουν την απουσία οποιασδήποτε νομοθετικής βελτίωσης. Εν πρώτοις, οι αντιρρήσεις κατά της διάταξης δεν εξαντλούνταν στις προϋποθέσεις της ουσιώδους συμβολής ή της μη εμπλοκής στην αξιόποινη πράξη, αλλά εκτείνονταν σε περισσότερες και σημαντικότερες

---

δυνατότητα μετάταξης του υπαλλήλου που κατήγγειλε συνάδελφό του, εάν ασκήθηκε ποινική δίωξη. Τέλος, λόγος για προστασία των καταγγελλόντων γινόταν σε νομοθετήματα προς κύρωση διεθνών συμβάσεων, όπως στα άρθρα δωδέκατο και 22 Ν. 3560/2007 (κύρωση της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης) και στα άρθρα 32 και 33 του Ν. 3666/2008 (κύρωση της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς).

<sup>403</sup> Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, 2016, σ. 58.

<sup>404</sup> Θ. Δαλακούρας, Ο νέος Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, 2020, άρ. 47, σ. 47-48.

<sup>405</sup> *Ibid.*

πτυχές της, όπως θα καταδειχθεί κατωτέρω. Όσον αφορά δε το ζήτημα των οικονομικών κινήτρων και τη συμβατότητά του ή μη με το δικονομικό μας σύστημα, βλ. αναλυτικά κατωτέρω υπό στ. [V.A.2.γ.](#)

#### **IV.B. Νομική προστασία του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος — Το άρθρο 47 ΚΠΔ**

Στο άρθρο 47 ΚΠΔ, του οποίου η παράθεση κρίνεται σκόπιμη, προβλέπονται τα ακόλουθα: *«1. Σε υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α ΠΚ και τις συναφείς με αυτές πράξεις, είναι δυνατόν, μετά από έγκριση του αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου που εποπτεύει και συντονίζει το έργο των εισαγγελέων εγκλημάτων διαφθοράς, να χαρακτηρίζεται ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος με πράξη του κατά τόπον αρμόδιου εισαγγελέα πλημμελειοδικών ή του εισαγγελέα εγκλημάτων διαφθοράς όποιος, χωρίς να εμπλέκεται καθ' οιονδήποτε τρόπο στις εν λόγω πράξεις και χωρίς να αποβλέπει σε ίδιον όφελος, συμβάλλει ουσιωδώς, με τις πληροφορίες που παρέχει στις διωκτικές αρχές, στην αποκάλυψη και δίωξή τους. Η κατά το προηγούμενο εδάφιο πράξη του εισαγγελέα μπορεί να ανακαλείται με τον ίδιο τρόπο και σε οποιοδήποτε στάδιο της ποινικής δίκης, αν ο εισαγγελέας κρίνει ότι δεν συντρέχουν οι λόγοι που τον οδήγησαν στην έκδοσή της.*

*2. Αν έχει υποβληθεί έγκληση ή μήνυση για τα εγκλήματα της ψευδούς κατάθεσης, της ψευδούς καταμήνυσης, της συκοφαντικής δυσφήμισης ή της παραβίασης υπηρεσιακού απορρήτου του ποινικού κώδικα ή για τις πράξεις των παρ. 4 ή 8 του άρθρου 22 του ν. 2472/1997 σε υπόθεση σχετική με τις αξιόποινες πράξεις που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο, ο αρμόδιος για την άσκηση της ποινικής δίωξης εισαγγελέας, πριν από κάθε άλλη ενέργεια, ενημερώνει σχετικά τον αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου που εποπτεύει και συντονίζει το έργο των εισαγγελέων εγκλημάτων διαφθοράς.*

*3. Αν ο αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου κρίνει μετά από την κατά την προηγούμενη παράγραφο ενημέρωσή του ότι η ποινική δίωξη των εγκλημάτων της προηγούμενης παραγράφου δεν είναι απαραίτητη για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, μπορεί να παραγγείλει στον αρμόδιο για την άσκηση της ποινικής δίωξης εισαγγελέα την οριστική αποχή από την ποινική δίωξη για τις εν λόγω πράξεις. Αν ανακληθεί η πράξη χαρακτηρισμού μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, ο αρμόδιος αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου ανακαλεί την παραγγελία του για την οριστική αποχή από την ποινική δίωξη.»*

##### **IV.B.1. Προσωπικό και καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής**

Στο πεδίο εφαρμογής του νόμου υπάγεται όποιο πρόσωπο παρέχει πληροφορίες στις διωκτικές Αρχές για τις αξιόποινες πράξεις της δωροδοκίας και δωροληψίας και συγκεκριμένα για τα αδικήματα των άρθρων 159 (δωροληψία πολιτικών προσώπων), 159Α (δωροδοκία πολιτικών προσώπων), 235 (δωροληψία υπαλλήλου), 236 (δωροδοκία υπαλλήλου), 237 (δωροληψία και δωροδοκία δικαστικών λειτουργών) και 237Α (εμπορία επιρροής), καθώς και για τις συναφείς με αυτές πράξεις.

Καθίσταται, εν πρώτοις, σαφές ότι το άρθρο 47 ΚΠΔ δεν προστατεύει τον υπάλληλο που αναφέρθηκε εσωτερικά (εσωτερικό whistleblowing), αφού βασική προϋπόθεση της έννομης προστασίας είναι η αναφορά στις Αρχές<sup>406</sup>. Τέτοιοι νόμοι δημιουργούν ένα μεγάλο δίλημμα στο δυνητικό πληροφροιοδότη που επιθυμεί μεν να αποκαλύψει τις πράξεις διαφθοράς, αλλά με περισσότερο ήπιο τρόπο<sup>407</sup>.

Ο περιορισμός του πεδίου εφαρμογής στα εν λόγω αδικήματα δε σημαίνει, πάντως, πως η διάταξη καλύπτει μόνο τους δημοσίους υπαλλήλους<sup>408</sup>, αλλά του νόμου μη διακρίνοντας θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι προστατεύεται και κάθε τρίτος («όποιος»)<sup>409</sup>. Έχει, μάλιστα, προταθεί η επέκταση του πεδίου εφαρμογής της διάταξης στους ιδιώτες κατ' άρθρο 255 ΚΠΔ, καθώς και σε οποιαδήποτε πρόσωπο συμβάλλει ουσιωδώς στην αποκάλυψη αξιοποιώνων πράξεων διαφθοράς, ακόμα και στους οικείους των προαναφερθέντων προσώπων<sup>410</sup>, κατά το πρότυπο του άρθρου 218 ΚΠΔ.

Όσον αφορά το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής, αδικαιολόγητη φαίνεται η διαφοροποίηση του δημοσίου από τον ιδιωτικό τομέα και η μη συμπερίληψη των φαινομένων κακοδιαχείρισης και διαφθοράς εντός του τελευταίου, όπως κατεξοχήν της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα (396 ΠΚ). Πρόκειται για ένα σοβαρό πρόβλημα που δεν εμφανίζεται μόνο στην ελληνική έννομη τάξη<sup>411</sup>, δεδομένων, όμως, των δεινών που μπορεί αυτή να επιφέρει στο ευρύ κοινό και στην ασφάλεια και αξιοπιστία των συναλλαγών, μεταξύ των δύο αδικημάτων δεν θα έπρεπε να υπάρχει διαφοροποίηση, τουλάχιστον όσον αφορά την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος<sup>412</sup>. Αντιθέτως μάλιστα, στον ιδιωτικό τομέα η ανάγκη προστασίας παρίσταται εντονότερη, λόγω της έλλειψης κρατικού ελέγχου και των μεγαλύτερων δυνατοτήτων για αντίποινα.

Ακόμα όμως και στο δημόσιο τομέα, πολλά αδικήματα μένουν εκτός πεδίου εφαρμογής, όπως λ.χ. η νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, η υπεξαίρεση, η απάτη, η

---

<sup>406</sup> Βλ. κριτική *N. Courakis*, *The Protection of Whistleblowers in Greece*, 2015, σ. 3. Βλ. και εισαγωγή της παρούσας υπό στ. [1.2](#) για τα πλεονεκτήματα του εσωτερικού whistleblowing.

<sup>407</sup> *A. Nawawi & A. S. A. P. Salin*, *To whistle or not to whistle?*, 2019, σ. 261.

<sup>408</sup> Έτσι, ωστόσο, *Μ. Στυλιανίδου*, *Προστασία Των Εργαζομένων Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος*, 2017, σ. 140.

<sup>409</sup> *N. Courakis*, *The Protection of Whistleblowers in Greece*, 2015, σ. 2, *Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή*, *Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος*, 2016, σ. 59.

<sup>410</sup> *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, *Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά*, 2015, σ. 183.

<sup>411</sup> Το έτος 2019 μόνο δέκα κράτη μέλη της ΕΕ είχαν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο που κάλυπτε τόσο τον ιδιωτικό, όσο και το δημόσιο τομέα. Βλ. *E. Andreis*, *Towards Common Minimum Standards*, 2019, σ. 577.

<sup>412</sup> Βλ. *S. Green*, *Official Bribery and Commercial Bribery*, 2013, σ. 65, *A. Mathur & V. Ramesh*, *Need of the Hour*, 2020, σ. 7, *Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή*, *Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος*, 2016, σ. 8-13 και 60, *Blueprint for Free Speech, Getting Whistleblower Protection Right*, 2020, σ. 3. Βλ. επίσης *Blueprint for Free Speech, Gaps in the System*, 2018, σ. 8, όπου αναφέρεται ότι η προστασία τόσο στον ιδιωτικό, όσο και τον δημόσιο τομέα ανεξαιρέτως αποτελεί ένα από τα 9 κριτήρια (standards) για την εξαγωγή των πορισμάτων περί αποτελεσματικής ή μη έννομης προστασίας.

απιστία και γενικότερα τα εγκλήματα κατά της περιουσίας και ιδιοκτησίας του δημοσίου, η κατάχρηση εξουσίας, αλλά και πρακτικές που ακόμα και αν *in concreto* δεν εμπίπτουν στην ειδική υπόσταση κάποιου ποινικού αδικήματος, εμπίπτουν στην έννοια της διαφθοράς υπό ευρεία έννοια. Τέτοιες είναι οι σοβαρές περιπτώσεις κακοδιαχείρισης, σπατάλης χρημάτων, παράβασης μέτρων που αφορούν τη δημόσια υγεία και ασφάλεια ή την προστασία του περιβάλλοντος, διακριτική μεταχείριση των εργαζομένων, καθώς και η συγκάλυψη των πρακτικών αυτών<sup>413</sup>.

Φαίνεται πως η διάταξη του άρθρου 47 ΚΠΔ ταυτίζει τη διαφθορά με τη δωροδοκία, κάτι το οποίο ορθά επικρίνεται ως αδικαιολόγητο<sup>414</sup>. Εξάλλου, η πρακτική του περιορισμού του πεδίου εφαρμογής μόνο σε ποινικά αδικήματα λειτουργεί ως αποθαρρυντικός παράγοντας για τις καταγγελίες, λόγω της έλλειψης των απαραίτητων νομικών γνώσεων προς εξακρίβωσή τους<sup>415</sup>.

#### **IV.B.1.a. Η συμβολή της «συνάφειας» στην επέκταση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της διάταξης**

Με βάση το άρθρο 47 ΚΠΔ, η έννομη προστασία παρέχεται και για τις συναφείς με τη δωροδοκία και δωροληψία πράξεις. Και είναι αληθές ότι πολλά εγκλήματα θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν συναφή με τη δωροδοκία και έτσι να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής της διάταξης και σε άλλα αδικήματα. Όμως η συνάφεια δεν μπορεί να υποκαταστήσει την έλλειψη νομοθετικής ρύθμισης, αφού και αυτή υπόκειται στον κανόνα του άρθρου 128 ΚΠΔ που απαριθμεί περιοριστικά τις περιπτώσεις στις οποίες αυτή υφίσταται<sup>416</sup>.

Έχει, πάντως, υποστηριχθεί και η αντίθετη άποψη, σύμφωνα με την οποία η έννοια των συναφών πράξεων, στην αποκάλυψη των οποίων συνέβαλε ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, δεν περιορίζεται στις περιπτώσεις του άρθρου 128 ΚΠΔ, αλλά αντιμετωπίζεται με ευρύτητα, ώστε να καλύπτεται από την έννοια αυτή κάθε πράξη διαφθοράς που μπορεί να ανακύψει εντός των δημοσίων ή ιδιωτικών οργανισμών. Έτσι, στην υπ' αριθμ. 7/19-3-2015 πράξη του αντεισαγγελέα Εφετών Αθηνών Ανδρέα Καραφλού<sup>417</sup> έγινε δεκτό ότι στα συναφή εγκλήματα του άρθρου 45B ΚΠΔ υπάγονται σε κάθε περίπτωση και σοβαρά εγκλήματα διαφθοράς, όπως η κακουργηματική

<sup>413</sup> N. Courakis, *The Protection of Whistleblowers in Greece*, 2015, σ. 3, Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, *Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος*, 2016, σ. 50-60, Θ. Δαλακούρας, *Η ανακριτική διαδικασία στα εγκλήματα διαφθοράς*, ΠοινΔ/νη 2016, σ. 1112, Μ. Καϊάφα-Γκιμπάντι, *Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά*, 2015, σ. 179-180.

<sup>414</sup> Α. Ασκητής, *Whistleblowers και ελευθερία της έκφρασης*, 2019, σ. 163.

<sup>415</sup> UNODC, *Resource Guide*, 2015, σ. 24.

<sup>416</sup> «Συναφή θεωρούνται μόνο...» Η περιοριστική απαρίθμηση οφείλεται στο ότι η συνάφεια στερεί τον κατηγορούμενο από τον φυσικό του δικαστή, δηλαδή από τον δικαστή που θα είχε την δικαιοδοτική αρμοδιότητα επί της εν λόγω πράξης, εάν αυτή τελούνταν αυτοτελώς. Επομένως, η παρέκβαση από την καθ' ύλην αρμοδιότητα θα πρέπει για λόγους ασφαλείας δικαίου να έχει περιοριστικό χαρακτήρα. Βλ. και Α. Καρρά, *Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2017, σ. 155.

<sup>417</sup> Εγκριθείσα με την υπ' αριθμ. πρωτ. 1519/21.4.2015 πράξη του αντεισαγγελέα του ΑΠ Ν. Παντελή, ΠοινΔ/νη 2015, σ. 417.



απιστία και η παράβαση καθήκοντος. Από το σκεπτικό της διάταξης προκύπτει ότι η έννοια της συναφούς ή μη αξιόποινης πράξεως συναρτάται με το εάν αυτή σχετίζεται ή όχι με τη διαφθορά, χωρίς η τελευταία να νοσηματοδοτείται και να περιορίζεται στο αντικειμενικό πλαίσιο ορισμένων αδικημάτων, όπως η δωροδοκία<sup>418</sup>.

Περί αυτού λεκτέα τα εξής: Είναι σαφώς κατανοητό πως ο περιορισμός της διάταξης μόνο στα αδικήματα της δωροδοκίας και της δωροληψίας δεν είναι επαρκής. Εντούτοις, αρμόδιος για τη νομοθετική κάλυψη των υπολοίπων περιπτώσεων είναι ο νομοθέτης και όχι ο δικαστής, ο οποίος περιορίζεται από το γράμμα της διάταξης και την ένταξή της μέσα στο οικοδόμημα του ΚΠΔ που δεν επιτρέπει μία έννοια να ερμηνεύεται αλλιώς στις διατάξεις για την αρμοδιότητα και αλλιώς στις διατάξεις για την αποχή από την ποινική δίωξη.

Εξάλλου, ούτε αναλογική εφαρμογή θα ήταν δυνατή, λόγω της περιοριστικής απαρίθμησης των εν λόγω αδικημάτων<sup>419</sup>, η οποία ερείδεται κυρίως στο ότι το καθεστώς προστασίας του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος οδηγεί στον περιορισμό των δικαιωμάτων του αναφερόμενου προσώπου, αφού του στερεί τη δυνατότητα αποτελεσματικής αντίκρουσης της κατηγορίας και εξασφάλισης της ποινικής καταδίκης του μάρτυρα για ορισμένα αδικήματα. Στα ανωτέρω μπορεί να προστεθεί το επιχείρημα ότι ο νομοθέτης του νέου ΚΠΔ έκρινε πως η εν λόγω διάταξη δεν θα πρέπει να τροποποιηθεί, διότι κάτι τέτοιο ενδεχομένως να έθετε προσκόμματα στην συστημική αποδοχή της στο δικονομικό σύστημα<sup>420</sup>, επομένως, επανεξέτασε τις προϋποθέσεις στο σύνολό τους και δεν υφίσταται περίπτωση ακούσιου νομοθετικού κενού που χρήζει πλήρωσης με επιτρεπτή αναλογική ερμηνεία.

Σε κάθε περίπτωση, για την κατάφαση της συνάφειας θα πρέπει οι υποθέσεις να υπάγονται στην ίδια διαδικασία, δηλαδή να ερευνώνται ή να εκδικάζονται παράλληλα, ειδάλλως —και δεδομένου ότι ως συναφείς θεωρούνται και οι πράξεις που τελούνται από το ίδιο άτομο είτε συγχρόνως είτε σε διαφορετικούς τόπους και χρόνους— θα μπορούσε να χαρακτηρίζεται ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος κάθε πρόσωπο που καταθέτει σε υπόθεση άσχετη με πράξεις διαφθοράς, απλώς και μόνο επειδή ο κατηγορούμενος εμπλέκεται σε άλλη υπόθεση διαφθοράς, κάτι το οποίο θα ήταν άτοπο<sup>421</sup>.

---

<sup>418</sup> Βλ. και παρατηρήσεις *I. Κουσουλού* στην ανωτέρω διάταξη, ΠοινΔ/νη 2015, σ. 422, σύμφωνα με τον οποίο με βάση διεθνή και ευρωπαϊκά κείμενα θα πρέπει να γίνει δεκτή η επέκταση του άρ. 45B ΚΠΔ και στις λοιπές μορφές διαφθοράς.

<sup>419</sup> *Χ. Σεβαστίδης*, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 79.

<sup>420</sup> *Θ. Δαλακούρας*, Ο νέος Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, 2020, άρ. 47, σ. 47.

<sup>421</sup> *Χ. Σεβαστίδης*, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 79-80.

## **IV.B.2. Η πράξη χαρακτηρισμού ενός προσώπου ως «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος»**

### **IV.B.2.a. Προϋποθέσεις**

Για να χαρακτηριστεί ένα πρόσωπο ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι παρακάτω προϋποθέσεις: α) μη εμπλοκή καθ' οιονδήποτε τρόπο στις αξιόποινες πράξεις β) μη επιδίωξη ιδίου οφέλους και γ) ουσιώδης συμβολή στην αποκάλυψη και δίωξη αυτών. Ωστόσο, ακόμα και αν αυτές συντρέχουν, ο χαρακτηρισμός δεν είναι υποχρεωτικός, αλλά εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια τόσο του αρμόδιου εισαγγελέα, όσο και του αντεισαγγελέα του ΑΠ που θα εγκρίνει την πράξη. Διερωτάται κανείς με τι κριτήρια θα ασκηθεί αυτή η διακριτική ευχέρεια, εφόσον δεν προβλέπονται εν προκειμένω σταθμίσεις δημοσίου συμφέροντος, όπως στην παράγραφο 3<sup>422</sup>.

Φρονούμε ότι, συντρεχουσών των προϋποθέσεων, ο χαρακτηρισμός του προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να είναι υποχρεωτικός, παρά τη δυνητική διατύπωση του νόμου. Ειδάλλως, θα παραχωρούνταν έδαφος για καταχρηστική εφαρμογή της διάταξης και αδικαιολόγητη άρνηση χορήγησης της προστασίας σε περιπτώσεις που αυτή παρίσταται επιβεβλημένη, με αποτέλεσμα ο μάρτυρας να καθίσταται αντικείμενο εκμετάλλευσης από τις Αρχές που έχοντας λάβει γνώση των πληροφοριών, δεν θα έχουν λόγο να μεριμνήσουν για την προστασία του.

#### **IV.B.2.a.i. η μη εμπλοκή καθ' οιονδήποτε τρόπο στις εν λόγω πράξεις**

Η εν λόγω προϋπόθεση συντελεί στη διάκριση των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος από τους μάρτυρες του στέμματος που, όπως είδαμε, εμπλέκονται και οι ίδιοι στην αξιόποινη πράξη. Για τους μάρτυρες της τελευταίας κατηγορίας υπάρχουν ιδιαίτερες διατάξεις που θεσπίζουν επιεικέστερη μεταχείριση (βλ. 187Γ, 263Α ΠΚ), οι οποίες είναι επαρκείς για να επιτελέσουν το σκοπό τους<sup>423</sup>. Η διαφορετική αντιμετώπισή τους φαντάζει εύλογη, αν αναλογισθεί κανείς ότι οι έννομες συνέπειες του χαρακτηρισμού ενός προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος προϋποθέτουν και μία ποιοτική υπεροχή αυτού σε σχέση με ένα μάρτυρα που γνωρίζει όσα εισφέρει, λόγω της επιλήψιμης συμμετοχής του στο έγκλημα.

Η επιλογή του όρου «εμπλοκή» αντί του αντίστοιχου «συμμετοχή» δεν είναι τυχαία, αλλά συνδέεται με την αμέσως επόμενη προϋπόθεση της μη επιδίωξης ιδίου οφέλους και μαρτυρά τη βούληση του νομοθέτη να δηλώσει πανηγυρικά την έλλειψη ιδιοτέλειας στο πρόσωπο του

<sup>422</sup> Βλ. κατωτέρω υπό στ. [IV.B.3.a.i.](#)

<sup>423</sup> Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 407-408.

μάρτυρα και να τον αποκλείσει από την έννομη προστασία<sup>424</sup>. Πρόκειται για τις περιπτώσεις που δεν αποτελούν μεν συμμετοχή *stricto sensu*, αλλά ενέχουν το στοιχείο της εμπλοκής, όπως είναι η αναγκαία συμμετοχή ή η παραουτοργία<sup>425</sup>. Εν προκειμένω ο μάρτυρας κρίνεται ως αμφίβολης αξιοπιστίας, αφού πιθανότατα επιδιώκει ένα όφελος: τη μετάθεση της ευθύνης στον κατηγορούμενο<sup>426</sup>.

#### IV.B.2.a.ii. η μη επιδίωξη ιδίου οφέλους

Έντονο προβληματισμός ως προς την αναγκαιότητά της, αλλά και ως προς τη συμβατότητά της με το θεσμό του whistleblowing προκαλεί η αξίωση για μη επιδίωξη ιδίου οφέλους. Του νόμου μη διακρίνοντας, μάλιστα, το όφελος δεν απαιτείται να είναι οικονομικό, αλλά μπορεί να είναι οποιασδήποτε άλλης φύσεως, όπως επαγγελματικό ή κοινωνικό. Επομένως, ο υπάλληλος που καταγγέλλει τις αληθείς παρανομίες των συναδέλφων του επιδιώκοντας, παραλλήλως με την δίωξή τους, την επαγγελματική τους εξόντωση και την αντίστοιχη κοινωνική αποδοχή ή επαγγελματική ανέλιξη του ιδίου ή γνωστού του, δεν μπορεί να υπαχθεί στο ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας του άρθρου 47 ΚΠΔ<sup>427</sup>. Οριακά, επίσης, δεν φαίνεται να αποκλείονται τα πρόσωπα που προβαίνουν στην καταγγελία από κίνητρα εκδίκησης ή προσωπικού μένους<sup>428</sup>.

Πρόκειται για ένα υποκειμενικό στοιχείο που περιορίζει υπέρμετρα, αλλά και αδικαιολόγητα την έννομη προστασία. Εν πρώτοις, ο ψυχικός κόσμος του μάρτυρα, ενίοτε δυσσιμωτικός, αποτελεί μέγεθος άσχετο με την καταπολέμηση της διαφθοράς και δεν θα πρέπει να άγει στον αποκλεισμό του ιδιαίτερου καθεστώτος του άρθρου 47 ΚΠΔ<sup>429</sup>. Όταν ο νομοθέτης επιδιώκει την ενθάρρυνση των πληροφοριοδοτών, χορηγώντας τους κίνητρα και νομική ασυλία, δεν μπορεί ταυτόχρονα να τους υποβάλλει σε τεστ αγνότητας και να τους μέμφεται για τις ενδόμυχες ηθικώς επίμεμπτες επιθυμίες τους, καθότι ο σκοπός της διάταξης, ήτοι η διευκόλυνση

---

<sup>424</sup> *Μ. Παπαχρήστου*, ΕρμΚΠΔ, 2020, σ. 195 πλαγιάρ. 11. Εξ' ου και η αναφορά σε εμπλοκή «καθ' οιονδήποτε τρόπο».

<sup>425</sup> Βέβαια στην πρώτη περίπτωση ο μάρτυρας θα αποκλειόταν ήδη βάσει της διάταξης 210 περ. β' ΚΠΔ, η οποία, κατά την ορθότερη άποψη, έχει εφαρμογή και στις περιπτώσεις αναγκαίας συμμετοχής. Βλ. *Α. Τριανταφύλλου*, Ζητήματα μαρτυρικής απόδειξης, 2014, σ. 141 επ. Σύμφωνα *Α. Κωνσταντινίδης*, Προστατευόμενοι μάρτυρες, ΠοινΧρον 2019, σ. 246, *Μ. Παπαχρήστου*, *ibid*.

<sup>426</sup> Βλ. *Α. Καρρά*, Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο, 2017, σ. 766-767, *Α. Παπαδαμάκη*, Ποινική Δικονομία, 2019, σ. 208.

<sup>427</sup> *Μ. Παπαχρήστου*, ΕρμΚΠΔ, 2020, σ. 195 πλαγιάρ. 11. Βλ. και *Δ. Τσιλίκη*, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες, 2018, στ. Γ, αρ. 10.

<sup>428</sup> *Μ. Παπαχρήστου*, *ibid*.

<sup>429</sup> *D. Banisar*, Whistleblowing, 2011, σ. 27. Αντίθ. *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 181, η οποία υποστηρίζει ότι σε κάποιες περιπτώσεις θα πρέπει να προσδοθεί αντικειμενικός χαρακτήρας στην εν λόγω εξαίρεση, μέσω του αποκλεισμού όποιου εξαρτά (εκ των πραγμάτων) οικονομικό συμφέρον από την υπόθεση, όπως λ.χ. οι εκπρόσωποι ανταγωνίστριας εταιρείας. Θεωρούμε ότι τέτοιου είδους εξαιρέσεις ανοίγουν τον ασκό του Αιόλου συνεπιφέροντας χαλάρωση της έννομης προστασίας, βλ. ανάλυση κειμένου αμέσως κατωτέρω.

των Αρχών στην αποκάλυψη και δίωξη συγκεκριμένων αξιοποιώνων πράξεων, θα κινδύνευε να καταστεί γράμμα κενό, αν εξαρτιόταν από την «ωφελιμιστική καθαρότητα» του μάρτυρα.

Περαιτέρω, μία πράξη που υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον μπορεί να τελείται με επονεϊδιστα κίνητρα και αντιστρόφως, ηθικά υποκινούμενες πράξεις πιθανόν να μην παράγουν ωφέλιμες συνέπειες<sup>430</sup>. Τα τυχόν αλτρουιστικά κίνητρα δεν αποτελούν χαρακτηριστικό του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, όχι μόνο λόγω της αδυναμίας απόδειξης αυτών, αλλά γιατί: α) όλοι οι πληροφοριοδότες υποκινούνται από ανάμεικτα κίνητρα που δεν μπορούν να εντοπισθούν και να διακριθούν μεταξύ τους, ούτε και από τον ίδιο τον πληροφοριοδότη β) η καταγγελία μιας παράβασης εμπεριέχει ούτως ή άλλως ένα στοιχείο αλτρουισμού, ειδικά αν ιδωθεί συγκριτικά με άλλες ωφελιμιστικές νομικές ενέργειες, όπως η κατάθεση μίας αγωγής αποζημίωσης και γ) κάθε αποκάλυψη μπορεί να παράγει απρόβλεπτα και ανεπαισθητα εγωιστικά συναισθήματα<sup>431</sup>. Ορθά, λοιπόν, στη διεθνή βιβλιογραφία προτείνεται η αφαίρεση των κινήτρων από τον ορισμό του whistleblower<sup>432</sup>.

Εξάλλου, η διάταξη του άρθρου 38 παρ. 2 ΚΠΔ υποχρεώνει κάθε δημόσιο υπάλληλο να ανακοινώνει στον εισαγγελέα τις αυτεπαγγέλτως διωκόμενες πράξεις που πληροφορείται κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του. Θα ήταν άτοπο να επιβάλλεται στον υπάλληλο μια συμπεριφορά —η οποία συνιστά εκπλήρωση καθήκοντος (20 ΠΚ)— και παράλληλα να λαμβάνονται υπόψη τα κίνητρα με τα οποία αυτός την τέλεσε<sup>433</sup>. Η αναγωγή στον ψυχικό κόσμο του μάρτυρα όχι μόνο είναι περιττή και ασυμβίβαστη με άλλες διατάξεις του ΚΠΔ, όχι μόνο αντιστρατεύεται το σκοπό του νομοθέτη και επί τω τέλει την πρακτική εφαρμογή της διάταξης, αλλά μπορεί να οδηγήσει και σε αδικίες, λόγω της ευκολίας με την οποία διολισθαίνει κανείς σε συμπεράσματα περί επιδίωξης οφέλους.

- ***Η διάκριση του κινήτρου από την καλή πίστη***

Τα ενδόμυχα κίνητρα που κατά την εδώ υποστηριζόμενη άποψη θα πρέπει να είναι αδιάφορα για την έννομη προστασία, δεν ταυτίζονται με την καλοπιστία του μάρτυρα. Έχει, ωστόσο, υποστηριχθεί ότι ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να πράττει καλοπίστως «και να μην συνδέει την ανακοίνωσή του με την επιδίωξη ιδιοτελών σκοπών»<sup>434</sup>, ταυτίζοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, την καλή πίστη με τα κίνητρα του μάρτυρα.

---

<sup>430</sup> P.B. Jubb, Whistleblowing, 1999, σ. 88-89.

<sup>431</sup> Ibid, με αναφορά σε Miceli and Near.

<sup>432</sup> Ibid.

<sup>433</sup> Την ασυμβατότητα τέτοιων αξιώσεων με την υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων για καταγγελία των ανομιών επισημαίνει και η GRECO, Lessons learnt, 2012, σ. 36.

<sup>434</sup> Βλ. ενδεικτικά Ν. Λίβο, Η συμβολή των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, 2013, σ. 473.

Ήδη, όμως, σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο η καλή πίστη αποσυνδέεται από τα κίνητρα του μάρτυρα και αφορά μόνο την «εύλογη αιτία» ή τους «βάσιμους λόγους» που έχει ο τελευταίος να θεωρεί ότι οι πληροφορίες που κατέχει είναι αληθείς<sup>435</sup>. Οι τέσσερις βασικές διεθνείς συμβάσεις που δεσμεύουν την Ελλάδα καλούν τα συμβαλλόμενα μέρη να προστατεύουν αποκαλύψεις οι οποίες γίνονται «καλή τη πίστη» και «για εύλογη αιτία»<sup>436</sup>. Με βάση τις παραπάνω συνθήκες, αν ένα πρόσωπο, βάσει των πληροφοριών που του διατίθενται, ευλόγως θεωρεί ότι οι πληροφορίες που κατέχει υποδεικνύουν μια επιλήψιμη συμπεριφορά, σύμφωνα με την κρίση του μέσου πολίτη, τότε στο πρόσωπο αυτό πρέπει να παρασχεθεί προστασία. Εστιάζει, δηλαδή, η έννοια της καλής πίστης στην πεποίθηση του μάρτυρα για τη βασιμότητα των πληροφοριών αυτών καθεαυτές και όχι στον εσωτερικό του κόσμο ή τα προσωπικά του κίνητρα<sup>437</sup>.

Το ίδιο ισχύει και σε επί μέρους εθνικές νομοθεσίες, όπως η Νορβηγία<sup>438</sup>, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι ΗΠΑ, όπου αρκεί η αντικειμενικά εύλογη πεποίθηση του πληροφοριοδότη ότι η αποκάλυψη πραγματοποιείται προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος ή ότι αφορά μία παράβαση από αυτές που εμπίπτουν στο νόμο<sup>439</sup>. Εξάλλου, οι ΗΠΑ που υιοθετούν το μοντέλο των οικονομικών κινήτρων εξ ορισμού δεν θα μπορούσαν να αξιώνουν τέτοιου είδους προϋποθέσεις. Ακόμα, όμως, και οι νόμοι που δεν απονέμουν οικονομικά έπαθλα, όπως ο WPA, ρητά ορίζουν ότι τα κίνητρα δεν μπορούν να αποκλείσουν την έννομη προστασία<sup>440</sup>.

Ενδεικτικό είναι ότι η σύγχυση που η έννοια της καλής πίστης έχει δημιουργήσει σε αρκετούς εθνικούς νομοθέτες οδήγησε το Συμβούλιο της Ευρώπης στην απόφαση να μην συμπεριλάβει το στοιχείο της καλής πίστης στη Σύσταση CM/Rec (2014)7 για την προστασία των πληροφοριοδοτών<sup>441</sup>. Συνεπώς και με αφορμή την επικείμενη ενσωμάτωση της Οδηγίας, φρονούμε ότι το στοιχείο της μη επιδίωξης ιδίου οφέλους θα πρέπει να αντικατασταθεί από το στοιχείο της «εύλογης πεποίθησης» ή να διευκρινισθεί ότι αφορά μόνο την πεποίθηση του προσώπου και όχι προσωπικό κίνητρό του. Εξάλλου, η εν λόγω προϋπόθεση δεν προσθέτει

---

<sup>435</sup> Πρβλ. άρ. 6 παρ. 1 περ. α' της Οδηγίας.

<sup>436</sup> Πρόκειται για τη Σύμβαση του ΟΟΣΑ κατά της Δωροδοκίας, την UNCAC, τη Σύμβαση Αστικού Δικαίου και τη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης περί Διαφθοράς. *UNODC, Resource Guide*, 2015, σ. 27 επ., *GRECO, Lessons learnt*, 2012, σ. 36-37, *Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ*, 2016, σ. 23.

<sup>437</sup> *I. Chalouat et al, Law and practices on protecting whistleblowers*, 2019, σ. 22, *S. White, A Matter of Life & Death*, 2018, σ. 170.

<sup>438</sup> Βάσει του Norway Working Environment Act 2005 (WEA), αρκεί ο εργαζόμενος να προβαίνει στην αποκάλυψη στοιχείων προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, ήτοι πληροφοριών χρήσιμων για την πάταξη της διαφθοράς, χωρίς να εξετάζεται το κίνητρό του.

<sup>439</sup> Το Ηνωμένο Βασίλειο τροποποίησε τον νόμο UK Public Interest Disclosure Act 1998, αφαιρώντας το στοιχείο της καλής πίστης και αντικαθιστώντας το με εκείνα της «εύλογης πεποίθησης» και του «οφέλους του δημοσίου συμφέροντος». Βλ. κατωτέρω υπό στ. [IV.B.3.α.i](#).

<sup>440</sup> Βλ. ανωτ. υπό στ. [II.Γ.1](#).

<sup>441</sup> Βλ. CM/Rec (2014)7 expl. memorandum 39, σκ. 85, *Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ*, 2016, σ. 23, *S. White, A Matter of Life & Death*, 2018, σ. 170.

περισσότερη αξιοπιστία στο μάρτυρα, καθώς μία κατάθεση που συνοδεύεται από προδήλως επιλήψιμα κίνητρα μπορεί να είναι αξιόπιστη και το αντίστροφο<sup>442</sup>.

#### **IV.B.2.a.iii. Η ουσιώδης συμβολή στην αποκάλυψη και δίωξη των εγκλημάτων**

- ***Πότε η συμβολή είναι ουσιώδης***

Η προϋπόθεση της ουσιώδους συμβολής του μάρτυρα δημιουργεί αρκετά προβλήματα, λόγω της αοριστίας αλλά και του υποκειμενισμού που μεσολαβεί για την κατάφασή της. Το βέβαιο είναι πως δεν αρκούν πληροφορίες επουσιώδεις ή ανακριβείς<sup>443</sup>. Με επιχείρημα αρυόμενο εκ του άρθρου 263B παλαιού ΠΚ (νυν 263Α), ως ουσιώδης συμβολή θα μπορούσε να θεωρηθεί αυτή, χωρίς την οποία δε θα ήταν δυνατή η αποκάλυψη της συμμετοχής των δραστών στην εγκληματική δραστηριότητα<sup>444</sup>.

Ωστόσο, η εν λόγω ερμηνεία είναι εξαιρετικά περιοριστική για τα δικαιώματα του μάρτυρα, καθώς θέτει εκποδών τις περιπτώσεις όπου οι Αρχές κατέχουν μεν κάποια στοιχεία, πλην όμως δεν είναι αρκετά για να διαφωτίσουν την υπόθεση και προϋποθέτουν περαιτέρω ουσιαστική διερεύνηση. Εξάλλου, η προαναφερθείσα εκδοχή λειτουργεί αποτρεπτικά για το δυνητικό πληροφοριοδότη, καθώς αυτός συνήθως δεν θα είναι σε θέση να γνωρίζει ποιες πληροφορίες διαθέτουν οι Αρχές τη στιγμή της καταγγελίας του<sup>445</sup>.

Δεδομένου ότι οι πληροφορίες θα πρέπει να συμβάλλουν ουσιωδώς τόσο στην αποκάλυψη όσο (σωρευτικά) και στη δίωξη των εγκλημάτων, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι ουσιώδης είναι η συμβολή εκείνη που ενισχύει τις έως τότε μηδαμινές ή ανεπαρκείς ενδείξεις σε τέτοιο βαθμό, ώστε αυτές να καθίστανται επαρκείς για την άσκηση της ποινικής δίωξης. Αυτό συμβαίνει όταν ο μάρτυρας καταθέτει στοιχεία που δεν είναι γνωστά στις διωκτικές αρχές και αποκαλύπτουν ή θεμελιώνουν καλύτερα την κατηγορία για τα διωκόμενα εγκλήματα<sup>446</sup>. Απλή συναιτιότητα αρκεί, λοιπόν, υπό την έννοια ότι δεν απαιτείται οι πληροφορίες να ήταν αυτοτελώς σε θέση να κινήσουν την ποινική δίωξη.

- ***Η ποινική δίωξη ως προϋπόθεση της έννομης προστασίας***

Η αναφορά της διάταξης στη συμβολή στη δίωξη θέτει επιπλέον ζήτημα ως προς τα χρονικά όρια προστασίας του μάρτυρα. Συγκεκριμένα, έχει υποστηριχθεί πως ο χαρακτηρισμός

<sup>442</sup> Αντίθ. *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 181.

<sup>443</sup> *Μ. Παπαχρήστου*, ΕρμΚΠΔ, 2020, σ. 194, πλαγιάρ. 10.

<sup>444</sup> *Π. Βρυνιώτης*, Μηχανισμοί επιεικέστερης μεταχείρισης του δράστη, ΠοινΔ/νη 2016, σ. 233.

<sup>445</sup> Για το ότι η προϋπόθεση αυτή αποτελεί αντικίνητρο βλ. *A. Nawawi & A. S. A. P. Salin*, To whistle or not to whistle?, 2019, σ. 270, καθώς επίσης και έρευνα *J. A. Dungan et al*, The power of moral concerns, 2019, σ. 7.

<sup>446</sup> Βλ. *Χ. Σεβαστίδη*, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 79.

μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος παρέχεται μόνο μετά την άσκηση της ποινικής δίωξης<sup>447</sup> και εφόσον η υπόθεση αχθεί στις δικαστικές αίθουσες<sup>448</sup>. Επομένως, εάν δεν ασκηθεί δίωξη για οποιοδήποτε λόγο —έστω και νομικό, όπως λ.χ. παραγραφή— τότε ο μάρτυρας δεν δικαιούται προστασία, ακόμα και αν οι πληροφορίες του είναι αληθείς και ακριβείς.

Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι στο στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης —η οποία σημειωτέον υπό το νέο ΚΠΔ είναι υποχρεωτική όχι μόνο για τα κακουργήματα, αλλά και για τα πλημμελήματα του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου και Τριμελούς Εφετείου κατ' άρθρο 111 παρ. 6 ΚΠΔ, δηλαδή για όλα σχεδόν τα αδικήματα της παρ. 1 του άρθρου 47 ΚΠΔ<sup>449</sup>— ο μάρτυρας θα είναι εκτεθειμένος σε αντίποινα. Κάτι τέτοιο όμως δεν εναρμονίζεται με το σκοπό του νομοθέτη, αφού θα συνιστούσε σοβαρό ανασταλτικό παράγοντα για τις καταγγελίες.

Σε συνάρτηση με τον προβληματισμό αυτό, γίνεται αναφορά στην προαναφερθείσα υπ' αριθμ. 7/2015 εισαγγελική διάταξη που έκρινε ότι δεν είναι απαραίτητη η εισαγωγή της υπόθεσης στο αρμόδιο δικαστήριο —ορθό ούτως ή άλλως, αφού τέτοια ερμηνεία θα προσέκρουε στο γράμμα του νόμου που αναφέρεται σε δίωξη και όχι σε παραπομπή— αλλά αρκεί η έκδοση απαλλακτικού βουλεύματος για νομικούς, κυρίως, λόγους<sup>450</sup>. Στο σκεπτικό της αναφέρεται, μάλιστα, ότι η προστασία παρέχεται σε οποιοδήποτε στάδιο της ποινικής διαδικασίας και μετά την έκδοση της απόφασης ή του σχετικού βουλεύματος, καθώς και μετά το πέρας αυτής<sup>451</sup>, το οποίο δεν αναγνωρίζεται ως λόγος αυτοδίκαιης απώλειας του ειδικού καθεστώτος του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος<sup>452</sup>.

Το ζητούμενο, όμως, είναι αν χωρεί έννομη προστασία του μάρτυρα ήδη πριν την άσκηση της ποινικής δίωξης και όχι μετά την διά βουλεύματος απαλλαγή των κατηγορουμένων που κατά λογική αναγκαιότητα προϋποθέτει ποινική δίωξη. Κατά την ορθότερη άποψη, η προστασία παρέχεται και κατά το στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης<sup>453</sup>. Το επιχείρημα αυτό ερείδεται όχι μόνο στο γράμμα του νόμου που δεν περιορίζει ρητά την προστασία στο χρονικό σημείο μετά την άσκηση της ποινικής δίωξης, αλλά και στο ότι σε αντίστοιχες περιπτώσεις, όπως αυτή του άρθρου 263Α ΠΚ, η επιεικέστερη μεταχείριση του μάρτυρα παρέχεται ακόμα και όταν η κίνηση της

---

<sup>447</sup> *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 181, *Μ. Στυλιανίδου*, Προστασία Των Εργαζομένων Μαρτύρων Δημοσίου Συμφέροντος, 2017, σ. 246, *Α. Κωνσταντινίδης*, Προστατευόμενοι μάρτυρες, ΠοινΧρον 2019, σ. 246, *Α. Ασκητής*, Whistleblowers και ελευθερία της έκφρασης, 2019, σ. 164.

<sup>448</sup> *Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή*, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, 2016, σ. 60.

<sup>449</sup> Εκτός των αδικημάτων των άρθρων 236 παρ. 1 και 3 και 237Α παρ. 2 ΠΚ που τιμωρούνται με φυλάκιση έως 3 έτη ή χρηματική ποινή, πρβλ. άρ. 115 παρ. 1 ΚΠΔ.

<sup>450</sup> ΠοινΔ/νη 2015, σ. 421.

<sup>451</sup> *Ibid.*

<sup>452</sup> Βλ. και *Χ. Σεβαστίδης*, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 82.

<sup>453</sup> *Χ. Σεβαστίδης*, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 81, *Μ. Παπαχρήστου*, ΕρμΚΠΔ, 2020, σ. 194, πλαγιάρ. 10.

ποινικής διαδικασίας δεν είναι δυνατή λόγω εξάλειψης του αξιοποιήσιμου<sup>454</sup>. Όμως, οι λόγοι αυτοί μπορούν να ανακύψουν και πριν την άσκηση της ποινικής δίωξης και να απαλλαγεί ο κατηγορούμενος με διάταξη του εισαγγελέα<sup>455</sup>.

Φρονούμε, λοιπόν, ότι η μη άσκηση της ποινικής δίωξης θα πρέπει να ιδωθεί ως μία διαλυτική αίρεση που θα λειτουργεί μόνο αρνητικά, ώστε η προστασία του μάρτυρα να παρέχεται μεν σε οποιοδήποτε χρονικό σημείο, εφόσον πιθανολογείται ότι θα ασκηθεί ποινική δίωξη, να ανακαλείται δε, αν εν τέλει αυτή δεν ασκηθεί. Με αυτόν το τρόπο βρισκόμαστε εντός του γράμματος της διάταξης που προϋποθέτει συμβολή στην ποινική δίωξη, χωρίς όμως να περιορίζουμε υπέρμετρα την έννομη προστασία<sup>456</sup>.

Παρατηρείται ότι, ακόμα και υπ' αυτήν την εκδοχή, μένουν εκτός πεδίου εφαρμογής οι περιπτώσεις που δεν πιθανολογείται η άσκηση δίωξης είτε για νομικούς λόγους (λ.χ. παραγραφή που έχει ήδη επέλθει κατά την αναφορά των πληροφοριών ή θάνατος του αναφερόμενου προσώπου) είτε για ουσιαστικούς λόγους που δεν συνεπάγονται κατ' ανάγκην το ψεύδος των πληροφοριών (λ.χ. επειδή οι πληροφορίες θεωρήθηκαν ανεπαρκείς)<sup>457</sup>. Στην περίπτωση αυτή, ο μάρτυρας θα υπόκειται σε αντίποινα, γι' αυτό ορθότερη είναι η εγκατάλειψη της εν λόγω προϋπόθεσης.

#### **IV.B.2.β. Η δυνατότητα ανάκλησης του χαρακτηρισμού «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος»**

Η ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος μπορεί να ανακληθεί με τον ίδιο τρόπο και σε οποιοδήποτε στάδιο της ποινικής δίκης —αυτονοήτως και μετά το αμετάκλητο πέρας αυτής— αν ο εισαγγελέας που εξέδωσε τη διάταξη κρίνει ότι είτε δεν συνέτρεξαν εξαρχής είτε έπαψαν πλέον να συντρέχουν οι λόγοι που τον οδήγησαν στην έκδοσή της<sup>458</sup>. Αυτό, για παράδειγμα, μπορεί να συμβεί όταν προκύψει εκ των υστέρων ότι ο μάρτυρας απέβλεπε σε ίδιον όφελος<sup>459</sup>, ότι εμπλέκεται στην υπόθεση ή ότι οι πληροφορίες του δεν ήταν ουσιώδεις, δεδομένου ότι, όπως είδαμε, οι προϋποθέσεις χαρακτηρισμού ενός προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά.

<sup>454</sup> Βλ. άρ. 263Α παρ. 5 ΠΚ. *Μ. Παπαχρήστου*, *ibid*.

<sup>455</sup> Με αυτήν την ερμηνευτική εκδοχή μπορούμε να δεχθούμε και την πρόταση του *Χ. Σεβαστίδη*, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 80-81 να χαρακτηρίζεται το πρόσωπο ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος ήδη πριν την παροχή των πληροφοριών, εφόσον εξ άλλων στοιχείων προκύπτει η αξιοπιστία και η σοβαρότητα όσων προτίθεται να καταθέσει. Εάν αξιώσουμε την ύπαρξη ποινικής δίωξης πριν από το χαρακτηρισμό, αυτή η άποψη δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

<sup>456</sup> Εξάλλου, στην υπόθεση *Novartis* η προστασία παρασχεθήκε ήδη κατά το στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης. Βλ. υπό στ. [IV.B.4.](#)

<sup>457</sup> *Α. Ασκητής*, *Whistleblowers και ελευθερία της έκφρασης*, 2019, σ. 164.

<sup>458</sup> Στην ανάκληση προβαίνει ο αρμόδιος για την έκδοση της διάταξης εισαγγελέας. *Χ. Σεβαστίδης*, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 81.

<sup>459</sup> Βλ. κατωτέρω για την ανάκληση της υπ' αριθμ. 7/2015 εισαγγελικής διάταξης υπό στ. [IV.B.4.](#)



Η δυνατότητα ανάκλησης αποτελεί αντίβαρο στον περιορισμό των δικαιωμάτων του αναφερόμενου προσώπου<sup>460</sup>, ενώ χαρακτηριστικό είναι πως η σχετική διαδικασία δεν απαιτεί την έγκριση του εισαγγελέα του ΑΠ<sup>461</sup>, αναγνωρίζοντας, ίσως, ο νομοθέτης ότι η υπαγωγή του μάρτυρα στο ειδικό καθεστώς αποτελεί, λόγω των υπερασπιστικών δικαιωμάτων του κατηγορουμένου, μείζον ζήτημα που απαιτεί περισσότερα εχέγγυα από την ανάκληση του χαρακτηρισμού. Η τελευταία έχει, πάντως, αξιολογηθεί αρνητικά ως αντικίνητρο στις καταγγελίες<sup>462</sup>.

### **IV.B.3. Η παραγγελία οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη**

#### **IV.B.3.a. Προϋποθέσεις**

Υπέρ των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος θεσπίζεται κατά την παρ. 3 του άρθρου 47 ΚΠΔ η δυνατότητα οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη σε περίπτωση που έχει κατατεθεί εναντίον τους (αμυντική ή εκδικητική) καταγγελία για τα αδικήματα της ψευδούς κατάθεσης, της ψευδούς καταμήνυσης, της συκοφαντικής δυσφήμισης, της παραβίασης υπηρεσιακού απορρήτου του ποινικού κώδικα ή των πράξεων των παρ. 4 ή 8 του άρθρου 22 Ν. 2472/1997.

Πρόκειται για τη δεύτερη σημαντικότερη προστασία του άρθρου 47 ΚΠΔ και αποτελεί αντικείμενο διαφορετικής κρίσης από αυτήν της παραγράφου 1, καθώς τελεί τόσο υπό τη διακριτική ευχέρεια του αντεισαγγελέα του ΑΠ, όσο και υπό την επιφύλαξη του μειωμένου δημοσίου συμφέροντος, ώστε να μην περιορίζεται υπέρμετρα η δικαστική προστασία του αναφερόμενου προσώπου<sup>463</sup>. Εισάγεται, εν προκειμένω, μία περίπτωση κάμψης της αρχής της νομιμότητας που διέπει την κίνηση της ποινικής δίωξης υπέρ της αρχής της σκοπιμότητας και αντανακλώνται οι αξιώσεις για αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω της αξιοποίησης σημαντικών πληροφοριών εκ μέρους προσώπων που συμβάλλουν ουσιωδώς στην αποκάλυψή της<sup>464</sup>.

Η παραγγελία περί οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη αφορά αποκλειστικά και μόνο τις υποθέσεις που σχετίζονται με τις αξιόποινες πράξεις που μνημονεύονται στην παρ. 1 του άρθρου 47 ΚΠΔ, δηλαδή τη δωροδοκία και τη δωροληψία, καθώς και τις συναφείς με αυτές πράξεις και δε χωρεί αναλογική εφαρμογή σε υποθέσεις λ.χ. συκοφαντικής δυσφήμισης που

<sup>460</sup> Βλ. ΑιτΕκθ σ. 61.

<sup>461</sup> Έτσι *Μ. Παπαχρήστου*, ΕρμΚΠΔ, 2020, σ. 194, πλαγιάρ. 10. Αντίθ. *Χ. Σεβαστίδης*, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 81.

<sup>462</sup> *Blueprint for Free Speech, Safe or Sorry*, 2018, σ. 24, *Α. Ασκητής*, Whistleblowers και ελευθερία της έκφρασης, 2019, σ. 164.

<sup>463</sup> *Μ. Παπαχρήστου*, ΕρμΚΠΔ, 2020, 196, πλαγιάρ. 14-16, *Θ. Δαλακούρας*, Η αποχή από την ποινική δίωξη, ΠοινΧρον 2014, σ. 322, σημ. 11.

<sup>464</sup> *Θ. Δαλακούρας*, *ibid.*

αφορούν καταγγελία άλλων εγκλημάτων<sup>465</sup>, δεδομένου ότι η στάθμιση μεταξύ δημοσίου συμφέροντος και υπερασπιστικών δικαιωμάτων βαίνει σε βάρος των τελευταίων μόνο στις περιπτώσεις των εγκλημάτων διαφθοράς της παρ. 1 άρ. 47 ΚΠΔ. Ισχύουν εδώ όσα είπαμε για την αναλογική εφαρμογή της τελευταίας σε άλλες πράξεις πέραν της δωροδοκίας και της δωροληψίας<sup>466</sup>.

Ο περιορισμός της δυνατότητας αποχής από την ποινική δίωξη στα πέντε συγκεκριμένα αδικήματα της παραγράφου 2 του άρ. 47 ΚΠΔ ενδέχεται να έχει αποθαρρυντική επίδραση στους δυνητικούς πληροφοριοδότες, δεδομένου ότι δεν υφίσταται αντίστοιχη αναφορά σε «συναφείς πράξεις διαφθοράς», ώστε να καταλείπεται περιθώριο διεύρυνσης της ποινικής ασυλίας. Ως αποτέλεσμα, ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος μπορεί να βρεθεί ποινικά υπόλογος για το αδίκημα του άρθρου 232 ΠΚ, όταν προκύπτει με τρόπο αξιόπιστο ότι είχε πληροφορηθεί ότι επίκειται η τέλεση κακουργήματος και παρέλειψε να το αναγγείλει εγκαίρως στις Αρχές<sup>467</sup>.

Μόλις που χρειάζεται να τονισθεί ότι η παρ. 3 δεν αποκλείει την απόρριψη της έγκλησης ή την αρχειοθέτηση της μήνυσης με βάση τις γενικές διατάξεις ως μη στηριζόμενης στο νόμο ή προφανώς αβάσιμης στην ουσία της ή ως ανεπίδεκτης δικαστικής εκτίμησης κατά τα άρθρα 51 παρ. 2 και 43 παρ. 3 ΚΠΔ αντίστοιχα<sup>468</sup>.

#### **IV.B.3.a.i. Ειδικά η κρίση περί συνδρομής του δημοσίου συμφέροντος**

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος είναι μια αόριστη νομική έννοια με μεγάλη ελαστικότητα στην οριοθέτησή της<sup>469</sup>. Παρά την συνήθη χρήση της στη νομική γλώσσα, δεν υφίσταται κοινός ορισμός ούτε σαφής διάκρισή της από άλλες παρεμφερείς έννοιες και η ολισθηρότητά της έχει οδηγήσει στην επανεξέτασή της σε διάφορα κράτη μέλη της ΕΕ<sup>470</sup>. Πολλές φορές συναντάται με τον όρο «common good»<sup>471</sup> ή «common interest»<sup>472</sup>. Οι διάφοροι ορισμοί

<sup>465</sup> Χ. Σεβαστίδης, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 83.

<sup>466</sup> Βλ. ανωτ. υπό στ. [IV.B.1.α.](#)

<sup>467</sup> Βλ. επισήμανση Μ. Παπαχρήστου, ΕρμΚΠΔ, 2020, σ. 197, πλαγιάρ. 17. Παρεμφερής σκέψη θα μπορούσε να γίνει για το άρ. 371 ΠΚ, σε περίπτωση που ο δικηγόρος αποκαλύπτει επικείμενη δωροδοκία δικαστή για να συμμορφωθεί με το καθήκον που απορρέει από το άρ. 232 ΠΚ. Όμως, το άδικο αίρεται ήδη μέσω της παρ. 4. Αναφορά στο άρ. 371 γίνεται και στο *Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ*, 2016, σ. 47. Βλ. αναλυτικά κατωτέρω υπό στ. [V.B.1.](#)

<sup>468</sup> Χ. Σεβαστίδης, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 84.

<sup>469</sup> Χ. Σεβαστίδης, *ibid*, Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, 2016, σ. 7, Μ. Kumar & D. Santoro, A justification of whistleblowing, 2017, 676-677, E.R. Boot, The Feasibility of a Public Interest Defense, 2020, σ. 7 επ.

<sup>470</sup> Μ. Kumar & D. Santoro, A justification of whistleblowing, 2017, σ. 676, S. White, A Matter of Life & Death, 2018, σ. 170.

<sup>471</sup> UNODC, Resource Guide, 2015, σ. 24.

<sup>472</sup> Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, 2016, σ. 7.

που κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί, παρουσιάζουν ένα κοινό στοιχείο: την εξυπηρέτηση των μη ανταγωνιστικών συμφερόντων των μελών μιας πολιτείας<sup>473</sup>.

Όσον αφορά την προβληματική του whistleblowing, η έννοια συναντάται ιδιαιτέρως στο Ηνωμένο Βασίλειο, αφού μετά τις τροποποιήσεις του 2013 στο νόμο Employment Rights Act 1996<sup>474</sup>, η εύλογη πεποίθηση ότι η αποκάλυψη υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον (public interest) είναι αναγκαία εκ του νόμου προϋπόθεση για την προστασία του πληροφοριοδότη. Το 2017 μάλιστα το Court of Appeals στην απόφασή του *Chesterton Global Ltd v Nurmohamed*<sup>475</sup> διατύπωσε τέσσερα κριτήρια για τη συνδρομή του δημοσίου συμφέροντος, ήτοι ο αριθμός των ατόμων, το συμφέρον των οποίων εξυπηρετεί η αποκάλυψη, η φύση των συμφερόντων και ο βαθμός που αυτά επηρεάζονται<sup>476</sup>, η φύση της παράβασης<sup>477</sup>, καθώς και η ταυτότητα του φερόμενου παραβάτη (public interest test)<sup>478</sup>. Η υπεράσπιση του δημοσίου συμφέροντος συναντάται, επίσης, στη νομολογία του ΕΔΔΑ ως βασικός παράγοντας για την προστασία του πληροφοριοδότη<sup>479</sup>, ενώ και η επιστήμη θεωρεί απαραίτητη τη συνδρομή της για την δικαιολόγηση (justification) του whistleblowing<sup>480</sup>.

Όσον αφορά το εσωτερικό μας δίκαιο, η έννοια του δημοσίου συμφέροντος απαντάται τόσο στη διάταξη του άρθρου 45 παρ. 1 ΚΠΔ για την αποχή από την ποινική δίωξη σε περιπτώσεις εκβίασης ή απάτης, όσο και στις νέες διατάξεις των άρθρων 45 παρ. 2 και 48 παρ. 1 ΚΠΔ —και μάλιστα παρά την, υπό το προγενέστερο καθεστώς, αμφισβήτηση της χρησιμότητάς της και φοβική της αντιμετώπιση<sup>481</sup>. Ρητός ορισμός της δεν παρέχεται όμως, παρά μόνο ενδείκτες περί της μη συνδρομής της (αντενδείκτες), όπως είναι λ.χ. η μικρή βαρύτητα της πράξης και η χαμηλή απειλούμενη ποινή<sup>482</sup> ή η εκπλήρωση όρων από το δράστη που μειώνουν τις συνέπειες της πράξης του<sup>483</sup>. Είναι προφανές ότι τα κριτήρια αυτά δεν προσιδιάζουν στη διάταξη του άρθρου 47 παρ. 3

---

<sup>473</sup> *M. Kumar & D. Santoro*, A justification of whistleblowing, 2017, σ. 677, *E.R. Boot*, The Feasibility of a Public Interest Defense, 2020, σ. 14 με αναφορά στην αστική πτυχή του δημοσίου συμφέροντος (civil account of public interest).

<sup>474</sup> Οι τροποποιήσεις επήλθαν με το νόμο Enterprise and Regulatory Reform Act 2013, sec. 17. Η αρχική διάταξη περί προστασίας των πληροφοριοδοτών στον Employment Rights Act 1996 είχε προστεθεί με τον Public Interest Disclosure Act 1998.

<sup>475</sup> Προσπελ. σε <https://www.employmentcasesupdate.co.uk/site.aspx?i=ed35613>, παρ. 34.

<sup>476</sup> Μία παράβαση που επηρεάζει ουσιώδη συμφέροντα των ανθρώπων είναι περισσότερο πιθανό να αφορά το δημόσιο συμφέρον από ότι μία ασήμαντη παράβαση. *Ibid*.

<sup>477</sup> Η αποκάλυψη μίας δόλιας πράξης είναι πιθανότερο να αφορά το δημόσιο συμφέρον από αυτή μίας αμελούς πράξης. *Ibid*.

<sup>478</sup> Όσο ισχυρότερος ή γνωστός είναι ο παραβάτης, τόσο περισσότερο εξυπηρετεί η αποκάλυψη το δημόσιο συμφέρον. *Ibid*.

<sup>479</sup> *Heinisch v. Germany*, 21 July 2011, παρ. 69, *Guja v. Moldova*, 12 February 2008, παρ. 77.

<sup>480</sup> *M. Kumar & D. Santoro*, A justification of whistleblowing, 2017, σ. 676.

<sup>481</sup> *Θ. Δαλακούρας*, Η αποχή από την ποινική δίωξη, *ΠοινΧρον* 2014, σ. 321.

<sup>482</sup> Βλ. για το άρ. 45 παρ. 1 ΚΠΔ *Χ. Σεβαστίδη*, *ΕρμΚΠΔ* 2011, σ. 466.

<sup>483</sup> Άρ. 48 παρ. 1 ΚΠΔ.

ΚΠΔ όπου, μεταξύ άλλων, τα εκατέρωθεν αδικήματα είναι εκ των προτέρων γνωστά και δεδομένα και οι σταθμίσεις έχουν λάβει χώρα από τον ίδιο το νομοθέτη<sup>484</sup>.

Φρονούμε ότι το μειωμένο δημόσιο συμφέρον για την άσκηση της ποινικής δίωξης σε βάρος του μάρτυρα θα πρέπει να ιδωθεί ως μέγεθος αντιστρόφως ανάλογο με το αυξημένο δημόσιο συμφέρον για την αποκάλυψη των εγκλημάτων του άρ. 47 παρ. 1 ΚΠΔ. Πότε όμως συντρέχει το τελευταίο; Γίνεται σχετικά δεκτό ότι το whistleblowing υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, όταν μπορεί να υποθεθεί ότι το κάθε μεμονωμένο μέλος της ολότητας θα είχε ενδιαφέρον για τη συγκεκριμένη πληροφορία, καθότι ενδέχεται να τον αφορά<sup>485</sup>. Κάτι τέτοιο θα συμβαίνει όταν η πληροφορία αφορά αδικία ή παραβίαση κοινωνικού ή πολιτικού δικαιώματος που τελείται σε βάρος και εν αγνοία κάποιων μελών αυτής της ολότητας<sup>486</sup>.

Η κρίση αυτή, η οποία κατά κανόνα θα καταφάσκει στα εγκλήματα της παραγράφου 1, δε μπορεί να αποσυνδεθεί από την ουσιαστική βασιμότητα των πληροφοριών του μάρτυρα<sup>487</sup>, οπότε η συνδρομή του μειωμένου δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να αναζητηθεί σε ένα συνδυασμό των ανωτέρω. Δε θα ήταν, πάντως, υπερβολή αν η εν λόγω προϋπόθεση χαρακτηριζόταν ως περιττή, αφού το μόνο που προσθέτει είναι ότι ο αντεισαγγελέας του ΑΠ θα πρέπει να επανεπιβεβαιώσει την ουσιώδη συνδρομή του μάρτυρα στην αποκάλυψη και δίωξη των πράξεων της παραγράφου 1, κάτι που έχει ήδη εξετασθεί για το χαρακτηρισμό του ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος<sup>488</sup>.

Οι αφηρημένες σταθμίσεις δημοσίου συμφέροντος δημιουργούν κάποιες φορές ανασφάλεια<sup>489</sup>. Γι' αυτό υποστηρίχθηκε πως θα ήταν ασφαλέστερο η οριστική αποχή από την ποινική δίωξη να επέρχεται μετά την αμετάκλητη καταδίκη για την πράξη, στην εξιχνίαση της οποίας συνέβαλε ο μάρτυρας<sup>490</sup>. Το επιχείρημα αυτό εδραζόταν, όμως, στην ανελαστικότητα της αποχής από την ποινική δίωξη που είχε οριστικό χαρακτήρα και δεν έχει έρεισμα υπό το νέο ΚΠΔ και τη ρητή πρόβλεψη για δυνατότητα ανάκλησης της τελευταίας.

---

<sup>484</sup> Χ. Σεβαστίδης, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 85. Γι' αυτό και εν προκειμένω δεν είναι σκόπιμη η προσφυγή στην αρχή της αναλογικότητας που συνηθίζεται στις περιπτώσεις αποχής από την ποινική δίωξη. Βλ. Ο. Τσόλκα, «Αποχή από την ποινική δίωξη υπό όρους», 2019, σ. 5, Ν. Ανδρουλάκη, Επιτάχυνση της προδικασίας στην ποινική δίκη – με κάθε κόστος;, ΠoinXρον 2011, σ. 163.

<sup>485</sup> M. Kumar & D. Santoro, A justification of whistleblowing, 2017, σ. 677.

<sup>486</sup> Ibid.

<sup>487</sup> Βλ. Χ. Σεβαστίδη, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 85, ο οποίος θεωρεί πως η έννοια συντρέχει όταν οι πληροφορίες πιθανολογούνται βάσιμες.

<sup>488</sup> Βλ. ήδη Ι. Ανδρουλάκη, Προστατευόμενοι (ψευδώνυμοι) μάρτυρες, 2020, σ. 518, ο οποίος θεωρεί πως η κρίση περί μειωμένου ή μη δημοσίου συμφέροντος σχετίζεται μεταξύ άλλων και με τη βλάβη που προκλήθηκε από τα εγκλήματα της παραβίασης του υπηρεσιακού απορρήτου και των προσωπικών δεδομένων.

<sup>489</sup> Βλ. λ.χ. Ν. Courakis, The Protection of Whistleblowers in Greece, 2015, σ. 3-4.

<sup>490</sup> Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 181.

#### IV.B.3.β. Η δυνατότητα ανάκλησης της παραγγελίας περί οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη

Μία από τις ελάχιστες αλλαγές του νέου ΚΠΔ στο πρώην άρθρο 45B είναι η προσθήκη του εδ. β' στην τρίτη παράγραφο, σύμφωνα με το οποίο ο αρμόδιος αντεισαγγελέας του ΑΠ ανακαλεί την παραγγελία του για την οριστική αποχή από την ποινική δίωξη, αν ανακληθεί η πράξη χαρακτηρισμού ενός προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος. Από την προσθήκη αυτή συνάγονται τα εξής συμπεράσματα:

Πρώτον, η δυνατότητα οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη προϋποθέτει απαραίτητως τον χαρακτηρισμό ενός προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, κάτι το οποίο είχε αμφισβητηθεί υπό το προγενέστερο καθεστώς<sup>491</sup>. Αποτελεί δηλαδή η ιδιότητα αυτή αναγκαία συνθήκη της παραγγελίας περί οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη.

Δεύτερον, σε περίπτωση ανάκλησης του χαρακτηρισμού, η ανάκληση της παραγγελίας περί οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη είναι υποχρεωτική για τον αντεισαγγελέα του ΑΠ («ανακαλεί»), χωρίς αυτή τη φορά να υφίσταται διακριτική ευχέρεια ή στάθμιση με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον.

Τρίτον και σημαντικότερο, έχουμε εν προκειμένω να κάνουμε με μία ιδιόρρυθμη οριστική αποχή από την ποινική δίωξη, αφού ίδιον της οριστικής αποχής αποτελεί ακριβώς το ότι αυτή *δεν ανακαλείται*<sup>492</sup>. Διερωτάται, λοιπόν, κανείς πόσο οριστική μπορεί να είναι μία αποχή που μπορεί ανά πάσα στιγμή να ανακληθεί<sup>493</sup>, καθώς κάτι τέτοιο φαίνεται να συνιστά *contradictio in adjecto*.

Βέβαια, η μη οριστική (υφ' όρον) αποχή από την ποινική δίωξη δεν είναι μια έννοια άγνωστη στο δίκαιό μας, αφού προβλεπόταν σε ειδικά νομοθετήματα<sup>494</sup>, ενώ μετά το νέο ΚΠΔ

<sup>491</sup> Είχε διατυπωθεί η αντίθετη άποψη (βλ. *Χ. Σεβαστίδη*, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 78-79) με το επιχείρημα ότι οι παρ. 2 και 3 επιτελούν διαφορετικό σκοπό από την παρ. 1 και προστατεύουν ακόμα και το μάρτυρα που δε συμβάλλει ουσιαστικά, αλλά απλώς επιβεβαιώνει ή ενισχύει τις ήδη υπάρχουσες αποδείξεις ή ενδείξεις. Όμως, ακριβώς επειδή οι παρ. 2-3 παραπέμπουν στην παρ. 1, κάτι το οποίο προκύπτει τόσο νοηματικά, όσο και από το ίδιο το γράμμα της διάταξης, δεν μπορούσε να νοηθεί η οριστική αποχή από την ποινική δίωξη για μη χαρακτηρισθέντες ως μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος. Τουναντίον, η προστασία των παρ. 2-3 είναι ισχυρότερη από αυτή της παρ. 1 (εξ' ου και οι επιπρόσθετες προϋποθέσεις), ώστε θα ήταν οξύμωρη, αλλά και αδικαιολόγητη η αποχή από την ποινική δίωξη για μάρτυρες που προβαίνουν σε προπετείς καταγγελίες χωρίς ουσιαστική συμβολή.

<sup>492</sup> Βλ. *Α. Καρρά*, Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο 2017, σ. 276, *Ν. Ανδρουλάκη*, Θεμελιώδεις έννοιες, 2012, σ. 284.

<sup>493</sup> Υπό την επιφύλαξη, πάντως, της εν επιδικία παραγραφής των αδικημάτων του μάρτυρα βάσει του άρ. 113 παρ. 1 και 2 ΠΚ, αφού η εφαρμογή του άρ. 59 ΚΠΔ που συνεπάγεται την εξαίρεση από το χρονικό περιορισμό της αναστολής της παραγραφής (άρ. 113 παρ. 2 εδ. β' ΠΚ) δεν είναι δυνατή σε κάθε περίπτωση (βλ. κατωτέρω στο κείμενο). Σημειωτέον ότι η παραγραφή αναστέλλεται βάσει του άρ. 113 παρ. 1 ΠΚ, ασχέτως αν ο ίδιος ο νόμος διατάσσει ρητά την αναστολή της ποινικής δίωξης ή αν χορηγεί τη διακριτική ευχέρεια στο αρμόδιο δικαστικό όργανο, όπως εν προκειμένω. ΑΠ 1584/2004, ΝΟΜΟΣ.

<sup>494</sup> Βλ. άρ. 11, 12 και 13 του Ν. 3500/2006. Η ιδιαιτερότητα των διατάξεων αυτών έγκειται στο ότι η αρχαιοθέτηση της υπόθεσης από τον εισαγγελέα πλημμελειοδικών δεν είναι οριστική, καθόσον σε περίπτωση υπαίτιας μη ολοκλήρωσης της ποινικής διαμεσολάβησης, η δικογραφία ανασύρεται από το αρχείο. Βλ. *Θ. Δαλακούρα*, Η αποχή από την ποινική δίωξη, ΠοινΧρον 2014, σ. 323.

συναντάται στις εναλλακτικές διαδικασίες των άρθρων 48 και 49 αυτού. Με αυτήν την αφετηρία μπορούμε να καταλήξουμε στην παραδοχή ότι και η διάταξη του άρθρου 47 παρ. 3 εδ. α΄ ΚΠΔ αποτελεί μία περίπτωση υφ' όρον αποχής από την ποινική δίωξη, με υποκρυπτόμενο όρο αυτόν της συνδρομής των προϋποθέσεων του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος και η ανάκλησή της εδράζεται στο ότι αυτός δεν συνέτρεξε ή δεν συντρέχει πλέον.

Σημειωτέον ότι το νέο εδάφιο ικανοποιεί πάγιο αίτημα της θεωρίας, διότι χωρίς να απεμπολεί την προστασία του μάρτυρα, λαμβάνει επαρκώς υπόψη τα δικαιώματα του θιγόμενου προσώπου, τα οποία δεν έχουν λόγο να υποχωρούν, αν αποκαλυφθεί ότι ο μάρτυρας προέβη σε κακόβουλες και ψευδείς καταγγελίες<sup>495</sup>. Η προσθήκη τελεί, περαιτέρω, σε λογική ακολουθία με την δυνατότητα ανάκλησης του χαρακτηρισμού της παραγράφου 1, διότι σε διαφορετική περίπτωση θα ήταν αντιφατικό να εξακολουθεί να απολαμβάνει ποινική ασυλία ο μάρτυρας που αποδεδειγμένα προέβη σε ψευδείς καταγγελίες.

Τα ζητήματα που προξενούσε η άκαμπτη εφαρμογή του εδ. α΄ της παρ. 3 αντιμετώπιζονταν υπό το προγενέστερο καθεστώς με τις διατάξεις 59 παρ. 2 ΚΠΔ και 366 παρ. 2 ΠΚ<sup>496</sup>, βάσει των οποίων στα αδικήματα της ψευδορκίας, της ψευδούς καταμήνυσης και της συκοφαντικής δυσφήμισης, η υπόθεση τελεί υπό καθεστώς «αναβολής» από κάθε περαιτέρω ενέργεια. Γι' αυτό είχε υποστηριχθεί ότι ως προς τα εγκλήματα αυτά η παρεχόμενη βάσει του άρθρου 45B παρ. 3 ΚΠΔ προστασία στερούνταν νοήματος<sup>497</sup>, αφού ο μάρτυρας θα εξασφάλιζε και πάλι την αναβολή κάθε ενέργειας και στη συνέχεια —με δεδομένη την αλήθεια των πληροφοριών και την καταδίκη των αναφερόμενων προσώπων— την απαλλαγή του. Η πρόβλεψη της παρ. 3 είχε πρακτική σημασία μόνο για τα αδικήματα της παραβίασης υπηρεσιακού απορρήτου και προσωπικών δεδομένων<sup>498</sup>, όπου ούτε η διάταξη του άρθρου 59 παρ. 1 ΚΠΔ μπορούσε να λειτουργήσει εξασφαλιστικά<sup>499</sup>, λόγω της κρατούσας άποψης ότι αυτή τυγχάνει εφαρμογής μόνο όταν και οι δύο υποθέσεις βρίσκονται στην επ' ακροατηρίω διαδικασία (στενή γραμματική ερμηνεία)<sup>500</sup>.

Η ανάκληση της παραγγελίας περί οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη προβλέπεται μόνο για την περίπτωση που ανακληθεί η ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος και όχι για άλλες. Θεωρούμε, λοιπόν, πως δεν μπορεί να ανακληθεί η παραγγελία περί οριστικής αποχής από την ποινική δίωξη στην περίπτωση που ο αντεισαγγελέας του ΑΠ διαπιστώσει πως λ.χ. δεν

<sup>495</sup> Βλ. *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 181, *Μ. Παπαχρήστου*, ΕρμΚΠΔ, 2020, σ. 200 πλαγιάρ. 25, *Χ. Σεβαστίδης*, ΕρμΚΠΔ, 2015, σ. 86.

<sup>496</sup> Βλ. ΑιτΕκθ in fine.

<sup>497</sup> *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 180.

<sup>498</sup> *Μ. Παπαχρήστου*, ΕρμΚΠΔ, 2020, σ. 197, πλαγιάρ. 17.

<sup>499</sup> Ούτε φυσικά οι διατάξεις των άρ. 59 παρ. 2 ΚΠΔ ή 366 παρ. 2 ΠΚ που έχουν εφαρμογή αφενός στις πράξεις της ψευδούς κατάθεσης, ψευδούς καταμήνυσης, απλής και συκοφαντικής δυσφήμισης και αφετέρου της απλής και συκοφαντικής δυσφήμισης και προσβολής μνήμης νεκρού.

<sup>500</sup> Βλ. *Γ. Μπουρμά*, ΕρμΚΠΔ, 2018, άρ. 59, πλαγιάρ. 2.

πληρούται η προϋπόθεση του μειωμένου δημοσίου συμφέροντος για την άσκησή της. Ενδεχομένως στην περίπτωση αυτή να δικαιολογείται, όμως, ανάκληση του χαρακτηρισμού βάσει της παραγράφου 1.

#### **IV.B.4. Πρακτική εφαρμογή του άρθρου 47 ΚΠΔ**

Ο χαρακτηρισμός ενός προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος έλαβε χώρα για πρώτη φορά με την προαναφερθείσα υπ' αριθμ. 7/19-3-2015 πράξη του αντεισαγγελέα εφετών Αθηνών Ανδρέα Καραφλού, με την οποία χαρακτηρίστηκε ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος ένας ιδιώτης (διπλωματούχος–μηχανικός) που παρείχε πληροφορίες σε υπόθεση κακουργηματικής απιστίας και παράβασης καθήκοντος υπαλλήλων της ΔΕΗ–ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ, η οποία αναδείχθηκε αποκλειστικά λόγω της δικής του καταγγελίας.

Η σχετική πράξη χαρακτηρισμού, ωστόσο, στη συνέχεια ανακλήθηκε με τη διάταξη 6/15.07.2015 του εισαγγελέα εφετών και ο υπάλληλος απολύθηκε<sup>501</sup>. Η αιτιολογία της ανάκλησης συνίστατο στο ότι ο δικαιολογητικός λόγος της θέσπισης του άρθρου 45B ΚΠΔ και ο χαρακτηρισμός ενός προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος έγκειται στην ενθάρρυνσή του να συμβάλει με τις πληροφορίες του στην αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς, χωρίς να υφίσταται το ίδιο ποινικές κυρώσεις. Ο απώτερος σκοπός της διάταξης, σύμφωνα με τον εισαγγελέα, δεν είναι η ιδιοτελής χρησιμοποίηση της πράξης χαρακτηρισμού από τους μάρτυρες, προκειμένου να εξασφαλίσουν την επαγγελματική τους ανέλιξη ή να αποφύγουν τον πειθαρχικό έλεγχο και τις επιπτώσεις πειθαρχικώς ελεγκτέων συμπεριφορών, είτε εντός είτε εκτός υπηρεσίας, όπως συνέβη με τον μηχανολόγο–μηχανικό στη συγκεκριμένη υπόθεση<sup>502</sup>.

Γνωστή υπόθεση διαφθοράς που απασχολεί τα τελευταία χρόνια την ελληνική δικαιοσύνη είναι η υπόθεση Novartis<sup>503</sup>. Ήδη κατά το στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης πράξεων δωροληψίας και συναφών πράξεων κρατικών και πολιτικών αξιωματούχων, οι καταγγέλλοντες χαρακτηρίστηκαν ως μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος με την υπ' αριθμ. 3/2018 πράξη της εισαγγελέως εγκλημάτων διαφθοράς, η οποία εγκρίθηκε στις 9-2-2018 από τον αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου Δ. Παπαγεωργίου, αρμόδιο για την εποπτεία και το συντονισμό του έργου των εισαγγελέων εγκλημάτων διαφθοράς<sup>504</sup>.

<sup>501</sup> Βλ. Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, 2016, σ. 66.

<sup>502</sup> Βλ. Α. Κωνσταντινίδη, Προστατευόμενοι μάρτυρες, ΠοινΧρον 2019, σ. 245-246.

<sup>503</sup> Βλ. λεπτομέρειες για την υπόθεση σε *Blueprint for Free Speech* report, Safe or Sorry, 2018, σ. 25-26.

<sup>504</sup> Μ. Παπαχρήστου, ΕρμΚΠΔ, 2020, σ. 202 πλαγιάρ. 31.

## IV.Γ. Φυσική προστασία – Το άρθρο 218 του νέου ΚΠΔ

### IV.Γ.1. Εισαγωγή

Πέραν της νομικής ασυλίας, ιδιαίτερη σημασία έχει η λήψη μέτρων φυσικής προστασίας του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, δεδομένου ότι κατά περίπτωση τα συγκεκριμένα πρόσωπα μπορεί να χρειάζονται προστασία της προσωπικής ή φυσικής τους ασφάλειας και, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, αλλαγή τόπου εγκατάστασης ή ταυτότητας, προκειμένου να καταθέτουν ασφαλείς κι ανεπηρέαστοι από οποιασδήποτε πιθανότητα εκδίκησης ή εκφοβισμού τους<sup>505</sup>.

Πρόκειται για τη λεγόμενη *φυσική* προστασία του μάρτυρα που αποσκοπεί στη διαφύλαξη των βασικών εννόμων αγαθών του ιδίου ή των οικείων του και επιβάλλεται από διεθνή κείμενα<sup>506</sup>. Εξάλλου, ένας φοβισμένος μάρτυς, αισθανόμενος ότι απειλείται, μπορεί να φανεί απρόθυμος να καταθέσει, να επικαλεσθεί άγνοια ή κενά μνήμης, να καταθέσει ψευδή στοιχεία ή, τέλος, να ανακαλέσει κάποια άλλα<sup>507</sup>.

Η σχετική προστασία προβλεπόταν έως τώρα στην παράγραφο 7 του άρθρου 9 Ν. 2928/2001 και όριζε ότι «*Σε υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α και 235 έως 237Α του Ποινικού Κώδικα, ακόμα κι αν δεν τελέστηκαν στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης, είναι δυνατόν να παρέχεται στους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος κατ' άρθρο 45B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, στους ιδιώτες κατ' άρθρο 253B του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και σε οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο συμβάλλει ουσιωδώς στην αποκάλυψη των ως άνω αξιοποιίων πράξεων ή, εφόσον τούτο κρίνεται αναγκαίο, και στους οικείους των προαναφερθέντων προσώπων, η προβλεπόμενη στις παραγράφους 1 έως 5 προστασία από πιθανολογούμενες πράξεις εκφοβισμού ή αντεκδίκησης.*»

Η διάταξη του άρθρου 9 Ν. 2928/2001 εισήχθη ως άρθρο 218 στο νέο ΚΠΔ, δεδομένου ότι περιλαμβάνει ρυθμίσεις όχι μόνο αστυνομικού, αλλά και δικονομικού χαρακτήρα και η ένταξή του στον ΚΠΔ επιβαλλόταν για λόγους εξασφάλισης της ζητούμενης ενότητας του νομοθετήματος<sup>508</sup>. Το γράμμα των ειδικότερων διατάξεων του άρθρου 9 Ν. 2928/2001 διατηρήθηκε εν πολλοίς αναλλοίωτο, με εξαίρεση κάποιες μεταβολές διορθωτικού χαρακτήρα<sup>509</sup>.

<sup>505</sup> Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 181-182, Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ, 2016, σ. 49.

<sup>506</sup> Με χαρακτηριστικότερο τη Σύμβαση του ΟΗΕ για το οργανωμένο έγκλημα που υπεγράφη στο Παλέρμιο της Ιταλίας το Δεκέμβριο του 2000 (άρ. 24 και 25), καθώς και τη Σύσταση no. 1 (97) 13 του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τον εκφοβισμό των μαρτύρων και τα δικαιώματα της υπεράσπισης.

<sup>507</sup> Κ. Βαθιώτης, Η προστασία μαρτύρων, ΠοινΧρον 2001, σ. 1045 επ.

<sup>508</sup> Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 182, Θ. Δαλακούρας, Ο νέος Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, 2020, άρ. 218, σ. 173.

<sup>509</sup> Θ. Δαλακούρας, *ibid.*



Δεν ελήφθη, επομένως, μέριμνα για τα μελανά σημεία που είχαν επισημανθεί σε διεθνείς συστάσεις προς τη χώρα μας, όπως η φράση «κατά την ποινική διαδικασία» της παραγράφου 1 που αποκλείει την εφαρμογή των μέτρων πριν την έναρξη αυτής, καθώς και την παράτασή τους μετά την ολοκλήρωση της<sup>510</sup>. Βέβαια, είναι αληθές ότι στο πλαίσιο του άρθρου 218 παρ. 3 ΚΠΔ που αφορά τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος τέτοιο πρόβλημα δεν ανακύπτει, λόγω της παραπομπής της διάταξης μόνο στην παράγραφο 4, όπου αναφέρονται τα κατ' ιδίαν μέτρα και όχι στις παραγράφους 1 και 2, όπου γίνεται λόγος για «ποινική διαδικασία»<sup>511</sup>.

Η εκδοθείσα δυνάμει της εξουσιοδοτικής διάταξης της παραγράφου 3 του άρθρου 9 Ν. 2928/2001 ΚΥΑ 42926 οικ./2018<sup>512</sup> που καθορίζει τη διαδικασία υλοποίησης των μέτρων προστασίας του μάρτυρα εφαρμόζεται και στο άρθρο 218 ΚΠΔ, παρά την έλλειψη αντίστοιχης διάταξης σε αυτό. Και τούτο διότι αφενός ως προς τα ζητήματα που δε ρυθμίζονται από το τελευταίο, εξακολουθεί να ισχύει το άρθρο 9 Ν. 2928/2001 ως ειδικότερη διάταξη<sup>513</sup> και αφετέρου, ακόμα κι αν ήθελε υποθεθεί η κατάργηση της παραγράφου 3 του άρθρου 9 Ν. 2928/2001, αυτή δεν συνεπιφέρει αυτομάτως την κατάργηση των κανονιστικών διοικητικών πράξεων που εκδόθηκαν βάσει αυτής<sup>514</sup>.

#### **IV.Γ.2. Τα κατ' ιδίαν μέτρα προστασίας της παρ. 4 του άρθρου 218 ΚΠΔ**

Τα ειδικότερα μέτρα προστασίας της παρ. 4 του άρθρου 218 ΚΠΔ διακρίνονται σε αστυνομικά, διοικητικά και δικονομικά<sup>515</sup>. Η απαρίθμηση είναι κατά την ορθότερη άποψη ενδεικτική, λόγω της αρχής της αναλογικότητας που διαπνέει το δίκαιό μας και που επιτάσσει την προτίμηση του λιγότερο δραστικού μέτρου, εφόσον είναι κατάλληλο να επιτύχει τον σκοπό του<sup>516</sup>.

Βασική προϋπόθεση της εφαρμογής των μέτρων είναι η συναίνεση του ατόμου που τα υφίσταται, με λογικό επακόλουθο την υποχρεωτική διακοπή τους, σε περίπτωση που αυτός τη

<sup>510</sup> Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ, 2016, σ. 10.

<sup>511</sup> Μάλιστα, η παρ. 3 δεν παραπέμπει, πλέον, ούτε στις παρ. 5 και 6 του άρ. 218 ΚΠΔ. Όμως, οι τελευταίες είναι γενικές διατάξεις που εφαρμόζονται στο σύνολο των περιπτώσεων του άρ. 218. Αυτή η θεώρηση ανταποκρίνεται ακριβέστερα στο γράμμα της παρ. 3, καθώς οι διατάξεις των παρ. 5 και 6 δεν αποτελούν κατ' ακριβολογία μέτρα προστασίας, αλλά συνιστούν τον σκοπό των μέτρων αυτών που είναι η εξασφάλιση της μυστικότητας των στοιχείων ταυτότητας του μάρτυρα. Θ. Δαλακούρας, Προστασία μαρτύρων, ΠοινΔ/νη 2004, σ. 1168.

<sup>512</sup> ΦΕΚ 2194/Β/12-6-2018.

<sup>513</sup> Βλ. για το σχετικό προβληματισμό Κ. Βαβούσκο, Ο κανών *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, 1985, σ. 54-55, Κ. Τσίνα, *Lex posterior generalis non derogat priori speciali*, 2015, σ. 749-750.

<sup>514</sup> Γνωμ. ΝΣΚ 56/2018.

<sup>515</sup> Θ. Δαλακούρας, Προστασία μαρτύρων, ΠοινΔ/νη 2004, σ. 1168. Άλλη διάκριση επιχειρεί ο Ι. Μανωλεδάκης, Ασφάλεια και ελευθερία, 2002, σ. 182, σε μέτρα που έχουν σχέση με την ποινική διαδικασία και σε μέτρα που αφορούν αποκλειστικά το πρόσωπο του μάρτυρα και όχι τη διαδικασία.

<sup>516</sup> Θ. Δαλακούρας, *ibid*, Κ. Βαθιώτης, Η προστασία μαρτύρων, ΠοινΧρον 2001, σ. 1049, Ι. Μανωλεδάκης, *ibid*, σ. 181. Το συμπέρασμα αυτό συνάγεται και από την ΑιτΕκθ του Ν. 2928/2001 που αναφέρεται σε κλιμάκωση των μέτρων ανάλογα με το μέγεθος του κινδύνου που αντιμετωπίζει ο μάρτυρας. Ευχερώς μπορούμε, λοιπόν, να συμπεράνουμε πως σε μικρότερο κίνδυνο αντιστοιχεί ηπιότερο μέτρο, έστω και αν αυτό δεν περιγράφεται ρητώς στο νόμο.

ζητήσει ρητά ή δεν είναι συνεργάσιμος. Σε αντίθεση με τη διάταξη του άρθρου 47 ΚΠΔ, αυτά μπορούν να εφαρμοσθούν και στους οικείους του μάρτυρα, κατά το πρότυπο της υπό ενσωμάτωση Οδηγίας, ενώ για την παρεχόμενη βάση του άρθρου 218 παρ. 3 ΚΠΔ προστασία δεν είναι αναγκαίος ο χαρακτηρισμός του προσώπου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, αφού αρκεί και η ουσιώδης συμβολή στην αποκάλυψη των υπό κρίση πράξεων<sup>517</sup>.

#### **IV.Γ.2.i. Αστυνομικά μέτρα**

Αστυνομικό μέτρο αποτελεί η φύλαξη του μάρτυρα με κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό της αστυνομίας, όπως η φρούρηση της οικίας του ή η μόνιμη συνοδεία του<sup>518</sup>. Ενώ στη γενική διάταξη του άρ. 9 παρ. 1 της ανωτέρω ΚΥΑ προβλέπεται ότι «*Τα μέτρα προστασίας λαμβάνονται και υλοποιούνται έως ότου κριθεί, ότι έπαυσε να υφίσταται ο κίνδυνος που αποτελεί την αιτία για την έναρξή τους*»<sup>519</sup>, το άρ. 10 παρ. 1 αυτής ορίζει ότι η φυσική προστασία δε μπορεί να υπερβαίνει συνολικά το χρονικό διάστημα των εξήντα ημερών<sup>520</sup>. Μία τέτοια περιορισμένη χρονικά προστασία συνιστά αντικίνητρο για τους δυνητικούς πληροφοριοδότες, η ανάγκη φύλαξης των οποίων πιθανόν να υφίσταται για μακρό χρονικό διάστημα, ακόμα και πριν την έναρξη ή μετά το πέρας της ποινικής διαδικασίας.

Σκόπιμη είναι, πάντως, η παροχή λιγότερων περιοριστικών της ελευθερίας μέτρων που δεν απαιτούν την διαρκή και αυτοπρόσωπη παρουσία των αστυνομικών αρχών, δεδομένης της ενδεικτικής απαρίθμησης του νόμου. Τέτοια μέτρα θα μπορούσαν να αφορούν ενέργειες για την αντιμετώπιση απειλητικών τηλεφωνικών κλήσεων ή την τοποθέτηση στην οικία του μάρτυρα συστημάτων συναγερμού<sup>521</sup>.

#### **IV.Γ.2.ii. Δικονομικά μέτρα**

Δικονομικά μέτρα αποτελούν η κατάθεση με χρήση ηλεκτρονικών μέσων ηχητικής και οπτικής ή μόνον ηχητικής μετάδοσής της και η μη αναγραφή στην έκθεση εξέτασης του προστατευόμενου μάρτυρα του ονόματός του, του τόπου γέννησης, κατοικίας και εργασίας του, καθώς και του επαγγέλματος και της ηλικίας του. Το τελευταίο μέτρο συνιστά απόκλιση από τη γενική πρόβλεψη του άρθρου 217 ΚΠΔ που υποχρεώνει το μάρτυρα να δηλώσει τα στοιχεία του και θα μπορούσε να εφαρμοσθεί κατά τη διενέργεια ανακριτικών πράξεων βάσει του άρθρου 245

<sup>517</sup> Μ. Παπαχρήστου, ΕρμΚΠΔ, 2020, σ. 198, πλαγίαρ. 19. Αν όμως οι πληροφορίες του μάρτυρα αποδειχθούν λ.χ. ψευδείς, τότε δε δικαιολογείται προστασία, αφού δεν συντρέχει ούτε η ουσιώδης συμβολή. Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 183.

<sup>518</sup> Κ. Βαθιώτης, Η προστασία μαρτύρων, ΠοινΧρον 2001, σ. 1050.

<sup>519</sup> Την αναγκαιότητα αυτή είχε επισημάνει η Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 182.

<sup>520</sup> Εκτός κι αν πρόκειται για επιτήρηση του μάρτυρα προς τον εντοπισμό ατόμων που τυχόν τον κατασκοπεύουν ή τον παρακολουθούν (περ. β'), ως προς την οποία δεν ισχύει ο ανωτέρω χρονικός περιορισμός.

<sup>521</sup> Βλ. διεξοδικά Κ. Βαθιώτη, Η προστασία μαρτύρων, ΠοινΧρον 2001, σ. 1050.

παρ. 2 ΚΠΔ ή κατά το στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης, ενώ για το στάδιο της κύριας ανάκρισης μάλλον απαιτείται σχετικό αίτημα του ανακριτή προς τον αρμόδιο εισαγγελέα πλημμελειοδικών<sup>522</sup>. Για την περίπτωση αυτή προβλέπεται ότι, κατά τη διαδικασία στο ακροατήριο, ο μάρτυρας, τα στοιχεία της ταυτότητας του οποίου δεν αποκαλύφθηκαν, καλείται με την πλασματική ονομασία που αναφέρεται στην έκθεση εξέτασής του<sup>523</sup>.

Παρατηρείται ότι οι προστατευόμενοι μάρτυρες δεν εξαιρούνται καταρχήν από το γενικό καθήκον εμφάνισης στο ακροατήριο, αφού ρητά προβλέπεται η κλήτευση των μαρτύρων, των οποίων τα στοιχεία έχουν αποκρυβεί, με το διαφορετικό όνομα που αναγράφεται στην έκθεση εξέτασής τους, ενώ για όσους δεν ελήφθη αυτό το μέτρο, δε συνάγεται κάποια εξαίρεση από το καθήκον εμφάνισης, δεδομένου ότι, όπου υφίσταται τέτοια, ο νομοθέτης την προβλέπει ρητά<sup>524</sup>. Εξάλλου, τα ως άνω δικονομικά μέτρα, τα οποία απαιτούν, μάλιστα, αιτιολογημένη διάταξη του αρμόδιου εισαγγελέα πλημμελειοδικών, προορίζονται καταρχήν για την προδικασία, προκειμένου να εξυπηρετηθεί η ανάγκη συγκέντρωσης του αποδεικτικού υλικού από τις ανακριτικές αρχές και ιδίως η εξασφάλιση της κατάθεσης του μάρτυρα<sup>525</sup>.

Εντούτοις, μία τέτοια θεώρηση θα αντιστρατευόταν το σκοπό της διάταξης που είναι η περαιτέρω προστασία του μάρτυρα και κατά την επ' ακροατηρίω διαδικασία (εξ' ου και η πρόβλεψη περί κλήτευσης του τελευταίου με το πλασματικό του όνομα), ενώ θα περιόριζε τη δυνατότητα κατάθεσης με οπτικοακουστικά μέσα μόνο κατά την εξέταση ενώπιον των Αρχών<sup>526</sup>. Το τελευταίο μέτρο, όμως, κατεξοχήν προσιδιάζει στην ακροαματική διαδικασία<sup>527</sup>, αφού αποσκοπεί ακριβώς στη δυνατότητα εξέτασης του μάρτυρα από τον κατηγορούμενο και στη διάσωση, έστω και εν μέρει, της αρχής της αμεσότητας<sup>528</sup>.

Γι' αυτό, παρά την έλλειψη ρητής πρόβλεψης για τον τρόπο και τη λήψη των μέτρων αυτών κατά τη διαδικασία στο ακροατήριο, ορθά γίνεται δεκτό πως μπορούν να ληφθούν και στο στάδιο της επ' ακροατηρίω διαδικασίας με δικαστική απόφαση<sup>529</sup>. Εξάλλου, το ότι είναι δυνατή η μη εμφάνιση του προστατευόμενου μάρτυρα στο ακροατήριο αποδεικνύεται και από τη δυνατότητα προσφυγής στη διάταξη του άρθρου 354 ΚΠΔ<sup>530</sup>.

<sup>522</sup> Α. Τριανταφύλλου, Ζητήματα μαρτυρικής απόδειξης, 2014, σ. 277.

<sup>523</sup> Άρ. 218 παρ. 5 εδ. α' ΚΠΔ.

<sup>524</sup> Α. Τριανταφύλλου, Ζητήματα μαρτυρικής απόδειξης, 2014, σ. 278-280.

<sup>525</sup> *Ibid.*, σ. 279-280.

<sup>526</sup> Βλ. για την πρόβλεψη αυτής της δυνατότητας άρ. 11 παρ. 1 περ. γ' ΚΥΑ.

<sup>527</sup> Βλ. και άρ. 11 παρ. 1 περ. α' και β' ΚΥΑ.

<sup>528</sup> Κ. Βαθιώτης, Η προστασία μαρτύρων, ΠοινΧρον 2001, σ. 1051, Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 181.

<sup>529</sup> Α. Τριανταφύλλου, Ζητήματα μαρτυρικής απόδειξης, 2014, σ. 280.

<sup>530</sup> *Ibid.* Βλ. άρ. 218 παρ. 5 εδ. γ'.

Ζήτημα τίθεται ως προς τη δυνατότητα αλλοίωσης της φωνής του μάρτυρα. Κατά μία άποψη, η ηχητική μετάδοση δεν θα πρέπει να συνοδεύεται από παραμόρφωση της φωνής, αφού μια τέτοια αλλοιωμένη μαρτυρική κατάθεση στερεί τον κατηγορούμενο από τα υπερασπιστικά του δικαιώματα<sup>531</sup>. Ήδη όμως η δυνατότητα αυτή προβλέπεται στην προαναφερθείσα ΚΥΑ για την περίπτωση που η ηχητική μετάδοση συνδυάζεται με τη μη αναγραφή στην έκθεση εξέτασης των στοιχείων του μάρτυρα<sup>532</sup>, αφού τα μέτρα αυτά υπηρετούν τον ίδιο σκοπό, ήτοι τη μη αναγνώριση του τελευταίου από τον κατηγορούμενο. Εξάλλου, η αλλοίωση της φωνής δεν συνεπάγεται, κατά το ΕΔΔΑ, την αυτόματη παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 3 περ. δ' ΕΣΔΑ<sup>533</sup>.

Λόγω των σοβαρών προβλημάτων που θέτουν οι εναλλακτικοί τρόποι εξέτασης του μάρτυρα στην άσκηση των υπερασπιστικών δικαιωμάτων<sup>534</sup>, προβλέπεται ως αντισταθμιστικός παράγοντας —μόνο, όμως, για την επ' ακροατηρίω διαδικασία<sup>535</sup>— η δυνατότητα αποκάλυψης του πραγματικού ονόματος του μάρτυρα κατόπιν αιτήματος των διαδίκων, του εισαγγελέα ή και αυτεπαγγέλτως<sup>536</sup>. Μία τέτοια πιθανή προοπτική, η οποία μάλιστα δεν υπόκειται σε συγκεκριμένες προϋποθέσεις, αλλά ανήκει στην διακριτική ευχέρεια του δικαστηρίου, λειτουργεί αποθαρρυντικά, αφού είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα υποβληθεί σχετικό αίτημα στο ακροατήριο<sup>537</sup>. Γι' αυτό το λόγο, προτείνεται η κατάργηση της σχετικής πρόβλεψης<sup>538</sup>.

Αν δεν αποκαλυφθούν τα στοιχεία του μάρτυρα, τότε ως πρόσθετη εγγύηση ορίζεται ότι μόνη η κατάθεσή του δεν είναι αρκετή για την καταδίκη του κατηγορουμένου, κατ' αντιστοιχία με το άρθρο 211 ΚΠΔ<sup>539</sup>, ενώ σε κάθε περίπτωση είναι, όπως είδαμε, δυνατή η προσφυγή στη διαδικασία του άρθρου 354 ΚΠΔ.

---

<sup>531</sup> *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 182. Αντίθ. *Κ. Βαθιώτης*, Η προστασία μαρτύρων, ΠoinΧρον 2001, σ. 1051.

<sup>532</sup> Άρ. 11 παρ. 3. Το κατά πόσον η πρόβλεψη της ΚΥΑ καλύπτεται από την εξουσιοδοτική εμπέλευση της παρ. 3 του άρ. 9 Ν. 2928/2001 είναι ένα άλλο ζήτημα, δεδομένου ότι η παραμόρφωση της φωνής θα πρέπει να θεωρηθεί αυτοτελές μέτρο προστασίας και όχι αυτονόητη προέκταση της εξέτασης με οπτικοακουστική μετάδοση.

<sup>533</sup> Βλ. *Αθ. Διονυσοπούλου*, Το δικαίωμα του κατηγορουμένου στην εξέταση μαρτύρων κατηγορίας, 2017, σ. 158-160 με παράθεση νομολογίας.

<sup>534</sup> *Ν. Βιτώρος*, Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, 2018, σ. 46 που προτείνει έναν έλεγχο αναλογικότητας. Βλ. επίσης *Αθ. Διονυσοπούλου*, *ibid*, σ. 156-161, *Α. Τριανταφύλλου*, Ζητήματα μαρτυρικής απόδειξης, 2014, σ. 281-282.

<sup>535</sup> Αυτό σημαίνει ότι σοβαρά μέτρα δικονομικού καταναγκασμού μπορούν να ληφθούν στην προδικασία βάσει της κατάθεσης ενός προσώπου, η αξιοπιστία του οποίου δεν έχει ελεγχθεί από τον κατηγορούμενο. Βλ. *Α. Τριανταφύλλου*, Ζητήματα μαρτυρικής απόδειξης, 2014, σ. 278, ο οποίος προτείνει είτε την εφαρμογή μίας διάταξης ανάλογης με το άρ. 220 παρ. 2 ΚΠΔ που θα επιτρέπει την παρουσία των συνηγόρων, έστω και σε διαφορετικό χώρο, κατά την εξέταση του μάρτυρα είτε την παρουσία του εισαγγελέα, *ibid*, σ. 281. Βλ. και *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 183, η οποία προτείνει την απαγόρευση της παραπομπής στο ακροατήριο ή της έκδοσης εντάλματος προσωρινής κράτησης με μόνη τη μαρτυρία του προστατευόμενου ανώνυμου μάρτυρα.

<sup>536</sup> Μάλιστα, η αποκάλυψη του ονόματος του μάρτυρα σε περίπτωση αιτήματος του εισαγγελέα ή των διαδίκων ήταν υποχρεωτική έως το 2010, οπότε και το άρ. 9 Ν. 2928/2001 τροποποιήθηκε με το Ν. 3875/2010.

<sup>537</sup> *Ε. Συμεωνίδου-Καστανίδου*, Ο Ν. 2928/2001, ΠoinΔ/νη 2001, σ. 699.

<sup>538</sup> *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 183.

<sup>539</sup> Για τη συμβατότητα της ρύθμισης με τη νομολογία του ΕΔΔΑ βλ. ενδεικτικά *Π. Χριστόπουλο*, Το δικαίωμα του κατηγορουμένου να εξετάζει τους μάρτυρες κατηγορίας, ΠoinΔ/νη 2009, σ. 1302.

#### **IV.Γ.2.iii. Διοικητικά μέτρα**

Διοικητικά μέτρα αποτελούν αφενός η μεταβολή των στοιχείων της ταυτότητας του μάρτυρα και αφετέρου η μετάθεση ή μετάταξη ή απόσπαση του μάρτυρα–δημοσίου υπαλλήλου για αόριστο χρονικό διάστημα με δυνατότητα ανάκλησής της. Τα μέτρα αυτά αποφασίζονται κατά παρέκκλιση από τις κείμενες διατάξεις από τους αρμόδιους Υπουργούς, ύστερα από εισήγηση του αρμόδιου εισαγγελέα πλημμελειοδικών. Η υπουργική απόφαση μπορεί να προβλέπει, μάλιστα, τη μη δημοσίευσή της στην εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθώς και άλλους τρόπους διασφάλισης της μυστικότητας της πράξης.

Η μεταβολή στοιχείων ταυτότητας αποτελεί ένα δραστικό μέτρο, η χρήση του οποίου θα πρέπει να γίνεται με φειδώ, λόγω της «τυπικής εξαφάνισης» του προσώπου την οποία αυτή συνεπάγεται<sup>540</sup>. Παράλληλα, πρέπει να επισημανθεί ότι η έλλειψη μέτρου αντίστοιχου της μετάθεσης για τους εργαζόμενους του ιδιωτικού τομέα έχει επισημανθεί αρνητικά σε σχετικές συστάσεις προς τη χώρα μας<sup>541</sup>.

---

<sup>540</sup> Θ. Δαλακούρας, Προστασία μαρτύρων, ΠοινΔ/νη 2004, σ. 1168.

<sup>541</sup> Βλ. Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ, 2016, σ. 10.

## V. ΕΙΔΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

### V.A. Τα κίνητρα των πληροφοριοδοτών

#### V.A.1. Μοντέλο προστασίας και μοντέλο κινήτρων

Θεωρητικά, τα συστήματα που έχουν διαμορφωθεί προς ενθάρρυνση των πληροφοριοδοτών για την υποβολή καταγγελιών είναι δύο: α) το μοντέλο προστασίας (anti-retaliation/ protective model) και β) το μοντέλο κινήτρων (incentive/bounty model)<sup>542</sup>.

Το πρώτο είναι το παραδοσιακό μοντέλο. Κατά γενική παραδοχή, οι εργαζόμενοι που αποκαλύπτουν παραβάσεις στον εργασιακό χώρο θα πρέπει να προστατεύονται από αντίποινα εκ μέρους των εργοδοτών τους. Τέτοια προγράμματα είδαμε σε προηγούμενες ενότητες κατά την ανάλυση του νομοθετικού καθεστώτος των ΗΠΑ, της ΕΕ και της Ελλάδας. Βέβαια, η διάκριση των δύο συστημάτων δεν είναι απόλυτη, αφού η αποτελεσματικότητα των προστατευτικών ρυθμίσεων αποτελεί ταυτόχρονα κίνητρο για τον πληροφοριοδότη<sup>543</sup>.

Το δεύτερο μοντέλο συνίσταται στην παροχή οικονομικών κινήτρων που συνήθως αφορούν σε ποσοστό επί του ανακτηθέντος ποσού, χωρίς βέβαια να αποκλείονται και τα εναλλακτικά, μη οικονομικής φύσεως έπαθλα, όπως οι έπαινοι και τα τιμητικά βραβεία<sup>544</sup>. Τα τελευταία, αν και δεν είναι αδιάφορα για τους πληροφοριοδότες<sup>545</sup>, δε λειτουργούν ως ικανοποιητικό αντίβαρο στους κινδύνους και το ρίσκο που αυτοί αναλαμβάνουν προβαίνοντας στην καταγγελία τους<sup>546</sup>. Όπως έχει χαρακτηριστικά διατυπωθεί, «η τιμητική διάκριση μπορεί να αποτελεί από μόνη της μία ανταμοιβή, αλλά για πολλούς, το χρήμα είναι περισσότερο ικανοποιητικό.»<sup>547</sup>

Σκόπιμη κρίθηκε, τέλος, η αναφορά και σε ένα τρίτο μοντέλο, αυτό που ο καθηγητής *Moberly* αποκαλεί *structural model* (μοντέλο οργάνωσης ή διοίκησης) και το οποίο υιοθέτησε,

---

<sup>542</sup> T.M. Dworkin, SOX and Whistleblowing, 2007, σ. 1768-1769.

<sup>543</sup> R. G. Vaughn, Successes and Failures, 2012, σ. 125, R. N Wilkey, Federal Whistleblower Protection, 2003, σ. 349.

<sup>544</sup> Βλ. R. G. Vaughn, Successes and Failures, 2012, σ. 139-140. Τέτοια έπαθλα απονέμονται στο Ισραήλ. Βλ. OSHA, Assessment of key anti-corruption, 2017, σ. 18. Στην παρούσα αλληλουχία συζητείται η διάκριση των κινήτρων ανάλογα με την εξωτερική ή εσωτερική τους προέλευση σε ενδογενή, όπως το αίσθημα της επάρκειας και της επιτυχούς αντιμετώπισης μιας πρόκλησης και σε εξωγενή, όπως η οικονομική ανταμοιβή και η προαγωγή. Βλ. T. M. Dworkin & E. S. Callahan, Do Good and Get Rich, 1992, σ. 285. Ανάλογα δε με την ποιότητα των κινήτρων αυτά διακρίνονται σε αλτρουιστικά και εγωκεντρικά. Βλ. A. J. Brown et al, International Handbook, 2014, σ. 207 επ.

<sup>545</sup> Βλ. λ.χ. για την επιρροή της κοινής γνώμης J. V. Butler et al, Motivating Whistleblowers, 2017, σ. 4, 14.

<sup>546</sup> Βλ. έρευνα A. Dyck et al, Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?, 2010, σ. 2239-2240, 2248, όπου αποδείχθηκε πως η προοπτική φήμης και καριέρας ως κίνητρο έχει επιρροή μόνο στους δημοσιογράφους που πρόκειται να αποκαλύψουν τεράστια σκάνδαλα γνωστών επιχειρήσεων.

<sup>547</sup> T. M. Dworkin & E. S. Callahan, Do Good and Get Rich, 1992, σ. 64.

όπως είδαμε, ο SOX. Πρόκειται κατ' ακριβολογία για ένα μοντέλο που προωθεί την ορθή οργάνωση και διοίκηση του νομικού προσώπου κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να ενθαρρύνονται οι πληροφοριοδότες να καταγγείλουν τις παρανομίες χωρίς φόβο για αντίποινα<sup>548</sup>. Ο ίδιος αμφισβητεί την αποτελεσματικότητα του μοντέλου προστασίας, θεωρώντας πως αδυνατεί να παράσχει ρεαλιστικά κίνητρα στους πληροφοριοδότες<sup>549</sup>.

Τη θέση του αυτή στηρίζει στη σκέψη ότι η προστασία βάσει αυτού περιορίζεται στο μετά την αποκάλυψη χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα να είναι περισσότερο κατασταλτική και όχι προληπτική. Παράλληλα, επικαλείται έρευνες βάσει των οποίων οι εργαζόμενοι συνήθως αγνοούν ότι προστατεύονται από τα αντίποινα του εργοδότη, ακόμα όμως και αν το γνώριζαν, δεν είναι δεδομένη η απόφασή τους να προβούν στην αποκάλυψη, λόγω της αποσπασματικής προστασίας των πληροφοριοδοτών σε κρατικό ή ομοσπονδιακό επίπεδο<sup>550</sup>. Για το λόγο αυτό, υποστηρίζει ότι την αποτελεσματική προώθηση του whistleblowing υπόσχεται η υιοθέτηση εσωτερικών διαύλων αναφοράς και κωδίκων δεοντολογίας που απαγορεύουν κάθε είδους αντίποινα σε βάρος των εργαζομένων που αποκαλύπτουν παραβάσεις<sup>551</sup>.

Συνήθως υφίσταται συνδυασμός των ανωτέρω μοντέλων προς αποτελεσματικότερη λειτουργία τους. Για παράδειγμα, τα συστήματα οικονομικών κινήτρων δεν μπορούν να αποδώσουν χωρίς προβλέψεις για την προστασία από τα αντίποινα<sup>552</sup>. Στην παρούσα ενότητα θα εντυφλήσουμε στο δεύτερο μοντέλο, αυτό των οικονομικών κινήτρων. Δεδομένου ότι η ιδέα της χρηματικής ανταμοιβής των μαρτύρων έχει διχάσει την κοινή γνώμη, κρίθηκε σκόπιμη η παράθεση και ο σχολιασμός των κυριότερων κατά αυτής αντιρρήσεων, με σκοπό να αναδειχθεί η αποτελεσματικότητα των συστημάτων αυτών και να δοθεί τροφή για σκέψη.

#### **V.A.2. Ειδικά το μοντέλο των οικονομικών κινήτρων (bounty system)**

Κεντρικό μέλημα στους νομοθέτες των ΗΠΑ, αλλά και άλλων κρατών, όπως ο Καναδάς και η Νότια Κορέα<sup>553</sup>, έχει αποτελέσει η πρόβλεψη οικονομικών κινήτρων για τους πληροφοριοδότες που εντοπίζουν και αποκαλύπτουν πράξεις κακοδιαχείρισης και διαφθοράς. Παρά την υιοθέτηση διάφορων μέτρων από μεγάλες εταιρείες παγκοσμίως προς αντιμετώπιση της διαφθοράς, έρευνες έχουν αποδείξει ότι οι πληροφοριοδότες αποτελούν το σημαντικότερο εργαλείο καταπολέμησής της έως σήμερα<sup>554</sup>. Αυτό δεν εκπλήσσει αν αναλογισθεί κανείς την

<sup>548</sup> R. Moberly, Sarbanes-Oxley's Structural Model, 2006, σ. 1141 επ.

<sup>549</sup> *Ibid*, σ. 1126-1130 επ. Βλ. επίσης για την τριπλή αυτή διάκριση σε μοντέλο προστασίας, μοντέλο κινήτρων και μοντέλο διοίκησης σε J. Gonzalez, A Pot of Gold at the End of the Rainbow, 2010, σ. 327-337.

<sup>550</sup> R. Moberly, Sarbanes-Oxley's Structural Model, 2006, σ. 1129-1130.

<sup>551</sup> *Ibid*, σ. 1141 επ., R. Moberly, Protecting Whistleblowers by Contract, 2008, σ. 1006 επ.

<sup>552</sup> R. G. Vaughn, Successes and Failures, 2012, σ. 126.

<sup>553</sup> Transparency International, Anti-Corruption Helpdesk, 2018, σ. 1.

<sup>554</sup> P. Andon et al, Impact of Financial Incentives, 2018, σ. 165.

συνθετότητα και την εκ κρυπτώ τέλεση των εν λόγω συμπεριφορών που τις καθιστούν μία «εξ' ορισμού αδιαφανή εγκληματικότητα»<sup>555</sup>, όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή της παρούσας.

Είναι γνωστό ότι η επιρροή αυτών των κινήτρων, αλλά και η εν γένει ωφελιμότητά τους δεν είναι ευρέως αποδεκτή, παρά την ιστορική εδραίωσή τους σε κράτη όπως οι ΗΠΑ. Τα ευρωπαϊκά κράτη λ.χ. διατηρούσαν ανέκαθεν αρνητική στάση στα προγράμματα οικονομικής ανταμοιβής, όπως αποδεικνύεται από την έλλειψη τέτοιας ρύθμισης, τόσο στην εσωτερική νομοθεσία της συντριπτικής πλειοψηφίας των κρατών μελών της ΕΕ<sup>556</sup>, όσο και στην ανωτέρω ευρωπαϊκή Οδηγία.

Βέβαια, αυτό θα πρέπει να τεθεί ξανά υπό συζήτηση, αν αναλογισθεί κανείς ότι στον Κανονισμό 594/2014 υφίσταται σχετική πρόβλεψη<sup>557</sup>. Η στάση της ΕΕ έχει, πάντως, υποστεί κριτική και αποδίδεται μάλλον σε ιστορικούς λόγους και ιδίως στην εκτεταμένη χρήση των πληροφοριοδοτών στα ναζιστικά και αυταρχικά καθεστώτα, η οποία έχει καθιερώσει στην κοινή γνώμη την αντίληψη ότι ο χρηματισμός των προσώπων αυτών συνιστά «ανήθικη συναλλαγή»<sup>558</sup>.

#### **V.A.2.a. Επιχειρήματα κατά του μοντέλου και αντίκρουσή τους**

##### **V.A.2.a.i. Αποτυχία ποιοτικής και ποσοτικής αναβάθμισης των καταγγελιών**

Μία πρώτη αντίρρηση που εγείρεται σε βάρος των προγραμμάτων οικονομικών κινήτρων είναι ότι αποτυγχάνουν στους δύο βασικότερους στόχους τους, ήτοι την αναβάθμιση αφενός της ποιότητας και αφετέρου της ποσότητας των καταγγελιών. Η αρμόδια εποπτική αρχή της Τράπεζας της Αγγλίας στο επτασέλιδο σημείωμα που εξέδωσε τον Ιούλιο του 2014 ισχυρίστηκε ότι δεν υπάρχουν εμπειρικά στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι τα οικονομικά κίνητρα οδηγούν σε αύξηση του αριθμού ή της ποιότητας των καταγγελιών<sup>559</sup>. Ωστόσο, αξιόπιστες ακαδημαϊκές έρευνες έχουν αποδείξει ότι αυτή η θέση είναι προβληματική<sup>560</sup>.

Όσον αφορά τη χαμηλή ποιότητα των καταγγελιών, λεκτέα τα ακόλουθα: Σε έρευνα που διεξήχθη από τους *Dyck et al*, παρατηρήθηκε ότι οι υπάλληλοι του συστήματος υγείας —δηλαδή

<sup>555</sup> *M. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015, σ. 176.

<sup>556</sup> Η Σλοβακία είναι ένα κράτος μέλος που παρέχει οικονομικά κίνητρα στους πληροφοριοδότες. *European Commission*, Impact Assessment, 2018, σ. 36 σημ. 155, *OSHA*, Assessment of key anti-corruption, 2017, σ. 18.

<sup>557</sup> Βλ. ανωτ. υπό στ. [III.A.1](#). Την πρόβλεψη αυτή επισημαίνει ο *Δ. Τσιλίκης*, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες, 2018, στ. ΣΤ αρ. 27, ως ρύθμιση που θέτει σε νέα διάσταση το θέμα των οικονομικών κινήτρων στην ΕΕ. Ομοίως *D. Kafteranis*, Rethinking Financial Rewards, 2019, σ. 40.

<sup>558</sup> *T. Nyrreröd & G. Spagnolo*, A proposed EU directive, 2018, *T. Nyrreröd & G. Spagnolo*, Whistleblower Protections but no Rewards, 2018, σ. 7, *P. Buccirossi et al*, Whistleblower Rewards, 2017, σ. 14, *E. Andreis*, Towards Common Minimum Standards, 2019, σ. 585-587.

<sup>559</sup> FiCA & PRA Note 2014, σ. 7.

<sup>560</sup> *T. Nyrreröd & G. Spagnolo*, Myths and numbers, 2019, σ. 5, *T. Nyrreröd & G. Spagnolo*, Whistleblower Protections but no Rewards, 2018, σ. 4, *Transparency International*, Anti-Corruption Helpdesk, 2018, σ. 3 και 5.



ενός τομέα όπου η διαδικασία qui tam του FCA μπορεί να αποφέρει κέρδη, καθότι τα έξοδα περίθαλψης αποτελούν κρατική περιουσία— συνετέλεσαν σε σημαντικό βαθμό στην αποκάλυψη της απάτης σε βάρος του Κράτους, δεδομένου ότι το 41% των περιπτώσεων ερχόταν στο φως από αυτούς, σε αντίθεση με τους υπαλλήλους των άλλων κλάδων, όπου το ποσοστό αυτό ανερχόταν σε μόλις 14%<sup>561</sup>. Αυτό προκύπτει και από τις στατιστικές του DoJ που αποδεικνύουν ότι η αμερικανική Κυβέρνηση ανακτά δισεκατομμύρια δολάρια ετησίως από τους πληροφοριοδότες και τη διαδικασία qui tam<sup>562</sup>.

Πιο πρόσφατη έρευνα των *Call et al* έδειξε, εξάλλου, πως οι συνέπειες που μπορεί να υποστεί ο πληροφοριοδότης από την τυχόν εμπλοκή του ή εσφαλμένη πληροφόρηση έχει ως αποτέλεσμα την αξιολόγηση της ποιότητας των πληροφοριών που αυτός παρέχει στις Αρχές<sup>563</sup>, καταρριπτομένου, έτσι, του ισχυρισμού ότι τα οικονομικά κίνητρα υποβαθμίζουν την ποιότητα των υποβαλλόμενων αναφορών.

Αναφορικά δε με την ποσότητα των καταγγελιών, εμπειρικά στοιχεία διαψεύδουν την αιτίαση της Τράπεζας της Αγγλίας. Συγκεκριμένα, μετά τις τροποποιήσεις του FCA το 1986, παρατηρήθηκε τεράστια αύξηση στον αριθμό των ετησίων καταγγελιών. Μόλις 30 καταγγελίες κατατέθηκαν το έτος 1987 και με ανοδική πορεία έφτασαν τις 633 το έτος 2019<sup>564</sup>. Η άνοδος αυτή οφείλεται, όμως, στο ότι το 1986 η διαδικασία qui tam κατέστη δελεαστικότερη και αποτελεσματικότερη<sup>565</sup>.

Η SEC, επίσης, εμφανίζει σταθερή ανοδική πορεία στις καταγγελίες που δέχεται από τους πληροφοριοδότες μετά την εφαρμογή του Dodd Frank Act, οπότε και η απονομή των χρηματικών επάθλων σταμάτησε να επαφίεται στη διακριτική της ευχέρεια και κατέστη υποχρεωτική<sup>566</sup>. Μάλιστα, το οικονομικό έτος 2019 δέχθηκε 5.200 καταγγελίες, ήτοι το δεύτερο κατά σειρά μεγαλύτερο αριθμό καταγγελιών έως τώρα<sup>567</sup>. Το ίδιο ισχύει και για την IRS μετά τις τροποποιήσεις του 2006 που κατέστησαν την απονομή των χρηματικών επάθλων υποχρεωτική<sup>568</sup>.

---

<sup>561</sup> A. Dyck *et al*, Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?, 2010, σ. 2215 και 2246.

<sup>562</sup> Όπως προκύπτει από την ιστοσελίδα του DoJ, η αμερικανική κυβέρνηση τα έτη 2018-2019 ανέκτησε περίπου 4 δις. δολάρια από τη διαδικασία qui tam. Βλ. για το έτος 2018 σε <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-28-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2018> και για το έτος 2019 σε <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-3-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2019>.

<sup>563</sup> A. Call *et al*, Whistleblowers and Outcomes, 2018, σ. 163-164.

<sup>564</sup> Βλ. στατιστικές από το 1986 έως το 2018 σε <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-28-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2018> και για το έτος 2019 βλ. σύνδεσμο ό.π.

<sup>565</sup> Ibid.

<sup>566</sup> SEC 2017 report, σ. 18, T. Nyreöd & G. Spagnolo, Myths and numbers, 2019, σ. 6.

<sup>567</sup> SEC 2019 report, σ. 2.

<sup>568</sup> Βλ. ανωτ. [II.E.3.α.](#) Έκτοτε, σημειώθηκε δραματική αύξηση των καταγγελιών και η υπηρεσία έχει φτάσει να δέχεται πάνω από 20.000 καταγγελίες ετησίως. Βλ. IRS, Annual Report 2019, σ. 13, T. Nyreöd & G. Spagnolo, Myths and numbers, 2019, σ. 6.

Πέραν των ανωτέρω, αποτελέσματα ερευνών αποδεικνύουν ότι τα χρηματικά έπαθλα αυξάνουν την πιθανότητα της καταγγελίας και επιδρούν θετικά στους πληροφοριοδότες<sup>569</sup>, και μάλιστα κατά κανόνα ασχέτως της δημόσιας κριτικής που μπορεί αυτοί να υποστούν<sup>570</sup> και ασχέτως της σοβαρότητας της καταγγελλόμενης παράβασης<sup>571</sup>. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η επιρροή των οικονομικών κινήτρων αποτελεί ζήτημα που διαφοροποιείται ανάλογα με τα ατομικά χαρακτηριστικά του πληροφοριοδότη, όπως το φύλο ή την οικονομική του κατάσταση<sup>572</sup>.

#### **V.A.2.a.ii. Το οικονομικό κόστος διαχείρισης των καταγγελιών**

Δύσκολα μπορεί να παροραθεί το οικονομικό κόστος που συνεπάγεται η εξέταση ενός υψηλού αριθμού καταγγελιών<sup>573</sup>. Πράγματι, τα προγράμματα ανταμοιβής έχουν θεωρηθεί ένα εξαιρετικά κοστοβόρο εργαλείο καταπολέμησης της διαφθοράς. Και αν το κόστος είναι τέτοιο που υπερκερνά τα οφέλη, τότε ίσως η αποτελεσματικότητα του συστήματος αυτού να πρέπει να τεθεί επί τάπητος. Αυτό ήταν και ένα από τα επιχειρήματα της Τράπεζας της Αγγλίας<sup>574</sup>.

Όμως, μία τέτοια αντίρρηση υποπίπτει στο σφάλμα ότι αποβλέπει μονομερώς στο κόστος της διαχείρισης αυτών των προγραμμάτων, χωρίς να υπολογίζει το κόστος που θα απαιτούνταν για την απόκτηση των *συγκεκριμένων*, από άποψη ποιότητας και ποσότητας, πληροφοριών<sup>575</sup>. Εξ άλλου, η ίδια η απόκτηση και αξιολόγηση των πληροφοριών από τον πληροφοριοδότη απαιτεί ένα κόστος, για το οποίο αυτός θα πρέπει να ανταμειφθεί. Ο τελευταίος είναι μία πηγή πληροφοριών και τα συστήματα ανταμοιβής αναγνωρίζουν την οικονομική αξία αυτών των πληροφοριών. Όπως χαρακτηριστικά έχει διατυπωθεί, οι εκ των έσω πληροφορίες είναι ένα δημόσιο αγαθό, το οποίο δεν μπορεί να αγοραστεί με άλλο τρόπο πλην των προγραμμάτων ανταμοιβής<sup>576</sup>.

Φρονούμε ότι το φαινόμενο της υπερφόρτωσης των αρμοδίων Αρχών μπορεί να αντιμετωπισθεί αφενός μέσω μίας απλής και σύντομης διαδικασίας με την οποία θα απορρίπτονται χωρίς πρόσθετες διατυπώσεις οι προφανώς απαράδεκτες ή αβάσιμες καταγγελίες και αφετέρου με

---

<sup>569</sup> Βλ. ενδεικτικά *A. Dyck et al, Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?*, 2010, σ. 2215, *J. V. Butler et al, Motivating Whistleblowers*, 2017, σ. 4, *T. Nyreöd & G. Spagnolo, Financial Incentives*, 2019, σ. 3-6, *B. R. Stikeleather, When do employers benefit*, 2016, σ. 12.

<sup>570</sup> *J. V. Butler et al, Motivating Whistleblowers*, 2017, σ. 14.

<sup>571</sup> *A. Dyck et al, Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?*, 2010, σ. 2215.

<sup>572</sup> Βλ. *T. M. Dworkin & E. S. Callahan, Do Good and Get Rich*, 1992, σ. 291-292.

<sup>573</sup> Βλ. *M. J. Ferziger & D. C. Currell, Snitching for Dollars*, 1999, σ. 1158-1160.

<sup>574</sup> FiCA & PRA Note 2014, σ. 2.

<sup>575</sup> *T. Nyreöd & G. Spagnolo, Myths and numbers*, 2019, σ. 8.

<sup>576</sup> “*a public good for which there is no market*”, *R. G. Vaughn, Successes and Failures*, 2012, σ. 127. Βλ. επίσης *T. M. Dworkin & E. S. Callahan, Do Good and Get Rich*, 1992, σ. 64, που θεωρούν πως τα προγράμματα ανταμοιβής μάλλον αξίζουν το κόστος (worth its costs).

την υποχρέωση πληρωμής ενός χρηματικού ποσού, εν είδει παραβόλου, για την κατάθεση<sup>577</sup>. Δεν υπάρχουν, σε κάθε περίπτωση, εμπειρικές αποδείξεις που να επιβεβαιώνουν ότι το κόστος διαχείρισης των προγραμμάτων ανταμοιβής είναι μεγαλύτερο από αυτό που θα έπρεπε να διατεθεί για την απόκτηση των ίδιων πληροφοριών μέσω της συνήθους διαδικασίας του κρατικού διωκτικού μηχανισμού<sup>578</sup>. Αντιθέτως, έρευνες αποδεικνύουν το αντίθετο<sup>579</sup>.

### **V.A.2.a.iii. Το φαινόμενο της παγίδευσης (entrapment)**

Οι πολέμιοι των προγραμμάτων ανταμοιβής επικαλούνται την πιθανότητα το οικονομικό κίνητρο να οδηγήσει σε εμπαιγμό (gaming) και κατάχρηση του συστήματος μέσω του φαινομένου της παγίδευσης (entrapment)<sup>580</sup>. Πράγματι, εγείρονται κατά καιρούς ανησυχίες ότι οι εργαζόμενοι μπορεί να παρασύρουν τους συναδέλφους τους στο να παραβιάσουν το νόμο, προκειμένου να τους εκθέσουν ως παραβάτες και να επωφεληθούν από το χρηματικό όφελος.

Σε συνάρτηση με αυτόν τον προβληματισμό αναφέρεται, επίσης, η πιθανότητα εκβιασμού των επιχειρήσεων που, υπό την απειλή καταστροφής της εμπορικής φήμης τους, καθίστανται ευάλωτες σε σύναψη «οικονομικών συμφωνιών» με τον πληροφοριοδότη<sup>581</sup>. Η αιτίαση αυτή στηρίζεται μάλλον στη σκέψη ότι ο εργαζόμενος, θεωρώντας εξόχως πιθανή την απολαβή του χρηματικού επάθλου, βρίσκεται σε πλεονεκτική θέση έναντι του οργανισμού και διακατέχεται από αίσθημα ασφαλείας, κάτι το οποίο του επιτρέπει να προτείνει «διαπραγματεύσεις» προς ευκολότερο και άμεσο κέρδος.

Όμως, τρόποι για την αντιμετώπιση των προπεριγραφόμενων φαινομένων υπάρχουν. Καταρχήν, το φαινόμενο της παγίδευσης μπορεί, ανάλογα με τις περιστάσεις, να συνιστά αξιόποινη συμμετοχή στο αντίστοιχο αδίκημα<sup>582</sup>. Σημαντικότερο όμως είναι ότι, βάσει των σχετικών διατάξεων, ένας τέτοιος πληροφοριοδότης εξαιρείται ή λαμβάνει μειωμένο χρηματικό έπαθλο. Για παράδειγμα, στο FCA προβλέπεται ότι, ασχέτως εάν η Κυβέρνηση συμμετάσχει ή όχι στη διαδικασία, το ποσό της αμοιβής του ενάγοντος μπορεί να μειωθεί ακόμα και κάτω του 10%, αν αποδειχθεί ότι αυτός προκάλεσε ή σχεδίασε την παράβαση, την οποία τώρα φέρει προς κρίση

---

<sup>577</sup> T. Nyreöd & G. Spagnolo, Myths and numbers, 2019, σ. 10. Οι M. J. Ferziger & D. C. Currell, Snitching for Dollars, 1999, σ. 1160 αναφέρουν πως μία επιλογή θα ήταν η επέκταση του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας qui tam, ώστε να μειωθεί το διοικητικό κόστος έρευνας των υποβαλλόμενων καταγγελιών που παρατηρείται στις υπόλοιπες διαδικασίες των προγραμμάτων ανταμοιβής. Βέβαια, για να ευοδώσει αυτή η επιλογή θα πρέπει να συνοδευτεί από αντίστοιχη αύξηση των χρηματικών επάθλων, αντίστοιχων προς τον FCA.

<sup>578</sup> Έτσι T. Nyreöd & G. Spagnolo, Myths and numbers, 2019, σ. 10.

<sup>579</sup> Y. Givati, A Theory of Whistleblower Rewards, 2016, σ. 44.

<sup>580</sup> FiCA & PRA Note 2014, σ. 3. Βλ. και *Transparency International*, Anti-Corruption Helpdesk, 2018, σ. 5-6.

<sup>581</sup> R. Howse & D. D. Ronald, Rewarding Whistleblowers, 1995, σ. 527.

<sup>582</sup> Δεν πρόκειται εδώ για τη γνωστή περίπτωση του προβοκάτορα ηθικού αυτουργού (agent provocateur, άρ. 46 παρ. 2 ΠΚ), καθώς αυτή έχει εφαρμογή μόνο έναντι των κρατικών υπαλλήλων. Βλ. X. Μυλωνόπουλο, Ποινικό Δίκαιο, 2020, σ. 871.

ενώπιον του Δικαστηρίου<sup>583</sup>, ενώ εάν αυτός έχει καταδικαστεί ποινικά για συμπεριφορά που καταγγέλλει, τότε αποκλείεται από τη διαδικασία, καθώς και από την απονομή οποιουδήποτε ποσού<sup>584</sup>. Παρεμφερής πρόβλεψη υφίσταται και στην IRS, βάσει της οποίας, στην περίπτωση που ο μάρτυρας έχει σχεδιάσει ή προκάλεσε την φορολογική παράβαση, τότε η επιτροπή μπορεί να μειώσει ή ακόμα και να αρνηθεί την οικονομική ανταμοιβή του τελευταίου, ενώ ο αποκλεισμός από το έπαθλο καθίσταται υποχρεωτικός, αν ο πληροφοριοδότης καταδικάστηκε ποινικά για τον ανωτέρω ρόλο του<sup>585</sup>.

Ίσως αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο οι αναφορές των αρμοδίων αρχών των ΗΠΑ δεν έχουν αναδείξει την παγίδευση ως επείγον ζήτημα<sup>586</sup>. Εξάλλου, η πιθανότητα εκβιασμού των επιχειρήσεων δεν συνιστά ίδιον των προγραμμάτων οικονομικών κινήτρων, ακόμα κι αν υπάρχει η θεωρητική δυνατότητα μία τέτοια πρακτική να διευκολύνεται μέσω αυτών.

#### **V.A.2.a.iv. Το φαινόμενο των ψευδών καταγγελιών**

Η βασικότερη αντίρρηση κατά των συστημάτων οικονομικών κινήτρων είναι η πιθανότητα τα τελευταία να οδηγήσουν σε κατασκευή (fabrication) ψευδών ισχυρισμών ή σε διαστρέβλωση φημών και διαδιδόμενων πληροφοριών προς το συμφέρον του πληροφοριοδότη, με αποτέλεσμα την άδικη προσβολή της τιμής και της υπόληψης του θιγόμενου προσώπου, αλλά και την άσκοπη απασχόληση των αρχών<sup>587</sup>.

Ωστόσο, οι κακόβουλες και ψευδείς καταγγελίες είναι σπάνιες στην πράξη<sup>588</sup>. Και αυτό γιατί η εν λόγω συμπεριφορά συνιστά ποινικό αδίκημα, με αποτέλεσμα ο ίδιος ο πληροφοριοδότης να εκτίθεται στον κίνδυνο ποινικών κυρώσεων. Με βάση δε τον Internal Revenue Code (IRC), για να απονεμηθεί το χρηματικό έπαθλο στον πληροφοριοδότη, θα πρέπει οι πληροφορίες του να υποβλήθηκαν επί ποινή ψευδορκίας<sup>589</sup>. Το ίδιο ισχύει και στο πρόγραμμα της SEC<sup>590</sup>. Η υποβολή πληροφοριών επί ποινή ψευδορκίας είναι απαραίτητος όρος, λοιπόν, για την απονομή του

---

<sup>583</sup> 31 USC §3730(d)(1)-(3).

<sup>584</sup> Χωρίς βεβαίως να επηρεάζεται η δυνατότητα της Κυβέρνησης να συνεχίσει τη δίκη. 31 USC §3730 (d)(3).

<sup>585</sup> 26 USC §7623(b)(3). Παραδόξως, δεν εξαιρείται από το χρηματικό έπαθλο αυτός που καταδικάστηκε ως αντουργός για την παράβαση που καταγγέλλει, αφού ελλείπει πρόβλεψη αντίστοιχη με του FCA. Βλ. κριτική *Pacella J. M., Bounties for Bad Behavior*, 2015, σ. 381 επ.

<sup>586</sup> *T. Nyreöd & G. Spagnolo, Myths and numbers*, 2019, σ. 10.

<sup>587</sup> FiCA & PRA Note 2014, σ. 3, *A Theory of Whistleblower Rewards*, 2016, σ. 52, *R. G. Vaughn, Successes and Failures*, 2012, σ. 132, *D. Fitzgerald & S. Coffey, Informants*, 2015, σ. 46.

<sup>588</sup> *T. Nyreöd & G. Spagnolo, Myths and numbers*, 2019, σ. 11. Ομοίως *NWC, Foreign Corrupt Practices Act*, 2018, σ. 9. Τον κίνδυνο απορρίπτουν και οι *T. M. Dworkin & E. S. Callahan, Do Good and Get Rich*, 1992, σ. 325-326.

<sup>589</sup> 26 USC §7623(b)(6)(C).

<sup>590</sup> 17 CFR §240.21F-9(b)-(c).

χρηματικού επάθλου, κάτι το οποίο σημαίνει ότι σε περίπτωση ψευδούς καταγγελίας ο πληροφοριοδότης τελεί, εκτός από συκοφαντική δυσφήμιση, και ψευδορκία<sup>591</sup>.

Ψευδορκία στοιχειοθετείται και στην περίπτωση ψευδών ισχυρισμών κατά τη διαδικασία *qui tam*<sup>592</sup>, ενώ εν προκειμένω —και υπό τον όρο ότι η Κυβέρνηση δεν συνέχισε τη διαδικασία— προβλέπεται η καταβολή των δικαστικών εξόδων του εναγόμενου σε βάρος του ενάγοντος<sup>593</sup>. Εξάλλου, η κατάθεση κακόβουλης αγωγής *qui tam* δε συμφέρει τον πληροφοριοδότη, λόγω του κόστους και του χρόνου που απαιτεί η έναρξη ενός δικαστικού αγώνα<sup>594</sup>.

Είτε η υποβολή ψευδών καταγγελιών είναι ένας υπαρκτός κίνδυνος είτε όχι, αποτελεί ένα ζήτημα το οποίο επαφίεται στην αποτελεσματικότητα του συστήματος ποινικών κυρώσεων κάθε κράτους. Όπως μας δόθηκε η ευκαιρία να αναφέρουμε και σε άλλο σημείο της παρούσας, βαριές ποινές ή επιβαρυντικές περιστάσεις για τα αδικήματα της συκοφαντικής δυσφήμισης και της ψευδορκίας μπορούν να λειτουργήσουν ως επαρκές αντιστάθμισμα τέτοιων μειονεκτημάτων<sup>595</sup>.

#### **V.A.2.a.v. Τα προγράμματα ανταμοιβής ως αντικίνητρο στην καταγγελία**

Το σύστημα των οικονομικών κινήτρων κάποιες φορές μπορεί να οδηγήσει σε ανεπιθύμητα αποτελέσματα ή να είναι αλυσιτελές. Πράγματι, έρευνες απέδειξαν ότι μεταξύ της σοβαρότητας της παράβασης και της πρόβλεψης χρηματικού επάθλου υφίσταται μία αλληλεπίδραση. Έτσι, το τελευταίο δεν φαίνεται να έχει σημασία στις περιπτώσεις που οι μάρτυρες θεωρούν την παράβαση ηθικώς απαράδεκτη (*morally offensive*), οπότε θα την κατήγγειλαν ούτως ή άλλως<sup>596</sup>.

Ακόμα, όμως, κι αν οι μάρτυρες δε θεωρούν την παράβαση σοβαρή, το ποσοστό των καταγγελιών εμφανίζεται μειωμένο —σε σχέση με το αντίστοιχο χωρίς την πρόβλεψη οικονομικών κινήτρων— στις περιπτώσεις που προβλέπεται ένα χρηματικό έπαθλο μικρής

---

<sup>591</sup> Οι Αρχές αυτές δεν έχουν όμως την αρμοδιότητα να επιβάλουν κάποια κύρωση. Γι' αυτό έχει προταθεί νομοθετική ρύθμιση που θα επιτρέπει ρητά σε αυτές την επιβολή κυρώσεων για τις ψευδείς καταγγελίες, μολονότι αναγνωρίζεται ότι μία τέτοια επιλογή θα λειτουργούσε αποθαρρυντικά για τους πληροφοριοδότες. *Y. Givati, A Theory of Whistleblower Rewards*, 2016, σ. 27-28.

<sup>592</sup> Βλ. 18 USC §1623.

<sup>593</sup> 31 USC §3730(d)(4). Εάν η Κυβέρνηση συνεχίσει τη διαδικασία, δεν ισχύει η πρόβλεψη. Μάλιστα, στην απόφαση *United States ex rel. Brooks v. Stevens-Henager Coll., Inc.*, 359 F. Supp. 3d 1088 \*1123 (D. Utah 2019) έγινε δεκτό ότι από τη στιγμή που η Κυβέρνηση συμμετάσχει στη διαδικασία, ο ενάγων δεν έχει δικαίωμα να καταθέσει επιπρόσθετους ισχυρισμούς, καθώς τυχόν αντίθετη κρίση θα υποβίβαζε τη ρύθμιση της ανωτέρω πρόβλεψης, αφού ενδέχεται τα νέα στοιχεία να είναι ψευδή και, λόγω της συμμετοχής της Κυβέρνησης, να μην μπορεί να εφαρμοσθεί η διάταξη, ώστε να καταβληθούν τα δικαστικά έξοδα στον εναγόμενο.

<sup>594</sup> *T. M. Dworkin & E. S. Callahan, Do Good and Get Rich*, 1992, σ. 326.

<sup>595</sup> *T. Nyreöd & G. Spagnolo, Myths and numbers*, 2019, σ. 11, *Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος*, 2016, σ. 61.

<sup>596</sup> *Y. Feldman & O. Lobel, The Incentive Matrix*, 2010, σ. 40, *P. Andon et al, Impact of Financial Incentives*, 2018, σ. 166 και 175, *T. M. Dworkin & E. S. Callahan, Do Good and Get Rich*, 1992, σ. 293-294.

αξίας<sup>597</sup>. Εν προκειμένω, μόνο ένα υψηλό χρηματικό ποσό θα μπορούσε να έχει σημασία, με το σκεπτικό ότι η καταγγελία που υποκινείται από αίσθημα καθήκοντος παρέχει ένα υψηλό στάτους στον πληροφοριοδότη, ενώ αυτή που αποσκοπεί στην αποκόμιση ενός μικρού χρηματικού ποσού φέρει ένα κοινωνικό στίγμα (social stigma)<sup>598</sup>.

Τις περισσότερες, όμως, φορές ο δισταγμός που προκαλούν τα οικονομικά κίνητρα οφείλεται στο αποτέλεσμα της ανάλυσης κόστους – οφέλους που ενεργείται από το δυνητικό πληροφοριοδότη<sup>599</sup>, όταν οι διατάξεις θέτουν ένα ελάχιστο χρηματικό όριο, το οποίο θα πρέπει να ανακτηθεί από το κράτος, προκειμένου να χορηγηθεί το χρηματικό έπαθλο. Κάτι τέτοιο συμβαίνει λ.χ. στο πρόγραμμα της SEC, όπου το κατώτατο χρηματικό όριο της κύρωσης που θα πρέπει να επιβληθεί στον παραβάτη ανέρχεται, όπως είδαμε, σε 1 εκ. δολάρια, καθώς και της IRS όπου το κατώτατο όριο ανέρχεται σε 2 εκ δολάρια<sup>600</sup>.

Σύμφωνα με έρευνα του Πανεπιστημίου της Φλόριντα, σε τέτοιες περιπτώσεις οι συμμετέχοντες αποφάσιζαν να μην αποκαλύψουν την απάτη, είτε αξιολογώντας τη βλάβη χαμηλότερα από ό, τι πράγματι ήταν είτε αποφασίζοντας να αναμείνουν μέχρις ότου μεγιστοποιηθεί το ποσό σε σημείο τέτοιο, ώστε να υπερβαίνει καταφανώς και με βεβαιότητα το ελάχιστο απαιτούμενο<sup>601</sup>. Κατά τον καθηγητή James Wainberg «Όταν προβλέπονται οικονομικά κίνητρα για τους πιθανούς καταγγέλλοντες, μετατίθεται το πλαίσιο απόφασης από το “να κάνω το σωστό” σε αυτό της ανάλυσης κόστους – οφέλους. Ως αποτέλεσμα, όταν το δεδομένο κόστος της καταγγελίας είναι μεγαλύτερο από το προσδοκώμενο όφελος, οι άνθρωποι θα είναι πολύ λιγότερο πιθανό να αναφέρουν από ό, τι αν δεν είχαν καθόλου ενημερωθεί για την ύπαρξη ενός προγράμματος οικονομικών κινήτρων.»<sup>602</sup>

Σε άλλες, πάλι, περιπτώσεις το πρόσωπο δύναται να καθυστερεί σκοπίμως την καταγγελία του, όχι από αβεβαιότητα για την πλήρωση ή μη του ελαχίστου ορίου, αλλά με πρόθεση να μετεξελιχθεί η βλάβη σε μεγαλύτερης έντασης, δεδομένου ότι κομβικός παράγοντας για την εκτίμηση του ύψους του χρηματικού επάθλου είναι η σοβαρότητα της παράβασης. Κατ' ακολουθίαν, σοβαρότερη ζημία συνεπάγεται υψηλότερη κύρωση και μεγαλύτερη αμοιβή<sup>603</sup>.

Αυτά τα ευρήματα είναι ιδιαίτερα προβληματικά, καθώς η έγκαιρη ανίχνευση της απάτης αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την ελαχιστοποίηση των πιθανών ζημιών και την εξασφάλιση

---

<sup>597</sup> Y. Feldman & O. Lobel, *The Incentive Matrix*, 2010, ιδίως σ. 40-41.

<sup>598</sup> *Ibid.*, σ. 38.

<sup>599</sup> Για το ότι κάθε απόφαση ενός πληροφοριοδότη θεμελιώνεται σε μία στάθμιση κόστους – οφέλους μεταξύ πολλών παραγόντων βλ. ιδίως M. Keil et al, *Toward a Theory of Whistleblowing Intentions*, 2010, ιδίως σ. 804-805.

<sup>600</sup> Βλ. 26 USC § 7623(b)(5)(B).

<sup>601</sup> L. Berger et al, *Hijacking the Moral Imperative*, 2017, σ. 1-2.

<sup>602</sup> *Ibid.*

<sup>603</sup> R. Howse & D. D. Ronald, *Rewarding Whistleblowers*, 1995, σ. 527.

πρόσβασης σε αποδεικτικά στοιχεία. Οι προαναφερθείσες επιφυλάξεις, ωστόσο, περιορίζονται στις περιπτώσεις που τα χρηματικά έπαθλα είναι χαμηλά ή ο νόμος θέτει κατώτατο όριο για την απονομή αυτών.

Όμως, μία «μερική» αντίρρηση δεν είναι αρκετή για να αντικρούσει το σύστημα των οικονομικών κινήτρων, το οποίο συνήθως αφορά τεράστια χρηματικά ποσά και εφαρμόζεται και σε περιπτώσεις που δεν προβλέπεται κατώτατο χρηματικό όριο, όπως συμβαίνει στο FCA. Εξάλλου, όσον αφορά το ενδεχόμενο της δόλιας καθυστέρησης υποβολής της καταγγελίας, το πιθανότερο είναι το πρόσωπο να προβεί σύντομα σε αυτή, αφού βασική προϋπόθεση της απονομής του χρηματικού επάθλου είναι οι πληροφορίες να είναι έως τότε άγνωστες στις Αρχές<sup>604</sup>.

#### **V.A.2.a.vi. Το κοινωνικό κόστος της καταγγελίας με οικονομικό κίνητρο**

Υποστηρίζεται σθεναρά πως η ανταλλακτική σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ καταγγέλλοντος και πολιτείας προκαλεί κοινωνικό κόστος, καθότι η αναφορά των παραβάσεων απεκδύεται τον αλτρουιστικό της χαρακτήρα και μετατρέπεται σε στυγνό μέσο πληρωμής, παύοντας, έτσι, να είναι αρεστή στους κοινωνούς<sup>605</sup>. Τη θέση αυτή μάλλον ενισχύουν οι έρευνες που αποδεικνύουν ότι βασική προϋπόθεση για τη συμμετοχή σε μια κοινωνικώς ωφέλιμη δραστηριότητα, όπως η αιμοδοσία, είναι ο αλτρουιστικός χαρακτήρας της, με αποτέλεσμα οι κοινωνοί να την εγκαταλείπουν όταν αυτή τελείται επί χρήμασι<sup>606</sup>.

Κατά την άποψη αυτή, η απονομή χρηματικών επάθλων οδηγεί σε εκφυλισμό των πληροφοριοδοτών, οι οποίοι στα μάτια των υπολοίπων συμπολιτών τους δεν είναι οι μαχόμενοι για το δημόσιο συμφέρον ή αυτοί που «κάνουν το σωστό», αλλά τα «καρφιά» που караδοκούν για να παρατηρήσουν τις παρανομίες των άλλων<sup>607</sup>. Σημειωτέον ότι και το ΕΔΔΑ κρίνει πως η υποκινούμενη από προσωπικό όφελος καταγγελία δεν θα πρέπει να είναι άξια προστασίας, καθώς αντιστρατεύεται την αξίωση υπεράσπισης του δημοσίου συμφέροντος που συνιστά σημαντικό παράγοντα για το επιτρεπτό whistleblowing<sup>608</sup>.

<sup>604</sup> Βλ. λ.χ. για το FCA 31 USC §3730(e)(4) ή για τη SEC 15 USC §78u-6.

<sup>605</sup> Y. Feldman & O. Lobel, *The Incentive Matrix*, 2010, σ. 43-44.

<sup>606</sup> Βλ. για την αιμοδοσία *N. Lacetera et al*, *Economic rewards*, 2013, σ. 927-928, *C. Mellström & M. Johannesson*, *Crowding Out in Blood Donation*, 2008, σ. 852.

<sup>607</sup> *European Commission*, *Impact Assessment*, 2018, σ. 36-37, *R. G. Vaughn*, *Successes and Failures*, 2012, σ. 132-133. Ήδη πολλά άρθρα όπως το “Snitching for Dollars” ό.π. ενέχουν υποτιμητικές αναφορές στους πληροφοριοδότες (snitch, δηλαδή καρφί). Επίσης, οι πληροφοριοδότες συχνά αποκαλούνται μισθοφόροι (mercenaries). *D. Fitzgerald & S. Coffey*, *Informants*, 2015, σ. 45.

<sup>608</sup> Βλ. *Heinisch v. Germany*, ό.π., παρ. 69, *Guja v. Moldova*, ό.π., παρ. 77.

Τέλος, αναφέρεται πως τα οικονομικά κίνητρα υποτιμούν την ίδια την αξιοπιστία του συστήματος, το οποίο δίνει την εντύπωση πως κατασκευάζει ιδιωτικούς κατασκόπους<sup>609</sup>. Το 1988 ο γερουσιαστής Harry Reid επιχείρησε την κατάργηση των προγραμμάτων ανταμοιβής του IRS, χαρακτηρίζοντάς τα «προγράμματα ανταμοιβής αρουραίων» και τονίζοντας ότι τα νομικά πρόσωπα δε θα πρέπει να εκμεταλλεύονται την απληστία και την εκδικητικότητα των πολιτών για να εντοπίσουν τους φοροφυγάδες<sup>610</sup>.

Στον αντίποδα, αποτελέσματα ερευνών αποδεικνύουν ότι η προσφορά οικονομικού ανταλλάγματος συντελεί στην αναγνωρισιμότητα των πληροφοριοδοτών, καθώς λειτουργεί ως μία τρόπον τινά νομιμοποίηση του whistleblowing από την Πολιτεία<sup>611</sup>. Σε κάθε περίπτωση, τα οφέλη από τα προγράμματα ανταμοιβής δεν μπορούν να αποδυναμωθούν με τις ως άνω αντιρρήσεις. Όπως αναφέρουν οι *Marsha J. Ferziger* και *Daniel C. Currell*: «παρά τους ηθικής φύσεως κινδύνους των προγραμμάτων ανταμοιβής, αυτά επιβιώνουν για ένα λόγο: αποδίδουν.»<sup>612</sup>

#### **V.A.2.a.vii. Η υπονόμηση της υποχρέωσης πίστης προς τον εργοδότη**

Επισημαίνεται, τέλος, ότι το σύστημα των οικονομικών κινήτρων υπονομεύει την υποχρέωση πίστης προς τον εργοδότη και την προτίμηση των εσωτερικών διαύλων αναφοράς, καθότι οι εργαζόμενοι έρχονται αντιμέτωποι με τον πειρασμό της εξωτερικής καταγγελίας, προκειμένου να αποκομίσουν το περιουσιακό όφελος από τις αρμόδιες Αρχές<sup>613</sup>. Όπως είδαμε λ.χ. ανωτέρω, ως πληροφοριοδότης βάσει του Dodd Frank Act νοείται μόνο εκείνος που προβαίνει σε καταγγελία ενώπιον της SEC<sup>614</sup>.

Μία τέτοια πιθανότητα θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί από τα κράτη είτε μέσω της πρόβλεψης της εσωτερικής αναφοράς ως αναγκαίο προαπαιτούμενο για την καταγγελία ενώπιον της Αρχής είτε μέσω της θεσμοθέτησης απονομής χρηματικών επάθλων από τις ίδιες τις επιχειρήσεις, όταν οι εσωτερικές έρευνες επιβεβαιώνουν τη βασιμότητα της εσωτερικής αναφοράς.

<sup>609</sup> *R. G. Vaughn*, *Successes and Failures*, 2012, σ. 134-135.

<sup>610</sup> *M. J. Ferziger & D. C. Currell*, *Snitching for Dollars*, 1999, σ. 1193. Την αντίρρηση αυτή ασπάζεται και η *M. Καϊάφα-Γκμπάντι*, *Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά*, 2015, σ. 177.

<sup>611</sup> *J. V. Butler et al*, *Motivating Whistleblowers*, 2017, σ. 23.

<sup>612</sup> *Snitching for Dollars*, 1999, σ. 1143. Βλ. και *D. Fitzgerald & S. Coffey*, *Informants*, 2015, σ. 45, όπου και η χαρακτηριστική έκφραση: “*Money loosen lips*”.

<sup>613</sup> *R. Howse & D. D. Ronald*, *Rewarding Whistleblowers*, 1995, σ. 527, *D. Kaferanis*, *Rethinking Financial Rewards*, 2019, σ. 43.

<sup>614</sup> Βλ. σχολιασμό *D. Kaferanis*, *ibid*, σ. 45-46.



### V.A.2.β. Η θεώρηση του μοντέλου οικονομικών κινήτρων βάσει της θεωρίας των παιγνίων (game theory)

Για την ανάδειξη της συνεισφοράς των προγραμμάτων οικονομικών κινήτρων, σημαντική είναι η προσφυγή στην θεωρία των παιγνίων (game theory) που επιχειρεί η *Pamela H. Bucy* στο άρθρο της *Games and Stories: Game Theory and the Civil False Claims Act*. Αναπτυχθείσα στις αρχές και τα μέσα του περασμένου αιώνα, η θεωρία των παιγνίων είναι μία θεωρία που μελετά τον τρόπο με τον οποίο οι άνθρωποι λαμβάνουν αποφάσεις. Αντιμετωπίζει τον άνθρωπο ως έλλογο και ορθολογικό ον, το οποίο επιλέγει την κατάλληλη στρατηγική για κάθε του κίνηση, υπολογίζοντας όχι μόνο τα δικά του συμφέροντα, αλλά και το ενδεχόμενο το έτερο μέρος να προβεί σε ενέργειες για να προωθήσει τα δικά του<sup>615</sup>.

Εκκινώντας από τις γενικές αρχές της θεωρίας των παιγνίων, η συγγραφέας αναλύει το καθεστώς πριν και μετά τον FCA (game A και B αντίστοιχα) ως ένα σύνθετο παιχνίδι, με παίκτες την Κυβέρνηση, τους ιδιώτες και την εναγόμενη επιχείρηση-στόχο. Έπειτα από μία ενδελεχή παράθεση όλων των πιθανών να ανακύψουν σεναρίων στο μετά το FCA καθεστώς<sup>616</sup>, αποδεικνύεται ότι υπό το πρόγραμμα ανταμοιβής που αυτός καθιερώνει, ο ιδιώτης έχει πάντα ένα κίνητρο να συνεργαστεί με τις Αρχές, καθότι αυτή είναι σε κάθε περίπτωση η συμφερότερη επιλογή<sup>617</sup>.

Και αυτό γιατί μετά το FCA, η στρατηγική του «να μην κάνεις τίποτα» (*a do-nothing strategy*) ή η επιλογή της εσωτερικής καταγγελίας δεν συμφέρει τον ιδιώτη, αφού ενέχει περισσότερα μειονεκτήματα, με βασικότερο την απώλεια μίας σημαντικής ευκαιρίας για την αποκόμιση ενός υψηλού χρηματικού ποσού<sup>618</sup>. Μάλιστα, η διαδικασία *qui tam* είναι συμφέρουσα, ασχέτως αν η Κυβέρνηση συνεχίσει τη διαδικασία —συντελώντας με αυτόν τον τρόπο στην αύξηση των πιθανοτήτων ευδοκίμησης— ή όχι, αφού σε αμφότερες τις περιπτώσεις ο πληροφοριοδότης διατηρεί τη δυνατότητα να κερδίσει την υπόθεση, και μάλιστα με μεγαλύτερο χρηματικό έπαθλο αν η Κυβέρνηση δεν συμμετάσχει<sup>619</sup>.

Βέβαια, αυτό δε σημαίνει πως ο ενάγων δεν θα βγει ζημιωμένος σε περίπτωση αποτυχίας της διαδικασίας *qui tam*. Κάτι τέτοιο, ωστόσο, δεν αναιρεί πως τα πιθανά οφέλη της τελευταίας υπερκερνούν τα πιθανά κόσθη<sup>620</sup>. Εξάλλου, το αν ο FCA, ή οποιοδήποτε άλλο σύστημα παρεισάγει ιδιώτες στον κρατικό μηχανισμό, ωφελήσει ή όχι τον πληροφοριοδότη εξαρτάται από

<sup>615</sup> *P. H. Bucy*, *Games and Stories*, 2004, σ. 625.

<sup>616</sup> *Ibid*, σ. 629-667, ιδίως σ. 660-667.

<sup>617</sup> Για τα οφέλη της συνεργασίας με το κράτος βλ. και *P. H. Bucy*, *Iterated games*, 2004, σ. 1028 επ.

<sup>618</sup> *Ibid*, σ. 661-662.

<sup>619</sup> *Ibid*, σ. 663-664.

<sup>620</sup> *Ibid*, σ. 676.

τον ίδιο και από τον τρόπο που αυτός θα επιλέξει να αξιοποιήσει τις δυνατότητες που του δίνονται. Εάν παράσχει αληθείς πληροφορίες και αποδείξεις, τότε η διακρίβωσή τους θα του προσπορίσει υψηλά χρηματικά ποσά. Εάν, όμως, παραπλανήσει τις αρχές με ψευδείς ή παραπλανητικές καταγγελίες, τότε θα βρεθεί υπόλογος για τη συμπεριφορά του αυτή.

Η κατανόηση των δυναμικών σχέσεων που αναπτύσσονται στο πλαίσιο του FCA παρέχει δελεαστικές σκέψεις για επέκταση των προγραμμάτων ανταμοιβής και σε άλλες περιοχές του δικαίου<sup>621</sup>.

#### **V.A.2.γ. Οικονομικά κίνητρα στο εθνικό μας δίκαιο;**

Ζήτημα αποτελεί το αν η αποτελεσματικότητα των οικονομικών κινήτρων θα πρέπει να αποτελέσει επαρκή όρο για την εισαγωγή τους στο εθνικό μας σύστημα ή αν μία τέτοια επιλογή θα θυσίαζε τις βασικές του αρχές στο βωμό ωφελιμιστικών προσεγγίσεων. Όπως είδαμε παραπάνω, η απουσία πρόβλεψης οικονομικών κινήτρων θεωρήθηκε ότι ανταποκρίνεται στις αρχές του συστήματός μας που δεν συμβιβάζεται με την εκμετάλλευση του ποινικού μηχανισμού προς το σκοπό αποκόμισης οικονομικού οφέλους. Με τον τρόπο αυτό αγνοήθηκαν οι σχετικές προς τη χώρα μας διεθνείς συστάσεις<sup>622</sup>.

Εντούτοις, η τυχόν ασυμβατότητα του ποινικοδικονομικού μας δικαίου με την επιδίωξη οικονομικού οφέλους εκ μέρους του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, ακόμα κι αν ήθελε θεωρηθεί αληθής, δεν μπορεί να αποτελέσει επιχείρημα με αξίωση απόλυτης ισχύος. Και αυτό διότι η ιστορία έχει δείξει ότι δικαιοπολιτικές σταθμίσεις και σκοπιμότητες επιτρέπουν κατά καιρούς την εμφιλοχώρηση εξαιρέσεων από τις αρχές του ποινικοδικονομικού μας συστήματος υπέρ της αποτελεσματικής ποινικής καταστολής<sup>623</sup>. Ωστε οι αρχές αυτές δεν πρέπει να χαράσσουν κόκκινες γραμμές, αλλά οφείλουν να προσαρμόζονται και να εξελίσσονται παράλληλα με τις νέες συνθήκες και αναγκαιότητες.

Η αναγνώριση του ειδικού καθεστώτος του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος ακόμα και σε πρόσωπα που επιδιώκουν οικονομικό ή άλλο όφελος θα πρέπει να προβληματίσει τον εθνικό νομοθέτη με την παράλληλη, ενδεχομένως, πρόβλεψη αυστηρών κυρώσεων για τις εσκεμμένες ψευδείς καταγγελίες<sup>624</sup>.

---

<sup>621</sup> *Ibid.*

<sup>622</sup> Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ, 2016, σ. 39.

<sup>623</sup> Βλ. λ.χ. νεοεισαχθέντες θεσμούς εναλλακτικών διαδικασιών στον ΠΚ και ΚΠΔ.

<sup>624</sup> Μ. Παπαχρήστου, ΕρμΚΠΔ, 2020, σ. 195 πλαγιάρ. 11, Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, 2016, σ. 61, Ν. Courakis, The Protection of Whistleblowers in Greece, 2015, σ. 4-6.

## V.B. Οι πληροφοριοδότες ειδικής κατηγορίας<sup>625</sup>

### V.B.1. Whistleblowing και καθήκον επαγγελματικής εχεμύθειας

Όπως αναφέρθηκε στην αρχή της παρούσας, σοβαρό εμπόδιο στο whistleblowing συνιστά η πιθανότητα πειθαρχικών και ποινικών κυρώσεων συνεπεία της αποκάλυψης ορισμένων εμπιστευτικών πληροφοριών, όπως κατεξοχήν συμβαίνει στο δικηγορικό και ιατρικό λειτούργημα.

Στις ΗΠΑ η παραβίαση του δικηγορικού απορρήτου (attorney-client privilege) συνεπάγεται πειθαρχικές κυρώσεις και, ενδεχομένως, αστική ευθύνη έναντι του εντολέα<sup>626</sup>. Οι ομοσπονδιακοί κανόνες επαγγελματικής συμπεριφοράς ABA (American Bar Association) model rules αξιώνουν από τους δικηγόρους να διατηρούν μυστικές τις πληροφορίες που απέκτησαν κατά την εκπροσώπηση του εντολέα τους<sup>627</sup>. Παράλληλα, οι πληροφορίες αυτές εξαιρούνται από την απονομή του χρηματικού επάθλου, καθότι δε θεωρούνται γνήσιες (original)<sup>628</sup>.

Ωστόσο, τα ανωτέρω δεν ισχύουν σε απόλυτο βαθμό. Το επαγγελματικό απόρρητο βρίσκει τα όριά του στα δικαιώματα και τις ελευθερίες του νομικού παραστάτη και των τρίτων, με αποτέλεσμα να καταλείπεται, εν προκειμένω, πεδίο συζήτησης για το whistleblowing στο δικηγορικό λειτούργημα. Συγκεκριμένα, ο ABA model rule 1.6 προβλέπει εξαιρέσεις από το καθήκον εχεμύθειας, συντρεχουσών ορισμένων προϋποθέσεων, όπως, μεταξύ άλλων, όταν η αποκάλυψη του δικηγόρου είναι αναγκαία για την αποτροπή του εντολέα από την τέλεση σοβαρού εγκλήματος, για τη συμμόρφωση του δικηγόρου με νόμο ή δικαστική απόφαση ή για την υπεράσπιση του τελευταίου σε δικαστική αντιδικία με τον εντολέα του<sup>629</sup>.

Επίσης, ο αποκλεισμός του πληροφοριοδότη-δικηγόρου από το χρηματικό έπαθλο δεν ισχύει στην περίπτωση που η αποκάλυψή του αποσκοπούσε στην αποτροπή παραβάσεων της SEC από τον εντολέα του<sup>630</sup> ή επιτρεπόταν από ομοσπονδιακό ή πολιτειακό κανόνα δικηγορικής συμπεριφοράς (attorney conduct rules)<sup>631</sup>. Πολλές φορές, μάλιστα, οι κανόνες επαγγελματικής

<sup>625</sup> Οι αποφάσεις του παρόντος κεφαλαίου είναι διαθέσιμες σε <https://casetext.com/>.

<sup>626</sup> Βλ. για τις κυρώσεις αυτές με αναφορά σε παλαιότερη νομολογία *C. Cantrell*, *Sanctions Imposed*, 1984, σ. 170 επ.

<sup>627</sup> ABA Model Rule 1.6(a).

<sup>628</sup> Βλ. SEC Rule 21F-4(b)(4)(i)-(ii) και 17 C.F.R. § 240.21F-4(b)(4)(iv)-(v).

<sup>629</sup> Βλ. ABA model rule 1.6(b)(2)-(5)-(6). Ανάλυση των εξαιρέσεων από το καθήκον εχεμύθειας βλ. σε *S. R. Martyn*, *Client-Lawyer Confidentiality*, 2002, σ. 1130 επ.

<sup>630</sup> Βλ. 17 CFR § 240.21F-4(4)(i)-(ii), που παραπέμπει στην εξαίρεση της διάταξης 17 CFR § 205.3(d)(2).

<sup>631</sup> 17 C.F.R. § 165.2(g)(2)-(3).

συμπεριφοράς των επί μέρους πολιτειών όχι μόνο επιτρέπουν, αλλά απαιτούν από το δικηγόρο την αποκάλυψη των εμπιστευτικών πληροφοριών<sup>632</sup>.

Το πρόβλημα ανακύπτει στην αντίστροφη περίπτωση, όταν δηλαδή οι πολιτειακοί κανόνες απαγορεύουν στο δικηγόρο την αποκάλυψη των πληροφοριών και ο τελευταίος επιθυμεί να ασκήσει τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στους πληροφοριοδότες από το ομοσπονδιακό δίκαιο, όπως είναι η κατάθεση αγωγής *qui tam* ή αποκατάστασης από τα αντίποινα βάσει του SOX. Στην περίπτωση αυτή, η αποκάλυψη δεν είναι παράνομη βάσει του ομοσπονδιακού δικαίου, αφού, όπως είδαμε, ο ABA model rule 1.6(b)(5) επιτρέπει στο δικηγόρο να αποκαλύψει εμπιστευτικές πληροφορίες προς το σκοπό υπεράσπισής του σε δικαστική αντιδικία με τον εντολέα του. Τέτοια πρόβλεψη, όμως, δεν περιλαμβάνει λ.χ. η νομοθεσία της Καλιφόρνιας<sup>633</sup>, με αποτέλεσμα ο δικηγόρος αυτής της πολιτείας να εξακολουθεί να δεσμεύεται, βάσει του εσωτερικού δικαίου, από το δικηγορικό απόρρητο.

Το 2009 στη σημαντική υπόθεση *Van Asdale* αποσαφηνίσθηκε, και μάλιστα σε επίπεδο δευτεροβαθμίου ομοσπονδιακού δικαστηρίου, πως ο δικηγόρος – νομικός σύμβουλος (*in house lawyer*) που υπέστη αντίποινα συνεπεία αναφορών τυγχάνει προστασίας από το SOX, μολονότι οι κανόνες επαγγελματικής συμπεριφοράς του Illinois απαγόρευαν στους δικηγόρους την υποβολή παραπόνων περί αντιποίνων. Η κρίση του δικαστηρίου στηρίχθηκε στη σκέψη ότι αυτοί οι κανόνες δε θα μπορούσαν να επεκταθούν και στους ισχυρισμούς αντιποίνων που ερείδονται στο ομοσπονδιακό δίκαιο<sup>634</sup>.

Μάλιστα, απαντώντας στην ένσταση της δικηγορικής εταιρείας περί απόρριψης της αγωγής, λόγω της αναπόφευκτης αποκάλυψης των εμπιστευτικών πληροφοριών που αυτή θα συνεπαγόταν, το δικαστήριο έκρινε ότι *«η παραβίαση του δικηγορικού απορρήτου αυτή καθεαυτήν δε συνιστά επαρκή λόγο για την απόρριψη της αγωγής»*<sup>635</sup>. Θα πρέπει, πάντως, να καταβάλλεται προσπάθεια από το δικαστήριο, ώστε να περιορισθούν οι ανεπιθύμητες αποκαλύψεις στο αναγκαίο μέτρο<sup>636</sup>. Πρόκειται για σημαντικό νομολογιακό προηγούμενο, καθότι συμβαδίζει με τις προηγηθείσες και μνημονευόμενες από αυτή αποφάσεις ομοσπονδιακών δικαστηρίων που, στο

<sup>632</sup> Βλ. *B. R. Temkin and B. Moskovitz, Lawyers as Whistleblowers*, 2012, σ. 16-17.

<sup>633</sup> Rule 3-100(B): επιτρέπεται η αποκάλυψη μόνο για την αποτροπή εγκλήματος κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας.

<sup>634</sup> *Van Asdale v. International Game Technology*, 577 F.3d 989, \*995 (9th Cir. 2009).

<sup>635</sup> *Ibid*, \*995. Η υπαγωγή των δικηγόρων στην προστασία του SOX είχε γίνει δεκτή και στην απόφαση *Curtis v. Century Surety Co.*, 320 F. App'x 546 \*548 (9th Cir. 2009), όπου κρίθηκε πως απλώς και μόνο η ιδιότητα του δικηγόρου δεν εξαιρεί τον ενάγοντα από την υποχρέωση εξάντλησης της διοικητικής διαδικασίας και το δικαστήριο απέρριψε την αγωγή. Λόγω, όμως, του απαραδέκτου δεν τέθηκε ζήτημα παραβίασης δικηγορικού απορρήτου.

<sup>636</sup> *Ibid*, \*996.

πλαίσιο εφαρμογής άλλων νόμων περί προστασίας των πληροφοριοδοτών, είχαν δεχθεί πως το δικηγορικό απόρρητο δε μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο στην υποβολή ισχυρισμού αντιποίνων<sup>637</sup>.

Όμοια κρίση υιοθετήθηκε το 2016, δεχόμενο εν προκειμένω το δικαστήριο πως σε περίπτωση «σύγκρουσης» των δύο εννόμων τάξεων ως προς τη συμπεριφορά του δικηγόρου, θα πρέπει να επικρατήσει το ομοσπονδιακό δίκαιο, όταν οι προβλέψεις του πολιτειακού «*συνιστούν εμπόδιο στην επίτευξη και εκτέλεση των στόχων του Κογκρέσου*»<sup>638</sup>. Και επειδή ο SOX τέθηκε προς το σκοπό της προστασίας των πληροφοριοδοτών από τα αντίποινα, οι πολιτειακοί κανόνες δικηγορικής συμπεριφοράς υπερκερνώνται, εν προκειμένω, από το ομοσπονδιακό δίκαιο που προστατεύει το whistleblowing<sup>639</sup>.

Διαφορετική ήταν, ωστόσο, η στάση του δικαστηρίου σε υπόθεση δικηγόρου που άσκησε αγωγή qui tam βάσει του FCA σε βάρος των εντολέων της. Το δικαστήριο δέχθηκε πως η διαδικασία qui tam δεν παρέχει ασυλία για την παραβίαση του πολιτειακού δικαίου και, δίνοντας προβάδισμα στους κανόνες δικηγορικής συμπεριφοράς της Νέας Υόρκης, απέρριψε την αγωγή με την αιτιολογία ότι οι αποκαλύψεις δεν περιορίστηκαν στο αναγκαίο μέτρο που επέβαλαν οι τελευταίοι<sup>640</sup>.

Αν θα μπορούσαμε να καταλήξουμε σε κάποια συμπεράσματα, αυτά θα ήταν τα εξής: Η ιδιότητα του δικηγόρου και του πληροφοριοδότη δεν είναι ασύμβατες στο δίκαιο των ΗΠΑ, απλώς οι απαιτήσεις ευδοκίμησης του εκάστοτε ισχυρισμού διαφέρουν ανάλογα με τη φύση της υπόθεσης. Στις υποθέσεις αντιποίνων παρατηρείται μία ευαισθητοποίηση των δικαστηρίων, η οποία εδράζεται μάλλον στο ότι η επιτακτική ανάγκη προστασίας του θιγόμενου δικηγόρου καθιστά, τρόπον τινά, καταχρηστική την εκ μέρους του εργοδότη επίκληση των εσωτερικών κανόνων περί δικηγορικού απορρήτου.

Κάτι τέτοιο δεν ισχύει όταν ο πληροφοριοδότης επιδιώκει τον πλουτισμό του μέσω της διαδικασίας qui tam. Στην τελευταία περίπτωση, φαίνεται πως θα πρέπει να πληρούνται και οι προϋποθέσεις της εκάστοτε εσωτερικής νομοθεσίας. Εν τέλει, το δικηγορικό απόρρητο στις ΗΠΑ δεν είναι απόλυτο. Και δεν θα μπορούσε να είναι, καθότι η απόλυτη απαγόρευση του whistleblowing στους δικηγόρους θα υποβίβαζε το ρόλο αυτών ως «θεματοφυλάκων της δικαιοσύνης»<sup>641</sup>.

---

<sup>637</sup> Ibid \*995.

<sup>638</sup> Wadler v. Bio-Rad Labs., Inc., 212 F. Supp. 3d 829 \*857 (N.D. Cal. 2016).

<sup>639</sup> Ibid.

<sup>640</sup> U.S. EX REL FLPA v. QUEST DIAGNOSTICS INCORPORATED, 05 Civ. 5393 \*15 (RPP) (S.D.N.Y. Apr. 5, 2011).

<sup>641</sup> S. Le Mire & C. Parker, Need for a Gatekeeper, 2017, σ. 109, η οποία το θέτει ως επιχείρημα για τη δικαιολόγηση του whistleblowing στους δικηγόρους. D. J. Ventry, Stitches for Snitches, 2017, σ. 1468-1469.

Σε επίπεδο ΕΕ, η νέα Οδηγία ρητά ορίζει ότι δεν θίγει την εφαρμογή του ενωσιακού ή του εθνικού δικαίου σχετικά με την προστασία του ιατρικού ή του δικηγορικού απορρήτου<sup>642</sup>, συνεπώς το σχετικό ζήτημα εναπόκειται στα κράτη μέλη. Σε κάποια εξ αυτών, πάντως, όπως η Γαλλία και η Ισπανία, προβλέπεται ότι η υποβολή των πληροφοριών στους προβλεπόμενους από το νόμο διαύλους δεν συνεπάγεται ευθύνη για παραβίαση επαγγελματικής εχεμύθειας<sup>643</sup>. Μάλιστα, στο εγκαταλειφθέν σχέδιο ενσωμάτωσης της Ισπανίας οριζόταν ότι οι σχετικές πληροφορίες μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο αναφοράς ενώπιον των ενδεδειγμένων διαύλων υπό την προϋπόθεση της αυξημένης διακριτικότητας στο χειρισμό τους<sup>644</sup>.

Στην ελληνική έννομη τάξη, ο δικηγόρος υποχρεούται σε τήρηση απόλυτης εχεμύθειας για όσα πληροφορήθηκε στο πλαίσιο μίας υπόθεσης, ακόμα και μετά το θάνατο του εντολέα του<sup>645</sup>, ειδάλλως υπόκειται όχι μόνο σε πειθαρχικές, αλλά και σε ποινικές κυρώσεις<sup>646</sup>. Ωστόσο, η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 371 ΠΚ αναγνωρίζει την άρση του αδίκου του ποινικού αδικήματος της παραβίασης επαγγελματικής εχεμύθειας σε περίπτωση εκπλήρωσης καθήκοντος ή διαφύλαξης δικαιολογημένου ουσιώδους συμφέροντος που δε μπορούσε να διαφυλαχθεί διαφορετικά.

Ως εκπλήρωση καθήκοντος θα μπορούσε να θεωρηθεί η αποκάλυψη στις Αρχές ενός μελετώμενου από τον εντολέα κακούργηματος (232 ΠΚ), καθώς ομόφωνα γίνεται δεκτό πως η σύγκρουση μεταξύ των καθηκόντων επαγγελματικής εχεμύθειας και αναγγελίας στις Αρχές επιλύεται υπέρ του τελευταίου<sup>647</sup>, εκτός και αν το κακούργημα έχει ήδη τελεσθεί, οπότε αναβιώνει το καθήκον εχεμύθειας. Στην περίπτωση διαφύλαξης δικαιολογημένου ουσιώδους συμφέροντος υπάγεται η φανέρωση του απορρήτου, όταν δεν αποτελεί μεν αυτή καθεαυτήν το περιεχόμενο ενός καθήκοντος, αλλά συνιστά το αναγκαίο μέσο για τη διαφύλαξη του ουσιώδους συμφέροντος<sup>648</sup>.

Η τελευταία περίπτωση, πάντως, βαρύνεται με αόριστη αοριστία, γι' αυτό θα πρέπει να γίνεται σεβαστή η αρχή της αναλογικότητας και η άρση του αδίκου να καταφάσκεται μόνο όταν η παραβίαση της υποχρέωσης εχεμύθειας συνιστά το έσχατο μέσο<sup>649</sup>. Πρόσφατα, μάλιστα, έγινε δεκτό πως ουσιώδες δημόσιο συμφέρον που επιτρέπει την εφαρμογή της διάταξης 371 παρ. 4 ΠΚ συνιστά και η ανάγκη διακρίβωσης σοβαρών εγκλημάτων του πρώην εντολέα του συνηγόρου<sup>650</sup>.

<sup>642</sup> Άρ. 3 παρ. 3 περ. β' και σκ. 26.

<sup>643</sup> GRECO, Lessons learnt, 2012, σ. 37.

<sup>644</sup> Title I, ch. II, art. 4 no. 9.

<sup>645</sup> Βλ. άρ. 36 παρ. 3 του Κώδικα Δεοντολογίας Δικηγόρων και άρθρα 5 και 38 του Κώδικα Δικηγόρων.

<sup>646</sup> Βλ. και άρ. 212 παρ. 1 περ. α' ΚΠΔ για την απαγόρευση μαρτυρικής εξέτασης.

<sup>647</sup> Τ. Φιλιππίδης, Η παραβίαση της επαγγελματικής εχεμύθειας, ΠοινΧρον 1952, σ. 110, Μ. Μαργαρίτης, ερμΠΚ, 2020, άρ. 232, άρ. 10.

<sup>648</sup> Ι. Μανωλεδάκης, Ποινικό Δίκαιο, 2005, σ. 665 πλαγιάρ. 1131.

<sup>649</sup> Π. Φιλόπουλος, Ποινική προστασία απορρήτου, 2015, σ. 231, πλαγιάρ. 44.

<sup>650</sup> Βλ. ΑΠ 991/2018, ΝΟΜΟΣ.

Μία τέτοια ερμηνευτική διεύρυνση της διάταξης, όμως, ανοίγει τον Ασκό του Αιόλου και οδηγεί στην αναγωγή της εξαίρεσης σε κανόνα. Εν κατακλείδι, η μόνη ιδιαιτερότητα του δικηγόρου-πληροφοριοδότη που πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 47 παρ. 1 ΚΠΔ είναι ότι η απαλλαγή από την ποινική του ευθύνη λαμβάνει χώρα και μέσω του άρθρου 371 παρ. 4 ΠΚ.

### **V.B.2. Whistleblowing, εθνική ασφάλεια και διαβαθμισμένες πληροφορίες (classified information)**

Θεωρητικά, όλες οι κρατικές πληροφορίες θα πρέπει να είναι προσβάσιμες στο κοινό και ανοιχτές στον έλεγχο, καθώς αυτό επιτρέπει τη δημοκρατική συμμετοχή του λαού και την ανάπτυξη υγιούς δημόσιας πολιτικής σε ευαίσθητους τομείς, όπως η εθνική ασφάλεια<sup>651</sup>. Δεδομένου, όμως, ότι οι νόμοι που ρυθμίζουν τα ζητήματα αυτά στο μεγαλύτερο μέρος τους υπονομεύουν την αξίωση διαφάνειας και δημοσίου ελέγχου, η εθνική ασφάλεια αποτελεί τομέα που θέτει υπό δοκιμασία την επιτυχία του κράτους να προστατεύσει το whistleblowing<sup>652</sup>. Συγκεκριμένα, πολλά κράτη προβλέπουν ως ποινικό αδίκημα την αποκάλυψη κρατικών και στρατιωτικών μυστικών από αξιωματούχους ή τρίτα άτομα<sup>653</sup>, ενώ εξαιρούν τις εν λόγω πληροφορίες από τους νόμους για την προστασία των πληροφοριοδοτών.

Ήδη στο σημείο αυτό θα πρέπει να διευκρινισθεί ότι οι διαβαθμισμένες πληροφορίες δεν ταυτίζονται με τις πληροφορίες που αφορούν την εθνική ασφάλεια ενός κράτους. Οι ομοιότητές τους μπορούν να δημιουργήσουν σύγχυση και να επισκοτίσουν τη βασική τους διαφορά που συνίσταται στο ότι ο χαρακτήρας των διαβαθμισμένων πληροφοριών ορίζεται και ρυθμίζεται από ένα σύνθετο πλέγμα πολιτικών και νομικών κανόνων<sup>654</sup>. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ορισμένες πληροφορίες μπορούν σε μία δεδομένη χρονική στιγμή να εξαιρεθούν από τον περιορισμό πρόσβασης και ενημέρωσης, αν κάτι τέτοιο ευνοείται από τις εκάστοτε συγκυρίες. Σε αντιδιαστολή, οι αποκαλύψεις των πληροφοριών εθνικής άμυνας αποτελούν εξ' ορισμού απαγορευμένη δραστηριότητα και ουδέποτε μπορούν να περιβληθούν με νομική ασυλία από τις κυβερνήσεις<sup>655</sup>.

Οι δύο κατηγορίες πληροφοριών, ωστόσο, εξετάζονται κατά κανόνα παραλλήλως, όχι μόνο λόγω του κοινού προβληματισμού που εγείρουν, αλλά και λόγω του ότι πολλές φορές η μεταξύ τους σύγχυση λαμβάνει χώρα από τις ίδιες τις κυβερνήσεις, μέσω της εσπευσμένης

<sup>651</sup> UNODC, Resource Guide, 2015, σ. 30.

<sup>652</sup> R. G. Vaughn, Successes and Failures, 2012, σ. 212.

<sup>653</sup> D. Banisar, Whistleblowing, 2011, σ. 11.

<sup>654</sup> R. G. Vaughn, Successes and Failures, 2012, σ. 212. Βλ. και *Transparency International*, Classified Information, 2014, σ. 22-23 για τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη για το χαρακτηρισμό ορισμένων πληροφοριών ως διαβαθμισμένων.

<sup>655</sup> R. G. Vaughn, *ibid.*

επίκλησης απροσδιόριστων λόγων εθνικής άμυνας και ασφάλειας προς το σκοπό διεύρυνσης της δυνατότητας χαρακτηρισμού πληροφοριών ως διαβαθμισμένων (overclassification)<sup>656</sup>. Γι' αυτό δεν στερείται βασιμότητας η διαπίστωση ότι το δικαίωμα των κυβερνήσεων να υπάγουν ορισμένες πληροφορίες στην κατηγορία των διαβαθμισμένων αποτελεί περισσότερο έναν τρόπο να καλύψουν τις δικές τους ανομίες, παρά να υπερασπιστούν τη μυστικότητα της υπηρεσίας<sup>657</sup>.

Οι πληροφοριοδότες του τομέα εθνικής ασφάλειας των ΗΠΑ έρχονται αντιμέτωποι με ένα αδιαφανές και ενίοτε εχθρικό τοπίο σε σχέση με τους ομολόγους τους στον ιδιωτικό τομέα, κάτι που οφείλεται στην αναμενόμενη από αυτούς εχεμύθεια<sup>658</sup>. Οι υπηρεσίες της Intelligence Community (IC) δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του WPA<sup>659</sup>, ενώ οι αποκαλύψεις διαβαθμισμένων πληροφοριών όχι μόνο δεν συνιστούν προστατευόμενη αποκάλυψη, αλλά τιμωρούνται ποινικά με τον Espionage Act (1917)<sup>660</sup>. Ευρεία χρήση του νόμου αυτού, μάλιστα, έγινε κατά τη διάρκεια της προεδρίας του Obama, όπου καταδικάστηκαν συνολικά οκτώ άτομα για διαρροή διαβαθμισμένων πληροφοριών<sup>661</sup>.

Πέραν των ποινικών κυρώσεων, οι πληροφοριοδότες αυτοί υφίστανται σοβαρά αντίποινα στην υπηρεσία, το συνηθέστερο εκ των οποίων είναι η λεγόμενη security clearance, ήτοι η ανάκληση της άδειας πρόσβασης σε διαβαθμισμένες πληροφορίες<sup>662</sup>. Μάλιστα, το Supreme Court με τη γνωστή απόφασή του *Department of the Navy v. Egan* άνοιξε το δρόμο σε τέτοιες πρακτικές<sup>663</sup>, καθιερώνοντας περιορισμούς στο διοικητικό και δικαστικό έλεγχό τους<sup>664</sup>.

Βέβαια, νομοθετικό καθεστώς για την προστασία των πληροφοριοδοτών υπήρχε, ήταν όμως ελλιπές. Συγκεκριμένα, το 1998 υιοθετήθηκε ο Intelligence Community Whistleblower Protection Act (ICWPA), ο πρώτος νόμος που αφορά τους πληροφοριοδότες των μυστικών

---

<sup>656</sup> *Ibid.*

<sup>657</sup> *M. Khemani*, *The Protection of National Security Whistleblowers*, 2009, σ. 20-21. Βλ. και *I. Kampourakis*, *Protecting National Security Whistleblowers*, 2020, σ. 39, ο οποίος υποστηρίζει ότι τα κρατικά μυστικά δε μπορεί να αποτελούν το εισιτήριο για ένα χώρο ανευθυνότητας.

<sup>658</sup> *S. C. Tily*, *National Security Whistleblowing*, 2015, σ. 1195, *R. G. Vaughn*, *Successes and Failures*, 2012, σ. 211, *P. L. Bellia*, *WikiLeaks*, 2012, σ. 1524.

<sup>659</sup> WPA; 5 USC §2303 (b)(8)(A). Για τις υπηρεσίες που ανήκουν στον τομέα της IC βλ. ορισμό "intelligence community" σε *National Security Act 1947*; 50 USC 401a(4).

<sup>660</sup> 18 USC §798. Το «σατανικό δίδυμο» του νόμου αυτού είναι ο Uniform Code of Military Justice (UCMJ), βάσει του οποίου ο πληροφοριοδότης Bradley Manning κατηγορήθηκε για το βαρύ αδίκημα της βοήθειας στον εχθρό (aiding the enemy; 10 USC 903b: Art. 103b.) που τιμωρείται με την ποινή του θανάτου. Βλ. *J. Radack & K. McClellan*, *The criminalization of Whistleblowing*, 2012, σ. 68.

<sup>661</sup> Ενώ το διάστημα που μεσολάβησε από την ψήφιση του νόμου μέχρι και την ανάληψη της προεδρίας του, αυτός είχε χρησιμοποιηθεί μόνο 3 φορές Βλ. *R. Moberly*, *Whistleblowers and the Obama Presidency*, 2012, σ. 75-80, *J. Radack & K. McClellan*, *The criminalization of Whistleblowing*, 2012, σ. 61-70, *W. Vandekerckhove*, *Freedom of expression*, 2016, σ. 11-12.

<sup>662</sup> *R. G. Vaughn*, *Successes and Failures*, 2012, σ. 218.

<sup>663</sup> 484 U.S. 518 \*525-533 (1988). Δέχθηκε ότι το MSPB δε μπορούσε να εξετάσει τους λόγους ανάκλησης της άδειας ασφαλείας και απόλυσης του υπαλλήλου, αναγνωρίζοντας κατά κάποιο τρόπο ένα μονοπώλιο στην κυβέρνηση στα ζητήματα εθνικής ασφάλειας. *Ibid.*, \*527.

<sup>664</sup> *R. G. Vaughn*, *Successes and Failures*, 2012, σ. 218.



υπηρεσιών<sup>665</sup>. Η μοναδική του συνεισφορά συνίσταται στην πρόβλεψη μίας διαδικασίας αναφοράς ζητημάτων κατεπείγοντος (urgent concern) που περιλαμβάνουν διαβαθμισμένες πληροφορίες<sup>666</sup>. Βάσει αυτής, ο υπάλληλος θα πρέπει να προβεί σε αναφορά αρχικά ενώπιον του Inspector General (IG), ο οποίος έχει την αρμοδιότητα να αποφανθεί εάν το ζήτημα θα πρέπει να τεθεί ενώπιον του Κογκρέσου<sup>667</sup>. Υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις και μόνον εφόσον ο υπάλληλος ενημερώσει προηγουμένως τον IG, επιτρέπεται η υποβολή αναφοράς απευθείας στο Κογκρέσο<sup>668</sup>.

Όπως είναι προφανές, η εξάρτηση του πληροφοριοδότη από τον IG συνιστά σοβαρό αντικίνητρο στην περίπτωση που το παράπτωμα αφορά τον τελευταίο<sup>669</sup>. Σημαντικότερο όμως είναι ότι δεν υφίσταται ρύθμιση για την προστασία των πληροφοριοδοτών<sup>670</sup>, ενώ πολλές σημαντικές υπηρεσίες της IC εξαιρούνται<sup>671</sup>. Η αποτυχία του ICWPA αναδείχθηκε με τρόπο ιδιαίτερα εμφανή στην υπόθεση του πρώην διευθύνοντος συμβούλου της NSA Thomas Drake, ο οποίος, μολονότι ακολούθησε πιστά τις διαδικασίες αναφοράς του νόμου προκειμένου να καταγγείλει φαινόμενα κατασπατάλησης και διαφθοράς στην υπηρεσία, στοχοποιήθηκε από την Κυβέρνηση ως πηγή διαρροής διαβαθμισμένων πληροφοριών στη New York Times και υπέστη σοβαρά αντίποινα, χωρίς μάλιστα να είναι υπεύθυνος γι' αυτή<sup>672</sup>.

Το έτος 2012 εκδόθηκε η Presidential Policy Directive 19 (PPD-19), η οποία απαγορεύει τα αντίποινα σε βάρος των υπαλλήλων της IC που αναφέρουν περιστατικά απάτης, σπατάλης και κακοδιαχείρισης και υποχρεώνει τους επικεφαλής των υπηρεσιών να καθιερώσουν διαδικασία εσωτερικού ελέγχου έναντι δυσμενούς μεταχείρισης<sup>673</sup>. Ωστόσο, η οριστική απόφαση της υπηρεσίας είναι απρόσβλητη από τον πληροφοριοδότη, αφού ρητά στο τέλος της Οδηγίας ορίζεται πως δεν παρέχεται κανένα δικαίωμα προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου ή αρχής<sup>674</sup>. Μεταγενέστερα νομοθετήματα επέφεραν τροποποιήσεις, αλλά δεν βελτίωσαν ουσιωδώς τον τρόπο αναφοράς του

---

<sup>665</sup> Κωδικοποιήθηκε σε 5 USC App. §8H, 50 USC §3033 και 50 USC §3517. Επισημαίνεται ότι, πριν τον ICWPA, στις μυστικές υπηρεσίες μπορούσε να εφαρμοσθεί ο Inspector General Act του 1978 (IGA), ένας νόμος που ψηφίστηκε μαζί με τον CSRA το 1978 συνεπεία του σκανδάλου Watergate —αποκαλούμενοι αμφότεροι “*Watergate-reform legislation*”, βλ. *R. G. Vaughn, Successes and Failures*, 2012, σ. 217. Ο νόμος αυτός προβλέπει μία διαδικασία αναφοράς ενώπιον του Inspector General (IG), καθώς και προστασία από τα αντίποινα, χωρίς να εμπεριέχει —σε αντίθεση με το CSRA και τον WPA— εξαίρεση για τις μυστικές υπηρεσίες. Μάλιστα, κάποιες υποθέσεις αντιποίνων ευδοκίμησαν μέσω της ανωτέρω διαδικασίας. *L. Boyd & B. Futagaki, Intelligent Whistleblowing*, 2010, σ. 21-22.

<sup>666</sup> Βλ. ορισμό urgent concern σε sec. 2(a)(1)(F) ICWPA.

<sup>667</sup> Sec. 2(a)(1)(B) ICWPA.

<sup>668</sup> Sec. 2(b)(1) ICWPA; 5 USC App. § 8H(d).

<sup>669</sup> Βλ. *A. Mathur & V. Ramesh, Need of the Hour*, 2020, σ. 12.

<sup>670</sup> Ίσως μία κατάλληλη ονομασία του νόμου θα ήταν “Intelligence Community Disclosure Act”, αφού περιορίζεται στο να ρυθμίσει τον τρόπο της αποκάλυψης. *L. Boyd & B. Futagaki, Intelligent Whistleblowing*, 2010, σ. 20-21.

<sup>671</sup> Όπως λ.χ. οι υπηρεσίες του στρατού, βλ. 5 USC App. §8H.

<sup>672</sup> *J. Radack & K. McClellan, The criminalization of Whistleblowing*, 2012, σ. 75.

<sup>673</sup> *D. D’ Isidoro, Protecting Whistleblowers and Secrets*, 2014.

<sup>674</sup> Βλ. κριτική *S. C. Tily, National Security Whistleblowing*, 2015, σ. 1200.

πληροφοριοδότη, ούτε του παρείχαν δικαίωμα προσφυγής σε διοικητική ή δικαστική αρχή<sup>675</sup>. Ως θετική, πάντως, καταγράφεται η επέκταση της προστασίας στους υπαλλήλους των εργολάβων της IC και του FBI με το Foreign Intelligence Surveillance Reauthorization Act of 2017<sup>676</sup>.

Το φτωχό ρυθμιστικό πλαίσιο των πληροφοριοδοτών μυστικών υπηρεσιών καθιστά επιτακτική τη δημιουργία ενός άμεσου και ασφαλούς συστήματος καταγγελιών, το οποίο θα παρέχει δυνατότητα καταγγελίας ενώπιον ενός ανεξαρτήτου θεσμικά και οργανωτικά εποπτικού φορέα με παράλληλη προστασία της εμπιστευτικότητας των στοιχείων των υπαλλήλων<sup>677</sup>. Περαιτέρω, σκόπιμη για την εμπέδωση της διαφάνειας θα ήταν η υποχρέωση δημοσίευσης του τρόπου διαχείρισης των παραπόνων για αντίποινα από τις υπηρεσίες της IC<sup>678</sup>.

Δεν μπορεί, εξάλλου, να διαφύγει την προσοχή μας η απουσία χρηματικών επάθλων για τους πληροφοριοδότες αυτών των υπηρεσιών. Είναι δε αξιοσημείωτο ότι ούτε η διαδικασία *qui tam* του FCA θα μπορούσε να ευδοκιμήσει, εάν η απάτη σε βάρος του κράτους περιλάμβανε διαβαθμισμένες πληροφορίες, λόγω του αποδεικτικού κανόνα εξαίρεσης των κρατικών απορρήτων (*state secrets doctrine*) που άγει, συνήθως, σε απόρριψη της αγωγής<sup>679</sup>. Η διαφοροποίηση αυτή σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα προσκρούει σε αντιρρήσεις, αφού η ανάγκη ενθάρρυνσης των πληροφοριοδοτών μυστικών υπηρεσιών είναι εντονότερη. Και τούτο όχι μόνο λόγω της ανάγκης να καμφθεί η παγιωμένη αντίληψη ανοχής —που αποτελεί εν προκειμένω παρενέργεια της υποχρέωσης μυστικότητας— αλλά ιδίως λόγω των σοβαρών αντιποίνων που μπορεί να υποστεί ο υπάλληλος<sup>680</sup>.

Σημειωτέον ότι, όσον αφορά τους δημόσιους λειτουργούς, το Supreme Court έχει κρίνει ότι, όταν αποκαλύπτουν πληροφορίες που περιήλθαν σε αυτούς κατά την τέλεση των καθηκόντων τους, δε δρουν ως απλοί πολίτες και δεν απολαμβάνουν την προστασία της 1<sup>ης</sup> Τροπολογίας του

---

<sup>675</sup> Όπως λ.χ. ο Intelligence Authorization Act (IAA) for Fiscal Year 2014 που κωδικοποίησε την ανωτέρω Οδηγία (50 USC §3234) και η Οδηγία Intelligence Community Directive (ICD)-120 (2016). Βλ. *CRS, Intelligence Community*, 2019, σ. 7-9.

<sup>676</sup> Βλ. sec. 110(a)-(b).

<sup>677</sup> Βλ. *A. Mathur & V. Ramesh, Need of the Hour*, 2020, σ. 13, *Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς*, Εναλλακτική στη Σιωπή, 2013, σ. 10.

<sup>678</sup> *A. Mathur & V. Ramesh, ibid.*

<sup>679</sup> Λόγω της αδυναμίας αποδεικτικής θεμελίωσης, αφού τα συγκεκριμένα αποδεικτικά μέσα εξαιρούνται από τη διαδικασία. *D. D' Isidoro, Protecting Whistleblowers and Secrets*, 2014. Η πρώτη απόφαση που διαμόρφωσε τον εν λόγω αποδεικτικό κανόνα είναι η *United States v. Reynolds*, 345 U.S. 1 \*7-9(1953).

<sup>680</sup> Βλ. στο σημείο αυτό και *S. C. Tily, National Security Whistleblowing*, 2015, σ. 1208, ο οποίος υποστηρίζει ότι παρά τις διαφορές του Dodd Frank Act με το whistleblowing στις μυστικές υπηρεσίες, εν τέλει οι στόχοι είναι κοινοί: ενθάρρυνση του whistleblowing και πάταξη της διαφθοράς.

Συντάγματος για την ελευθερία της έκφρασης<sup>681</sup>, με την εξαίρεση της κατάθεσης ενώπιον δικαστικής αρχής για ζητήματα διαφθοράς και διαπλοκής<sup>682</sup>.

Σε κάθε περίπτωση, δεν τυγχάνει προστασίας η αποκάλυψη διαβαθμισμένων πληροφοριών μέσω των media (*leaking*), αν και στη θεωρία υποστηρίζεται ότι θα πρέπει αυτή να «συγχωρείται», όταν συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις, όπως εξάντληση των εναλλακτικών τρόπων αναφοράς και αυξημένο δημόσιο συμφέρον για την πληροφόρηση της παράβασης<sup>683</sup>. Και οι παγκόσμιες αρχές για την εθνική ασφάλεια και το δικαίωμα στην ενημέρωση (Tshwane Principles)<sup>684</sup> επιβάλλουν την προστασία της δημόσιας αποκάλυψης, όταν συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις και ο υπάλληλος περιορίστηκε στο απολύτως αναγκαίο μέτρο<sup>685</sup>, ενώ όμοια κρίση υιοθέτησε και το ΕΔΔΑ<sup>686</sup>.

Σε επίπεδο ΕΕ, η υπό ενσωμάτωση Οδηγία ρητά ορίζει ότι δεν θίγει ζητήματα εθνικής άμυνας και ασφάλειας, εκτός αν ρυθμίζονται από σχετικές πράξεις της Ένωσης<sup>687</sup>, ούτε την προστασία των διαβαθμισμένων πληροφοριών, οι οποίες, για λόγους ασφαλείας, προστατεύονται βάσει του ενωσιακού ή εθνικού δικαίου<sup>688</sup>. Η εν λόγω εξαίρεση είναι προβληματική, δεδομένου ότι στους τομείς αυτούς διατίθενται τεράστια χρηματικά ποσά ετησίως —περίπου 200 δις. στην Ευρώπη<sup>689</sup>.

Μετά τις αποκαλύψεις της Chelsea Manning και του Edward Snowden, το whistleblowing στον τομέα της εθνικής ασφάλειας αποτελεί φλέγον ζήτημα που επισημάνθηκε και από το Συμβούλιο της Ευρώπης<sup>690</sup>. Γι' αυτό ορθά έχει επισημανθεί ότι, εν προκειμένω, θα πρέπει να προβλέπεται ένα ιδιαίτερο ρυθμιστικό καθεστώς και, εφόσον ακολουθηθεί μία συγκεκριμένη

---

<sup>681</sup> *Garcetti v. Ceballos*, 547 U.S. 410, \*410 (2006). Βλ. σχολιασμό σε *A. Ασκητή*, Whistleblowers και ελευθερία της έκφρασης, 2019, σ. 167-8, καθώς και σε *M. Goodman et al*, Disavowed, 2007, σ. 19.

<sup>682</sup> *Lane v. Franks*, 134 S. Ct. 2369 \*2378 (2014). Βλ. *A. Ασκητή*, *ibid*.

<sup>683</sup> *E. R. Boot*, Classified Public Whistleblowing, 2017, σ. 555-556, *E. R. Boot*, No Right to Classified Public Whistleblowing, 2018, σ. 81-84, ο οποίος υποστηρίζει ότι η δημόσια αποκάλυψη των διαβαθμισμένων πληροφοριών αποτελεί μία καταρχήν εσφαλμένη πράξη (a pro tanto wrong), η οποία δικαιολογείται υπό προϋποθέσεις, *M. Khemani*, The Protection of National Security Whistleblowers, 2009, σ. 23, η οποία καταλήγει ότι σε πολλές περιπτώσεις η αποκάλυψη μέσω των media συνιστά τη μοναδική επιλογή του πληροφοριοδότη. Βλ. και *Διεθνή Διαφάνεια Ελλάς*, Εναλλακτική στη Σιωπή, 2013, σ. 10, που θέτει ως προϋπόθεση τον κίνδυνο ή τη σοβαρή απειλή, καθώς και *Cherry M. A.*, Virtual Whistleblowing, 2012, σ. 24-28.

<sup>684</sup> Περί αυτών βλ. CM/Rec (2014)7 expl. Memorandum, σ. 26, *UNODC*, Resource Guide, 2015, σ. 32, *EFJ*, Implementing the new EU, 2020, σ. 6.

<sup>685</sup> Princ. 40.

<sup>686</sup> *Bucur & Toma v. Romania*, 8-1-2013, παρ. 79-113. Ο προσφεύγων εργαζόταν στις μυστικές υπηρεσίες της Ρουμανίας και αποκάλυψε μέσω μίας συνέντευξης τύπου τη χρήση ενός προγράμματος που παρακολουθούσε τις τηλεφωνικές συνομιλίες. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η καταδίκη του συνιστούσε αδικαιολόγητο περιορισμό στην ελευθερία της έκφρασης, λαμβανομένου υπόψη του ενδιαφέροντος του κοινού για τις πληροφορίες τις οποίες αποκάλυψε.

<sup>687</sup> Άρ. 3 παρ. 2.

<sup>688</sup> Άρ. 3 παρ. 3 περ. α', σκ. 25.

<sup>689</sup> *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 5.

<sup>690</sup> *Blueprint for Free Speech*, Getting Whistleblower Protection Right, 2020, σ. 3.

διαδικασία, να παρέχεται στον πληροφοριοδότη πλήρης προστασία<sup>691</sup>. Κλασικό μοντέλο αποτελούν οι Tshwane Principles που μπορούν να χρησιμεύσουν ως πρότυπο για τα κράτη μέλη κατά τη διαδικασία της ενσωμάτωσης<sup>692</sup>.

Στην Ελλάδα, ως διαβαθμισμένες πληροφορίες νοούνται τα κρατικά και υπηρεσιακά απόρρητα<sup>693</sup>, οι προσβολές των οποίων συνιστούν βαριά αδικήματα (βλ. 146 επ., 252 ΠΚ)<sup>694</sup>. Η παραβίαση υπηρεσιακού απορρήτου ανήκει, πάντως, στις αξιόποινες πράξεις για τις οποίες παρέχεται η δυνατότητα αποχής από την ποινική δίωξη βάσει του άρθρου 47 παρ. 3 ΚΠΔ. Για τα κρατικά απόρρητα όμως δεν υφίσταται τέτοια πρόβλεψη, ούτε λόγος άρσης του αδικού αντίστοιχος με αυτόν του άρθρου 371 παρ. 4 ΠΚ<sup>695</sup>. Επομένως, ο πληροφοριοδότης που καταγγέλλει τη δωροδοκία πολιτικών προσώπων μπορεί, συντρεχουσών των προϋποθέσεων, να χαρακτηριστεί ως μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, είναι όμως έκθετος σε ποινικές και πειθαρχικές κυρώσεις, αν οι καταγγελίες του εμπεριέχουν την αποκάλυψη κρατικών απορρήτων.

---

<sup>691</sup> CM/Rec (2014)7 expl. Memorandum, σ. 25-26, *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019, σ. 5, *UNODC*, Resource Guide, 2015, σ. 30-32, *Blueprint for Free Speech*, Getting Whistleblower Protection Right, 2020, σ. 4.

<sup>692</sup> *Blueprint for Free Speech*, Whistleblowing in the European Union, 2019, σ. 7. Το εγκαταλειφθέν σχέδιο της Ισπανίας προέβλεπε την προστασία των σχετικών αναφορών, υπό τον όρο της αυξημένης προσοχής και διακριτικότητας κατά το χειρισμό τους, ενώ επέτρεπε και τη δημόσια αποκάλυψη σε περιπτώσεις επείγουσας ή σοβαρής απειλής για τη δημόσια υγεία, ασφάλεια κ.ά. Title I, Ch. II, art. 4 no. 9.

<sup>693</sup> Βλ. ορισμό του κρατικού και υπηρεσιακού απορρήτου σε άρ. 149 και 252 παρ. 3 ΠΚ αντίστοιχα.

<sup>694</sup> Πρβλ. άρ. 212 παρ. 1 περ. β' ΚΠΔ για την απαγόρευση μαρτυρικής εξέτασης.

<sup>695</sup> Βλ. και *Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ*, 2016, σ. 47.

## VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στην παρούσα εργασία έγινε μία προσπάθεια αξιολόγησης των εννόμων τάξεων των ΗΠΑ, της ΕΕ και της Ελλάδας όσον αφορά το ρυθμιστικό πλαίσιο των πληροφοριοδοτών. Είδαμε πως το δίκαιο των ΗΠΑ ενθαρρύνει σημαντικά το whistleblowing, λόγω του μοντέλου οικονομικών κινήτρων που κατά κόρον υιοθετεί. Όμως η προστασία που παρέχεται στους πληροφοριοδότες είναι μία κατά κύριο λόγο αστική προστασία αποκατάστασης, την αποτελεσματικότητα της οποίας υποσκιάζουν ενίοτε το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής, η υποχρεωτική παρεμβολή της διοικητικής οδού και οι νομολογιακές διακυμάνσεις.

Μάλιστα, τον πήχη ανεβάζουν κάποιες αυστηρές προϋποθέσεις για την ευδοκίμηση του ισχυρισμού περί αντιποίνων, οι οποίες είναι, κατά τη γνώμη μας, περιττές και θα έπρεπε να αξιωνονται μόνο για την απονομή του χρηματικού επέθλου. Εξάλλου, η εμπιστευτικότητα της ταυτότητας των πληροφοριοδοτών δεν είναι πάντα δεδομένη, ενώ απουσιάζει ρύθμιση για την απαλλαγή τους από τυχόν νομική ή συμβατική ευθύνη. Συμπερασματικά, η νομοθεσία των ΗΠΑ δεν συνιστά ένα ολοκληρωμένο νομικό πλαίσιο για την προστασία των πληροφοριοδοτών.

Σε επίπεδο ΕΕ τα πράγματα είναι διαφορετικά. Τα οικονομικά κίνητρα παραδοσιακά απουσιάζουν, ενώ η πρώτη προσπάθεια ενιαίου νομοθετικού πλαισίου έλαβε χώρα με την πρόσφατη Οδηγία. Η ανάλυση αυτής απέδειξε πως συνιστά μία πολύτιμη ευκαιρία για την ουσιαστική αναβάθμιση του καθεστώτος προστασίας των πληροφοριοδοτών εντός της ΕΕ. Ωστόσο, η επίτευξη αυτού του στόχου απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή κατά την ενσωμάτωση.

Ειδικότερα, θα πρέπει να προβληματίσουν τον εθνικό νομοθέτη ζητήματα, όπως η επέκταση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής και σε παραβάσεις του εθνικού δικαίου, η επιβολή κυρώσεων για την παράλειψη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις της Οδηγίας, η υποχρέωση υποβολής εκθέσεων, η συμπερίληψη των σχετικών με την εθνική ασφάλεια και των διαβαθμισμένων πληροφοριών, καθώς και αυτών που εμπίπτουν στο δικηγορικό και το ιατρικό απόρρητο και τέλος, η εγκατάλειψη ορισμένων πρόσθετων και άνευ σκοπιμότητας υποκειμενικών προϋποθέσεων για την απαλλαγή από τη νομική και συμβατική ευθύνη.

Σε εσωτερικό επίπεδο διαπιστώθηκε πως η προστασία του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος είναι τουλάχιστον ελλιπής, καθότι περιορίζεται σε υποθέσεις δωροδοκίας και δωροληψίας στο δημόσιο τομέα και μόνο όταν αυτές καταγγέλλονται ενώπιον των Αρχών. Επιπροσθέτως, θέτει χρονικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις που αφίστανται από τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα και, τέλος, είναι δυνητική για τις εισαγγελικές αρχές. Εξάλλου, η δυνατότητα αποχής από την ποινική δίωξη δεν καταλαμβάνει όλα τα αδικήματα για τα οποία θα μπορούσε να ανακύψει ευθύνη του μάρτυρα.

Έμφαση δόθηκε στον προβληματισμό των οικονομικών κινήτρων και στην επιρροή τους στην προώθηση του whistleblowing. Διαπιστώθηκε ότι οι αντιρρήσεις και επιφυλάξεις για την αποδοτικότητά τους δεν επιβεβαιώνονται ως κανόνας και η οικονομική ανταμοιβή μπορεί να οδηγήσει σε σημαντική ενθάρρυνση των πληροφοριοδοτών και αντιστάθμιση του φόβου για αντίποινα.

Συζητήθηκε, επίσης, το ζήτημα των πληροφοριοδοτών ειδικής κατηγορίας, ήτοι των προσώπων που είτε δεσμεύονται από το επαγγελματικό απόρρητο είτε εργάζονται σε κρατικές μυστικές υπηρεσίες. Στις ΗΠΑ το δικηγορικό απόρρητο υποχωρεί, όταν η αποκάλυψη των εμπιστευτικών πληροφοριών είναι απαραίτητη για τη στοιχειοθέτηση ισχυρισμού αντιποίνων από τον θιγόμενο δικηγόρο, ακόμα κι αν αυτό απαγορεύεται από τους πολιτειακούς κανόνες επαγγελματικής συμπεριφοράς, ενώ στη χώρα μας η παρ. 4 του άρθρου 371 ΠΚ απαλλάσσει το δικηγόρο από την ποινική ευθύνη για παραβίαση επαγγελματικής εχεμύθειας, όταν αυτός αποκαλύπτει μελετώμενο κακούργημα ή συντελεί στη διακρίβωση σοβαρού εγκλήματος. Σε ευρωπαϊκό πλαίσιο, η υπό ενσωμάτωση Οδηγία ρητά εξαιρεί το δικηγορικό και ιατρικό απόρρητο από το πεδίο εφαρμογής της.

Τέλος, το whistleblowing στους τομείς της εθνικής ασφάλειας και των διαβαθμισμένων πληροφοριών τελεί υπό αυστηρό ρυθμιστικό καθεστώς. Οι νόμοι των ΗΠΑ περιορίζουν την προστασία σε ένα προσεκτικά διαμορφωμένο σύστημα εσωτερικής, κυρίως, αναφοράς, χωρίς να παρέχεται στον υφιστάμενο τα αντίποινα δικαίωμα προσφυγής ενώπιον αρχής ή δικαστηρίου και χωρίς πρόβλεψη περί οικονομικών κινήτρων. Η ελληνική έννομη τάξη δεν προστατεύει την αποκάλυψη των συγκεκριμένων πληροφοριών, εξαιρουμένης της δυνατότητας αποχής από την ποινική δίωξη για την παραβίαση του υπηρεσιακού απορρήτου, ενώ η ευρωπαϊκή Οδηγία ρητά προβλέπει την εξαίρεσή τους από το πεδίο εφαρμογής της.

## VII. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική

- Αναγνωστόπουλος Η.*, Εξάρθρωση συμμορίας και αναστολή εκτελέσεως της ποινής (Παρατηρήσεις στο άρθρο 8 του ΝΔ 743/70, περί ναρκωτικών), Μνήμη Ν. Χωραφά/Ηλ. Γάφου/Κ. Γαρδίκας, Τ. Ι, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα 1986
- Ανδρουλάκης Ι.*, «Προστατευόμενοι» (ψευδώνυμοι) μάρτυρες, «χάρτινοι» μάρτυρες και μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, σε: «Το ποινικό δίκαιο σε κρίση και υπό κρίση», Τιμ.Τ. Ι. Γιαννίδη, 2020, σελ. 473 επ.
- Ανδρουλάκης Ν.*, Επιτάχυνση της προδικασίας στην ποινική δίκη – με κάθε κόστος;, ΠοινΧρον 2011, σ. 161 επ.
- Ανδρουλάκης Ν.*, Θεμελιώδεις έννοιες της ποινικής δίκης, Εκδόσεις Δίκαιο & Οικονομία– Π.Ν.Σάκκουλας 4<sup>η</sup> έκδ. 2012 (παραπ. Ν. Ανδρουλάκης, Θεμελιώδεις έννοιες)
- Ασκητής Α.*, Whistleblowers και ελευθερία της έκφρασης - Οι νομολογιακές τάσεις του ΕΔΔΑ σε αντιπαραβολή με το Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ και η προβληματική των υπηρετούντων σε υπηρεσίες πληροφοριών, ΔΙΤΕ (π. ΔΙΜΕΕ), 2/2019, σ. 161 επ. (παραπ. Α. Ασκητής, Whistleblowers και ελευθερία της έκφρασης, 2019)
- Βαβούσκος Κ.*, Ο κανών *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* και η επ' αυτού θέσις της επιστήμης και δη της συγχρόνου ελληνικής νομολογίας σε: Αφιέρωμα στον Αλέξανδρο Γ. Λιντζερόπουλο, Τ. Α', 1985, σ. 47-67 (παραπ. Κ. Βαβούσκος, Ο κανών *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, 1985)
- Βαθιώτης Κ.*, Η προστασία μαρτύρων κατά το άρθρο 9 του Νόμου 2928/2001, ΠοινΧρον ΝΑ/2001, σ. 1045 επ. (παραπ. Κ. Βαθιώτης, Η προστασία μαρτύρων, 2001)
- Βιτώρος Ν.*, Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος. Μία πρόκληση, αλλά και μία δοκιμασία για το σύστημα απονομής της ποινικής δικαιοσύνης, Συνήγορος 127/2018, σ. 42 (παραπ. Ν. Βιτώρος, Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, 2018)
- Βρυνιώτης Π.*, Μηχανισμοί επιεικέστερης μεταχείρισης του δράστη κατά τον ΠΚ, τους Ειδικούς Ποινικούς Νόμους και το ΣΠΚ. Ο δρόμος προς το άρθρο 83 ΠΚ, ΠοινΔ/νη 2016, σ. 223 επ. (παραπ. Π. Βρυνιώτης, Μηχανισμοί επιεικέστερης μεταχείρισης του δράστη, ΠοινΔ/νη 2016)

- Δαλακούρας Θ.*, Προστασία μαρτύρων: Ένα δικαιοκρατικό στοίχημα, ΠοινΔ/νη 10/2004, σ. 1166 επ. (παραπ. *Θ. Δαλακούρας*, Προστασία μαρτύρων, ΠοινΔ/νη 2004)
- Δαλακούρας Θ.*, Η αποχή από την ποινική δίωξη ως εναλλακτική μορφή περάτωσης της ποινικής διαδικασίας - Ενδοσυστηματική νομιμοποίηση και δικαιοπολιτική αναγκαιότητα διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της, ΠοινΧρον 5/2014, σ. 321 επ. (παραπ. *Θ. Δαλακούρας*, Η αποχή από την ποινική δίωξη, ΠοινΧρον 2014)
- Δαλακούρας Θ.*, Η ανακριτική διαδικασία στα εγκλήματα διαφθοράς. Όρια επέμβασης στα δικαιώματα του ατόμου υπό το φως της ΕΣΔΑ, ΠοινΔ/νη 12/2016, 1105 επ. (παραπ. *Θ. Δαλακούρας*, Η ανακριτική διαδικασία στα εγκλήματα διαφθοράς, ΠοινΔ/νη 2016)
- Δαλακούρας Θ.*, Ο νέος Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, Συνοπτική Ερμηνεία κατ' άρθρο του Ν. 4620/2019, Νομική Βιβλιοθήκη 2020 (παραπ. *Θ. Δαλακούρας*, Ο νέος Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, 2020)
- Διονυσοπούλου Αθ.*, Το δικαίωμα του κατηγορουμένου στην εξέταση μαρτύρων κατηγορίας (άρθρο 6 παρ. 3δ' ΕΣΔΑ), εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2017 (παραπ. *Αθ. Διονυσοπούλου*, Το δικαίωμα του κατηγορουμένου στην εξέταση μαρτύρων κατηγορίας, 2017)
- Καϊάφα-Γκμπάντι Μ.*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά στο δημόσιο τομέα / επιστ. Εποπτεία Καϊάφα-Γκμπάντι Μαρία, Τ. 3, Αθήνα, εκδ. Δίκαιο & Οικονομία-Π.Ν.Σάκκουλας, 2015 (παραπ. *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά, 2015)
- Καρράς Α.*, Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο 5<sup>η</sup> έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη 2017
- Κουσουλός Ι.*, παρατ. στην υπ' αριθμ. 7/19-3-2015 πράξη του Αντεισαγγελέως Εφετών Αθηνών, ΠοινΔ/νη 2015, σ. 421
- Κωνσταντινίδης Α.*, Προστατευόμενοι μάρτυρες και μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, ΠοινΧρον ΞΘ/2019, σ. 241 επ. (παραπ. *Α. Κωνσταντινίδης*, Προστατευόμενοι μάρτυρες, ΠοινΧρον 2019)
- Λίβος Ν.*, Η συμβολή των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) στην καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς, σε: Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας - Δυνατότητες και όρια, Πρακτικά από το ομότιτλο 6ο Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, 2013, 471 επ (παραπ. *Ν. Λίβος*, Η συμβολή των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, 2013)
- Μανωλεδάκης Ι.*, Ασφάλεια και ελευθερία, Αντ. Σάκκουλα 2002



- Μανωλεδάκης Ι.*, Ποινικό Δίκαιο, 7η έκδ., Αντ. Σάκκουλα 2005
- Μαργαρίτης Μ.*, Ποινικός Κώδικας ερμηνεία κατ' άρθρον, 4<sup>η</sup> έκδ., ΠΝ Σάκκουλας, Αθήνα 2020 (παραπ. *Μ. Μαργαρίτης*, ερμΠΚ, 2020)
- Μπουρμάς Γ.* σε Λ. Μαργαρίτη, Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, Ερμηνεία κατ' άρθρο, τ. Ι, 2<sup>η</sup> έκδ. 2018 (παραπ. *Γ. Μπουρμάς*, ΕρμΚΠΔ, 2018)
- Μυλωνόπουλος Χ.*, Ποινικό Δίκαιο Γενικό Μέρος, 2<sup>η</sup> έκδ., Δίκαιο & Οικονομία-Π.Ν.Σάκκουλας 2020 (παραπ. *Χ. Μυλωνόπουλος*, Ποινικό Δίκαιο, 2020)
- Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ.*, Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblowing), Αθήνα, εκδ. Αντ. Σάκκουλας 2016
- Παπαδαμάκης Α.*, Ποινική Δικονομία, 9η εκδ., Αντ. Σάκκουλας 2019
- Παπαχρήστου Μ.*, Ερμηνεία του άρ. 47 ΚΠΔ, σε: *Μαργαρίτη Α.*, Ο νέος Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, Ερμηνεία κατ' άρθρο, τ. Α', Νομική Βιβλιοθήκη 2020 (παραπ. *Μ. Παπαχρήστου*, ΕρμΚΠΔ, 2020)
- Σεβαστίδης Χ.*, Ερμηνεία του άρ. 45 ΚΠΔ σε *Του ιδίου*, Κώδικας Ποινικής Δικονομίας–Ερμηνεία κατ' άρθρο τ. Ι (κύριο έργο), Αντ. Σάκκουλας 2011 (παραπ. *Χ. Σεβαστίδης*, ΕρμΚΠΔ, 2011)
- Σεβαστίδης Χ.*, Ερμηνεία του άρ. 45B ΚΠΔ σε *Του ιδίου*, Κώδικας Ποινικής Δικονομίας–Ερμηνεία κατ' άρθρο (ενημέρωση τ. Ι και ΙΙ), Αντ. Σάκκουλας 2015 (παραπ. *Χ. Σεβαστίδης*, ΕρμΚΠΔ, 2015)
- Στυλιανίδου Μ.*, Προστασία Των Εργαζομένων Μαρτύρων Δημόσιου Συμφέροντος Στο Δημόσιο Τομέα, Νομική Βιβλιοθήκη 2017 (παραπ. *Μ. Στυλιανίδου*, Προστασία Των Εργαζομένων Μαρτύρων Δημόσιου Συμφέροντος, 2017)
- Συμεωνίδου-Καστανίδου Ε.*, Ο Ν. 2928/2001 «για την προστασία του πολίτη από αξιόποινες πράξεις εγκληματικών οργανώσεων». Βασικά χαρακτηριστικά και πρώτη ερμηνευτική προσέγγιση, ΠοινΔ/νη 7/2001, σ. 694 επ. (παραπ. *Ε. Συμεωνίδου-Καστανίδου*, Ο Ν. 2928/2001, ΠοινΔ/νη 2001)
- Τριανταφύλλου Α.*, Ζητήματα μαρτυρικής απόδειξης στην ποινική δίκη, εκδ. Δίκαιο & Οικονομία– Π.Ν.Σάκκουλας 2014 (παραπ. *Α. Τριανταφύλλου*, Ζητήματα μαρτυρικής απόδειξης, 2014)

Τσίνας Κ., *Lex posterior generalis non derogat priori speciali!* Το άρθρο 24 παρ.2 Ν. 2523/97 και η ΓνωμΕισΑΠ 4/2015 - Μεθοδολογικές παρατηρήσεις, ΠoinXρον ΞΕ/2015, σ. 746-750 (παραπ. Κ. Τσίνας, *Lex posterior generalis non derogat priori speciali!*, 2015)

Τσόλκα Ο., «Αποχή από την ποινική δίωξη υπό όρους», κατ' άρθρα 48 και 49 ΚΠΔ, ΝC 7 (Οκτ. 2019), σ. 5-6 (παραπ. Ο. Τσόλκα, «Αποχή από την ποινική δίωξη υπό όρους», 2019)

Τσιλίκης Δ., Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες και μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος: Η προβληματική των «whistleblower» στον διεθνή χώρο, *The Art of Crime*, Μάϊος 2018, προσπελ. σε

<https://theartofcrime.gr/%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%B1%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%8C%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%BF%CE%B9-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%B1%CE%B3%CE%B3%CE%AD%CE%BB%CE%BB%CE%BF%CE%BD%CF%84%CE%B5%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9/>

(τελ. επ. 11-11-2020) (παραπ. Δ. Τσιλίκης, Προστατευόμενοι καταγγέλλοντες, 2018)

Φιλίππιδης Τ., Η παραβίαση της επαγγελματικής εχεμυθίας, ΠoinXρον Β/1952, σ. 97 επ.

Φιλόπουλος Π., Ποινική προστασία απορρήτου, εκδ. Αντ. Σάκκουλας 2015

Χριστόπουλος Π., Το δικαίωμα του κατηγορουμένου να εξετάζει τους μάρτυρες κατηγορίας κατά το άρθρο 6 παρ. 3 στοιχ. δ' της ΕΣΔΑ, ΠoinΔ/νη 11/2009, σ. 1283 επ. (παραπ. Χριστόπουλος Π., Το δικαίωμα του κατηγορουμένου να εξετάζει τους μάρτυρες κατηγορίας, ΠoinΔ/νη 2009)

## **Ξενόγλωσση**

Abazi V., *The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?*, *Industrial Law Journal* (forthcoming), 27 October 2020 (παραπ. V. Abazi, *The European Union Whistleblower Directive*, 2020)

Ahluwalia S., Ferrell O.C., Ferrell L. et al., *Sarbanes–Oxley Section 406 Code of Ethics for Senior Financial Officers and Firm Behavior*, *J Bus Ethics* Vol. 151, Is. 3 (2018), pp. 693–705 (παραπ. S. Ahluwalia et al, *Sarbanes–Oxley Section 406*, 2018)

Andon P., Free C., Jidin R., Monroe G. S., Turner M. J., *The Impact of Financial Incentives and Perceptions of Seriousness on Whistleblowing Intention*, *J Bus Ethics* Vol. 151, Is. 1 (2018), pp. 165-178. (παραπ. P. Andon et al, *Impact of Financial Incentives*, 2018)

- Andreis E.*, Towards Common Minimum Standards for Whistleblower Protection Across the EU, *European papers: a journal on law and integration*, Vol. 4, Is. 2, 2019, pp. 575-588 (παραπ. *E. Andreis*, Towards Common Minimum Standards, 2019)
- Ballan E. J.*, Protecting Whistleblowing (and Not Just Whistleblowers), *Mich. L. Rev.* Vol. 116, Is. 3 (2017), pp. 475-500
- Baloria V. P., Marquardt C., Wiedman C. I.*, A Lobbying Approach to Evaluating the Whistleblower Provisions of the Dodd-Frank Reform Act of 2010, *Contemp. Account. Res.*, Vol. 34, Is. 3 (Fall 2017), pp. 1305-1339 (παραπ. *V. P. Baloria. et al*, A Lobbying Approach, 2017)
- Banisar D.*, Whistleblowing: International Standards and Developments (February 1, 2011). *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011 (παραπ. *D. Banisar*, Whistleblowing, 2011)
- Becker E.*, Calling Foul: Deficiencies in Approaches to Environmental Whistleblowers and Suggested Reforms, *Wash. & Lee J. Energy, Climate & Env't.* Vol. 6, Is. 1 (2015), p. 65 (παραπ. *E. Becker*, Calling Foul, 2015)
- Bellia P. L.*, WikiLeaks and the Institutional Framework for National Security Disclosures, *Yale L.J.* Vol. 121, Is. 6 (2012), 1448 (παραπ. *P. L. Bellia*, WikiLeaks, 2012)
- Berger L., Perreault S. & Wainberg J.*, Hijacking the Moral Imperative: How Financial Incentives Can Discourage Whistleblower Reporting, *Auditing; A Journal of Practice* 1 August 2017; Vol. 36, Is. 3 (2017), pp. 1–14 (παραπ. *L. Berger et al*, Hijacking the Moral Imperative, 2017)
- Boyd L. & Futagaki B.*, Intelligent Whistleblowing, *J. of Pub. Inquiry*, Spring/Summer 2010, pp. 20-23
- Boot, E. R.*, “Classified Public Whistleblowing: How to Justify a ‘Pro Tanto’ Wrong.” *Social Theory and Practice*, Vol. 43, No. 3 (2017), pp. 541–567 (*E. R. Boot*, Classified Public Whistleblowing, 2017)
- Boot, E. R.*, No Right to Classified Public Whistleblowing, *Ratio Juris*, Vol. 31, Is. 1 (March 2018), pp. 70-85
- Boot E.R.*, The Feasibility of a Public Interest Defense for Whistleblowing, *Law and Philosophy*, Vol. 39, Is. 1 (2020), pp. 1–34

- Bowden P.*, A Comparative Analysis of Whistleblower Protections (September 10, 2006). *AJPAE*, Vol. 8, No. 2, September 2006 (παραπ. *P. Bowden*, A Comparative Analysis, 2006)
- Brown A. J., Lewis D., Moberly R. & W. Vandekerckhove*, International Handbook on Whistleblowing Research, Edward Elgar 2014 (παραπ. *A. J. Brown et al*, International Handbook, 2014)
- Buccirossi P., Immordino, G., Spagnolo G.*, Whistleblower Rewards, False Reports, and Corporate Fraud (August 28, 2017). Stockholm Institute of Transition Economics Working Paper No. 42 (παραπ. *P. Buccirossi et al*, Whistleblower Rewards, 2017)
- Bucy P. H.*, Private justice, *Southern California L. Rev.*, Vol. 76, Is. 1 (2002), pp. 1-160.
- Bucy P. H.*, Games and Stories: Game Theory and the Civil False Claims Act, *Fla. St. U. L. Rev.*, Vol. 31, Is. 3 (2004), p. 2021 (παραπ. *P. H. Bucy*, Games and Stories, 2004)
- Bucy P. H.*, Game theory and the civil false claims act: Iterated games and close-knit groups, *Loy. U. Chi. L. J.*, Vol. 35, Is. 4 (summer 2004), pp. 1021–1047 (παραπ. *P. H. Bucy*, Iterated games, 2004)
- Butler J. V., Serra D. & Spagnolo G.*, Motivating Whistleblowers, Departmental Working Papers 1701, Southern Methodist University, Department of Economics (2017)
- Call A., Martin G., Sharp N. & Wilde J.*, Whistleblowers and Outcomes of Financial Misrepresentation Enforcement Actions, Unpublished Manuscript, *Journal of Accounting Research*, Vol. 56, Is. 1 (March 2018), pp. 123-171 (παραπ. *A. Call et al*, Whistleblowers and Outcomes, 2018)
- Cantrell C.*, Sanctions Imposed for Revealing Attorney-Client Confidences, *Journal of the Legal Profession* Vol. 9 (1984), pp. 167-174 (παραπ. *C. Cantrell*, Sanctions Imposed, 1984)
- Chalouat I., Carrión-Crespo C. & Licata M.*, Law and practices on protecting whistleblowers in the public and financial services sectors / International Labour Office, Sectoral Policies Department – Geneva: ILO, 2019, WP 328 (παραπ. *I. Chalouat et al*, Law and practices on protecting whistleblowers, 2019)
- Cherry M. A.*, Virtual Whistleblowing, *South Texas L. Rev.* Vol. 54, Is. 9 (2012), pp. 9-36
- Courakis N.*, The Protection of Whistleblowers in Greece following the Introduction of Law-Nr. 4254/2014. Some Critical Remarks. Speak up Conference, Transparency International,

- Cyprus 22/10/2015 (παραπ. *N. Courakis*, *The Protection of Whistleblowers in Greece*, 2015)
- D' Isidoro D.*, *Protecting Whistleblowers and Secrets in the Intelligence Community*, *National Security Journal* (Sept. 29, 2014), <https://harvardnsj.org/2014/09/protecting-whistleblowers-and-secrets-in-the-intelligence-community/> (τελ. επ. 19-11-2020) (παραπ. *D. D'Isidoro*, *Protecting Whistleblowers and Secrets*, 2014)
- Desbenoit N.*, *The role of whistleblowers in preserving democracy (CS: Chealsea Manning)* (19-5-2017), Academia.edu
- Devine T. M.*, *The Whistleblower Protection Act of 1989: Foundation for the Modern Law of Dissent*, *Admin. L. Rev.*, Vol. 51, No. 2 (1999), pp. 531-580
- Dungan J. A., Young L., A. Waytz*, *The power of moral concerns in predicting whistleblowing decisions*, *JESP*, Vol. 85, Nov. 2019, No. 103848 (παραπ. *J. A. Dungan et al*, *The power of moral concerns*, 2019)
- Dworkin T.M.*, *SOX and Whistleblowing*, *Michigan Law Review* Vol. 105, Is. 8, 2007, pp. 1757–1780
- Dworkin T. M. & Callahan S. E.*, *Do Good and Get Rich: Financial Incentives for Whistleblowing and the False Claims Act*, *37 Vill. L. Rev.*, Vol. 37, Iss. 2 (1992), pp. 273-336
- Dyck A., Morse A. and Zingales L.* (2010), *Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?. The Journal of Finance* Vol. 65, Is. 6 (December 2010), pp. 2213-2253
- Essalhi S.*, *An Exploration of the Whistleblowing Phenomenon and Its Mechanisms in the USA: The Case of Edward Snowden*, (July 2019), Academia.edu
- Estes J.*, *Keeping It Confidential: Can a Relator Remain Anonymous Throughout a Qui Tam Case?*, 19-8-2013, προσπελάσιμο σε <http://www.jameshoyer.com/keeping-it-confidential-can-a-relator-remain-anonymous-throughout-a-qui-tam-case/#:~:text=Anonymity%20While%20Under%20Seal,confidential%20during%20the%20seal%20period.> (τελ. επ. 11-11-2020) (παραπ. *J. Estes*, *Keeping It Confidential*, 2013)
- Fabrikant R. & Nwabuzor N.*, *In the Shadow of the False Claims Act: "Outsourcing" the Investigation by Government Counsel to Relator Counsel During the Seal Period*, *N.D. L. Rev.*, Vol. 83 Is. 837 (2007), 837-853

- Feldman Y. & Lobel O.*, The Incentive Matrix: The Comparative Effectiveness of Reward, Liabilities, Duties and Protection for Reporting Illegality, *Texas Law Review*, Vol. 88 No. 6 (May 2010) 1151 (παραπ. *Y. Feldman & O. Lobel*, The Incentive Matrix, 2010)
- Ferziger M. J. & Currell D. C.*, Snitching for Dollars: The Economic and Public Policy of Federal Civil Bounty Provisions, *99 University of Illinois Law Review* 1141 (1999) (παραπ. *M. J. Ferziger & D. C. Currell*, Snitching for Dollars, 1999)
- Fisher J., Harshman E., Gillespie W. & Ordower H.*, Privatizing Regulation: Whistleblowing and Bounty Hunting in the Financial Services Industries, *Penn State International Law Review* Vol. 19, No. 1 (2000) 117 (παραπ. *J. Fisher et al*, Privatizing Regulation, 2000)
- Fisher B. D.*, The Whistleblower Protection Act of 1989: A False Hope for Whistleblowers, *Rutgers L. Rev.* Vol. 43, Is. 2 (Winter 1991), pp. 355-416
- Fitzgerald D. & Coffey S.*, Informants, Cooperating Witnesses, and Undercover Investigations, Boca Raton: CRC Press, (2015) (παραπ. *D. Fitzgerald & S. Coffey*, Informants, 2015)
- Fong B. D.*, Whistleblower Protection and the Office of Special Counsel: The Development of Reprisal Law in the 1980s., *American University Law Review* Vol. 40, Is. 3 (1991), pp. 1015-1063. (παραπ. *B. D. Fong*, Whistleblower Protection, 1991)
- Fred Al.*, What Makes Whistleblowers So Threatening? Comment on "Cultures of Silence and Cultures of Voice: The Role of Whistleblowing in Healthcare Organisations". *IJHPM*, Vol. 5, Is. 1 (Jan. 2016), pp. 71-73.
- Georgiadou G.*, The European Commission's Proposal for Strengthening Whistleblower Protection, *Eucrim* 3/2018, pp. 166-169.
- Givati Y.*, A Theory of Whistleblower Rewards, *The Journal of Legal Studies*, 2016, vol. 45, Is. 1, pp. 43-72
- Gonzalez J.*, A Pot of Gold at the End of the Rainbow: An Economic Incentives-Based Approach to OSHA Whistleblowing, *Em. Rts. & Emp. Pol'y J.*, Vo. 14, Is. 2 (2010), pp. 325-354. (παραπ. *J. Gonzalez*, A Pot of Gold at the End of the Rainbow, 2010)
- Green S.*, Official and commercial bribery: Should they be distinguished? In *J. Horder & P. Alldrige (Eds.)*, *Modern Bribery Law: Comparative Perspectives* (pp. 39-65) (2013) Cambridge: Cambridge University Press. (παραπ. *S. Green*, *Official Bribery and Commercial Bribery*, 2013)

- Groeneweg S.*, Three whistleblower protection models: A comparative analysis of whistleblower legislation in Australia, the United States and the United Kingdom. Comparative Merit Systems Unit, Research Directorate, Public Service Commission of Canada, 2001 (παραπ. *G. Sheryl*, Three whistleblower protection models, 2001)
- Helmer J., Neff R.*, War stories: A history of the qui tam provisions of the false claims act, the 1986 amendments to the false claims act, and their application in the united states ex rel. gravitt v. general electric co. litigation, Ohio N.U. L. Rev., Vol. 18, Is. 1 (1991), pp. 35-76. (παραπ. *J. Helmer & R. Neff*, War stories, 1991)
- Howse R. & Ronald D. D.*, Rewarding Whistleblowers: The Costs and Benefits of an Incentive-Based Compliance Strategy, pp. 525–49 in Corporate Decision-Making in Canada, edited by Ronald J. Daniels and Randall, 1995 (παραπ. *R. Howse & D. D. Ronald*, Rewarding Whistleblowers, 1995)
- Jubb P.B.*, Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation, Journal of Business Ethics Vol. 21, Is. 1 (1999), pp. 77–94 (παραπ. *P.B. Jubb*, Whistleblowing, 1999)
- Kafteranis D.*, Rethinking Financial Rewards for Whistle- Blowers Under the Proposal for a Directive on the Protection of Whistle-blowers Reporting Breaches of EU Law, NJEL, Vol. 2, No. 1 (2019), pp. 38-49 (παραπ. *D. Kafteranis*, Rethinking Financial Rewards, 2019) (παραπ. *D. Kafteranis*, Rethinking Financial Rewards, 2019)
- Kafteranis D.*, Reporting to the Boss or the Authorities: the Ongoing Dilemma of the Whistle-Blower, Cambridge Law Review (Feb. 2019), 8-27 (παραπ. *D. Kafteranis*, Reporting to the Boss, 2019)
- Kafteranis D.*, A new enforcement tool: a Directive to protect whistle-blowers, January 2020, Business Law Review Vol. 41, Is. 2, pp. 50-54 (παραπ. *D. Kafteranis*, A new enforcement tool, 2020)
- Kafteranis D.*, Coronavirus and the Whistleblower: The (Missing) Role of International Law (14-05-2020), προσπελ. σε <https://www.law.georgetown.edu/international-law-journal/blog/coronavirus-and-the-whistleblower-the-missing-role-of-international-law/> (τελευταία επίσκεψη 11-11-2020)
- Kampourakis I.*, Protecting National Security Whistleblowers in the U.S. and in the European Court of Human Rights: The Limits of Balancing and the Social Value of Public

- Disclosures', *Yale Journal of International Law* Vol. 46, Is. 1 (Forthcoming), (παραπ. *I. Kampurakis*, *Protecting National Security Whistleblowers*, 2020)
- Keil M., Tiwana A., Sainsbury R. & Sneha S.*, Toward a Theory of Whistleblowing Intentions: A Benefit-to-Cost Differential Perspective, *Decision Sciences*, Vol. 41, Is. 4 (Nov. 2010), pp. 787-812 (παραπ. *M. Keil et al*, *Toward a Theory of Whistleblowing Intentions*, 2010)
- Khemani M.*, The Protection of National Security Whistleblowers: Imperative But Impossible. A Critical Appraisal of the Scope and Adequacy of Whistleblower Protection Laws for National Security Whistleblowers (May 30, 2009), *SSRN Electronic Journal* (παραπ. *M. Khemani*, *The Protection of National Security Whistleblowers*, 2009)
- Klein C.*, US Whistleblowers First Got Government Protection in 1777, 26-9-2019, προσπελ. σε <https://www.history.com/news/whistleblowers-law-founding-fathers> (τελ. επ. 13-11-2020)
- Kohn S.*, *Concepts and procedures in whistleblower law*, (2001), Westport, Conn: Quorum Books (παραπ. *S. Kohn*, *Concepts and procedures*, 2001)
- Kumar M., & Santoro D.*, A justification of whistleblowing. *Philosophy & Social Criticism*, Vol. 43, Is. 7 (Sep. 2017), pp. 669–684
- Lacetera N., Macis M. & Slonim R.*, Economic rewards to motivate blood donations, *Science*, Vol. 340, Is. 6135 (May 2013), pp. 927-928 (παραπ. *N. Lacetera et al*, *Economic rewards*, 2013)
- Le Mire S. & Parker C.*, Lawyers as Whistleblowers: The Need for a Gatekeeper of Justice Whistleblowing Obligation/Exception σε *New Directions for Law in Australia: Essays in Contemporary Law Reform*, eds R. Levy, M. O' Rien, S. Rice, P. Ridge and M. Thornton, ANU Press 2017, p. 103 (παραπ. *S. Le Mire & C. Parker*, *Need for a Gatekeeper*, 2017)
- Leifer S. C.*, Protecting Whistleblower Protections in the Dodd-Frank Act, *Mich. L. Rev.* Vol. 113, Is. 1 (2014), p. 121 (παραπ. *S. C. Leifer*, *Protecting Whistleblower Protections*, 2014)
- Lerner C. N. & Zuckerman J. M.*, The U.S. Office of Special Counsel's role in protecting whistleblowers and serving as a safe channel for government employees to disclose wrongdoing, U.S. Office of Special Counsel (2013) [www.osc.gov/ppp](http://www.osc.gov/ppp) (τελ. επ. 13-11-2020) (παραπ. *C. N. Lerner & J. M Zuckerman*, *The U.S. Office of Special Counsel*, 2013)
- McCarthy R. J.*, Why MSPB Judges Reject 98 Percent of Whistleblower Appeals, *The Federal Lawyer*, March 2013, pp. 37-38



- Marcum T. & Young J.*, Blowing the Whistle in the Digital Age: Are You Really Anonymous? The Perils and Pitfalls of Anonymity in Whistleblowing Law, *DePaul Bus. & Comm. L.J.*, Vol. 17, Is. 1 (2019), p. 1
- Martyn S. R.*, In Defense of Client-Lawyer Confidentiality... And its Exceptions ..., *Nebraska Law Review*, Vol. 81, Is. 4 (2002), p. 1320 (παραπ. *S. R. Martyn*, Client-Lawyer Confidentiality, 2002)
- Mathur A. & Ramesh V.*, Need of the Hour: Reformation in the Scope of Whistleblower Policies and Protection (January 17, 2020), *SSRN Electronic Journal* (παραπ. *A. Mathur & V. Ramesh*, Need of the Hour, 2020)
- Mellström C. & Johannesson M.*, Crowding Out in Blood Donation: Was Titmuss Right?, *JEEA*, Vol. 6, Is. 4, (1 June 2008), pp. 845–863 (παραπ. *Mellström C. & Johannesson M.*, Crowding Out in Blood Donation, 2008)
- Miceli M. P., Near J. P. & Dworkin T. M.*, Whistle-blowing in organizations, LEA's organization and management series. Routledge/Taylor & Francis Group (2008) (παραπ. *M. P. Miceli et al*, Whistle-blowing in organizations, 2008)
- Moberly R.*, Unfulfilled Expectations: An Empirical Analysis of Why Sarbanes-Oxley Whistleblowers Rarely Win, *Wm. & Mary L. Rev.*, Vol. 49 Is. 1 (2007), p. 65 (παραπ. *R. Moberly*, Unfulfilled Expectations, 2007)
- Moberly R.*, Testimony before the Committee on Education and Labor, Subcommittee on Workforce Protections, One Hundred Tenth Congress, on “Private Sector Whistleblowers: Are There Sufficient Legal Protections?,” May 15, 2007, pp. 34-37, (παραπ. *R. Moberly*, Testimony, 2007)
- Moberly R.*, Protecting Whistleblowers by Contract, *University of Colorado Law Review*, Vol. 79, Is. 4 (2008), pp. 975-1042 (παραπ. *R. Moberly*, Protecting Whistleblowers by Contract, 2008)
- Moberly R.*, Sarbanes-oxley's whistleblower provisions: Ten years later, *South Carolina Law Review*, Vol. 64, Is. 1, (2012), pp.1-54 (παραπ. *R. Moberly*, Ten years later, 2012)
- Moberly R.*, Whistleblowers and the Obama Presidency: The National Security Dilemma, *Em. Rts. & Emp. Pol'y J.*, Vol. 16, No. 1, pp. 51-141 (June 27, 2012)

- Moberly R.*, Sarbanes-Oxley's Structural Model To Encourage Corporate Whistleblowers, *BYU L. Rev.*, Vol. 2006, Is. 5 (Dec. 2006), pp. 1107-1180 (παραπ. *R. Moberly*, Sarbanes-Oxley's Structural Model, 2006)
- Moberly R.*, Unfulfilled Expectations: An Empirical Analysis of Why Sarbanes-Oxley Whistleblowers Rarely Win, *Wm. & Mary L. Rev.* Vol. 49, Is. 1 (2007), p. 65 (παραπ. *R. Moberly*, Unfulfilled Expectations, 2007)
- Momsen C. & Benedict P.*, Limited Protection and No Reward: An Overview of Whistleblowing in Germany, *KriPoZ 4* | 2020, pp. 234-240
- Nawawi A., Salin A. S. A. P.*, To whistle or not to whistle? Determinants and consequences, *Journal of Financial Crime*, Vol. 26 Is. 1 (Jan. 2019), pp. 260-276 (παραπ. *A. Nawawi & A. S. A. P. Salin*, To whistle or not to whistle?, 2019)
- Near J.P. & Miceli M.P.*, Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *J. Bus Ethics* Vol. 4, No. 1, pp. 1–16 (1985)
- Nyreröd T. & Spagnolo G.*, Whistleblowers During the Covid-19 Pandemic, 15-6-2020, Forum for Research on Eastern Europe and Emerging Economies (FREE Network), (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. *T.Nyreröd & G. Spagnolo*, Whistleblowers During the Covid-19 Pandemic, 2020)
- Nyreröd T. & Spagnolo G.*, Whistleblower Protections but no Rewards: EU Commission Proposes a New Directive, (26-6-2018), Forum for Research on Eastern Europe and Emerging Economies (FREE Network), (τελ. επ. 19-11-2020) (παραπ. *T. Nyreröd & G. Spagnolo*, Whistleblower Protections but no Rewards, 2018)
- Nyreröd T. & Spagnolo G.*, A proposed EU directive on whistleblower protection, 28-5-2018, προσπελ. σε <https://voxeu.org/article/proposed-eu-directive-whistleblower-protection> (τελ. επ. 18-11-2020, παραπ. *T.Nyreröd & G. Spagnolo*, A proposed EU directive, 2018)
- Nyreröd T. & Spagnolo G.*, Financial Incentives for Whistleblowers: A Short Survey, SITE Working Paper Series 50, Stockholm School of Economics, Stockholm Institute of Transition Economics (παραπ. *T. Nyreröd & G. Spagnolo*, Financial Incentives, 2019)
- Nyreröd T. & Spagnolo G.*, Myths and numbers on whistleblower rewards, *Regulation & Governance* (2019) (early version) (παραπ. *T. Nyreröd & G. Spagnolo*, Myths and numbers, 2019)

- Pacella J. M.*, Bounties for Bad Behavior: Rewarding Culpable Whistleblowers under the Dodd-Frank Act and Internal Revenue Code. *University of Pennsylvania Journal of Business Law*, Vol. 17, Is. 2 (February 2015), p. 345 (παραπ. *Pacella J. M.*, Bounties for Bad Behavior, 2015)
- Radack J. & McClellan K.*, The Criminalization of Whistleblowing, *American University Labor & Employment Law Forum*, Vol. 2, Is. 1 (2012), p. 57 (παραπ. *J. Radack & K. McClellan*, The criminalization of Whistleblowing, 2012)
- Rapp G. C.*, Mutiny by the Bounties? The Attempt to Reform Wall Street by the New Whistleblower Provisions of the Dodd-Frank Act, 2012, *BYU L. Rev.*, Vol. 2012, Is. 1 (2012), pp. 73-152
- Rapp G. C.*, Are SOX and Dodd-Frank Securities Law? The Answer is Up in the Air, *Loy. U. Chi. L. J.*, Vol. 45, Is. 3 (2014), p. 537
- Rhodad T. R. & Fornataro T. M.*, A gathering storm; the new False Claims Act Amendments and their impact on healthcare fraud enforcement, *The Health Lawyer*, Vol. 21, No. 6 (Aug. 2009), pp. 14-22
- Rubenstein W. B.*, On what a private attorney general is - and why it matters, *Vanderbilt Law Review* Vol. 57, Is. 6, (2004), p. 2129
- Ruud J., & Becker W.*, Employment-at-Will, *Encyclopedia of Human Resource Management*, Vol. 1, ch. 32, p. 180-185, (editors W.J. Rothwell and R.K. Prescottch), R. Pfeiffer, 2012
- Sawyer K., Johnson, J., & Holub, M.*, The Necessary Illegitimacy of the Whistleblower, *Business & Professional Ethics Journal*, Vol. 29 No.1/4 (2010), pp. 85-107
- Schubert C.*, 'Whistleblowing after Heinisch v. Germany: Much Ado About Nothing?' (2011) *German Yearbook of International Law* Vol. 54 (2011), pp. 753–763
- Sinzdak G.*, An Analysis of Current Whistleblower Laws: Defending a More Flexible Approach to Reporting Requirements, *California Law Review* Vol. 96, No. 6 (Dec. 2008), pp. 1633-1668
- Stikeleather, B. R.*, When do employers benefit from offering workers a financial reward for reporting internal misconduct?, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 52, Is. C (July 2016), pp. 1-14 (παραπ. *B. R. Stikeleather*, When do employers benefit, 2016)

- Temkin B. R. and Moskovitz B.*, Lawyers as Whistleblowers Under the Dodd-Frank Wall Street Reform Act, New York State Bar Journal, Vol. 84, No. 6 (July/August 2012), pp. 10-24 (παραπ. *B. R. Temkin and B. Moskovitz*, Lawyers as Whistleblowers, 2012)
- Tily S. C.*, National Security Whistleblowing vs. Dodd-Frank Whistleblowing: Finding a Balance and a Mechanism to Encourage National Security Whistleblowers, Brook. L. Rev. Vol. 80, Is. 3 (2015), p. 1191 (παραπ. *S. C. Tily*, National Security Whistleblowing, 2015)
- Vandekerckhove W.*, Freedom of expression as the “broken promise” of whistleblower protection, Revue des droits de l’homme No 10/2016. (παραπ. *W. Vandekerckhove*, Freedom of expression, 2016)
- Vaughn R. G.*, The Successes and Failures of Whistleblower Laws, 1-12-2012 Edward Elgar Publishing (παραπ. *R. G. Vaughn*, Successes and Failures, 2012)
- Ventry, D. J.*, Stitches for Snitches: Lawyers as Whistleblowers, UC Davis Law Review Vol 50, Is. 4 (April 2017), p. 1455 (παραπ. *D. J. Ventry*, Stitches for Snitches, 2017)
- White S.*, A Matter of Life & Death: Whistleblowing Legislation in the EU, Eucrim 3/2018, pp. 170-177 (παραπ. *S. White*, A Matter of Life & Death, 2018)
- Wilkey R. N.*, Federal Whistleblower Protection: A Means to Enforcing Maximum Hour Legislation for Medical Residents (May 1, 2003). William Mitchell Law Review, Vol. 30, Is. 1 (2003), p. 331 (παραπ. *R. N Wilkey*, Federal Whistleblower Protection, 2003)

## **Οδηγοί, εκθέσεις και αναφορές**

### **Ελληνικά κείμενα**

- Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς*, Εναλλακτική στη Σιωπή - Αποτελεσματικότερη προστασία και υποστήριξη των whistleblowers στην Ελλάδα, 2013, προσπελ. σε <http://www.transparency.gr/wp-content/uploads/2013/09/enallaktiki-sti-siopi.pdf> (τελ. επ 19-11-2020, παραπ. *Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς*, Εναλλακτική στη Σιωπή, 2013)
- Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς*, Αποτελεσματική Ενσωμάτωση της Οδηγίας της Ε.Ε. για την προστασία των whistleblowers, Κείμενο θέσεων, 2/2020 (Συγγραφέας: Α. Μπαλτάς, επιμ.: Α. Μελίδης) <https://www.transparency.gr/wp-content/uploads/2020/09/%CE%9A%CE%B5%CE%AF%CE%BC%CE%B5%CE%BD-%CE%BF-%CE%98%CE%AD%CF%83%CE%B5%CF%89%CE%BD->

[%CE%94%CE%94-%CE%95 WHISTLEBLOWING 7 9 20.pdf](#) (τελ. επ. 20-11-2020, παραπ. *Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς, Αποτελεσματική Ενσωμάτωση*, 2020)

*Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)*, Πρόγραμμα Ελλάδας: Τεχνική Υποστήριξη για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στην Ελλάδα (2016), προσπελ. σε <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-Greece-Whistleblower-Protection-Legislative-Proposal-GRE.pdf> (παραπ. *Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ*, 2016)

### **Ξενόγλωσσα κείμενα**

*Article 29 Data Protection Working Party (Art. 29 WP)*, Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to internal whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime, 00195/06/EN, WP 117 (1 February 2006) προσπελ. σε [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2006/wp117\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2006/wp117_en.pdf) (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. *Art. 29 WP*, Opinion 1/2006)

*Bank of England Prudential Regulation Authority (PRA) & Financial Conduct Authority (FCA)*, Financial Incentives for Whistleblowers Financial Incentives for Whistleblowers: Note by the Financial Conduct Authority and the Prudential Regulation. Authority for the Treasury Select Committee (July 2014) <https://www.fca.org.uk/publication/financial-incentives-for-whistleblowers.pdf> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. *FiCA & PRA Note 2014*)

*Blueprint for Free Speech*, Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU (2018), <https://www.changeofdirection.eu/assets/uploads/BLEUPRINT%20-%20Gaps%20in%20the%20System%20-%20Whistleblowers%20Laws%20in%20the%20EU.pdf> (τελ. επ. 19-11-2020)

*Blueprint for Free Speech*, “Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results”, 2018, <https://www.changeofdirection.eu/assets/uploads/BLEUPRINT%20-%20Safe%20or%20Sorry%20-%20Whistleblower%20Protection%20Laws%20in%20Europe%20Deliver%20Mixed%20Results.pdf> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. *Blueprint for Free Speech*, Safe or Sorry, 2018)

*Blueprint for Free Speech*, Whistleblowing in the European Union: A New Directive to Protect Citizens, Democracy and Rule of Law (2019)

<https://drive.google.com/file/d/1LBuDSkUFcQGyK7RNRJuqVuicKEVTM1v-/view>(τελ. επ. 19-11-2020)

*Blueprint for Free Speech*, Getting Whistleblower Protection Right: A Practical Guide to Transposing the EU Directive (27-07-2020), <https://www.blueprintforfreespeech.net/en/news/blueprint-launches-new-online-tool-and-report-getting-whistleblower-protection-right-a-practical-guide-to-transposing-the-eu-directive> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. *Blueprint for Free Speech*, Getting Whistleblower Protection Right, 2020)

*European Commission*, Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law SWD/2018/116 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:116:FIN> (τελ. επ. 17-11-2019, παραπ. *European Commission*, Impact Assessment, 2018)

*Congressional Research Service (CRS)*, Whistleblower protections under federal law: An overview (2012) Washington, DC: Congressional Research Service (παραπ. *CRS*, Whistleblower protections, 2012)

*Congressional Research Service (CRS)*, Intelligence Community Whistleblower Protections, 23-9-2019, προσπελ. σε <https://fas.org/sgp/crs/intel/R45345.pdf> (τελ. επ. 14-11-2020, παραπ. *CRS*, Intelligence Community, 2019)

*Corruption and Economic Crime Branch of the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*, Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons, 2012-2015 (2015) προσπελ. σε <http://ceget.in/resource-guide-on-good-practices-in-the-protection-of-reporting-persons/> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. *UNODC*, Resource Guide, 2015)

*Council Of Europe*, Explanatory memorandum to the Recommendation CM/Rec (2014)7, προσπελ. σε <https://rm.coe.int/16807096c7> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. CM/Rec (2014)7 expl. memorandum)

*Council of Europe*, Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Improving the Protection of Whistleblowers All over Europe (30-8-2019), προσπελ. στον ιστότ. <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNveG1sL1hSZWYvWDJLURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yODA5NiZsYW5nPUVO&xsl=a>

[HR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTI4MDk2](https://www.againstcorruption.eu/publications/whistleblower-protection-legislation-and-corruption/) (τελ. επ. 19-11-2020)

*European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS)*, Hertie School of Governance, Whistleblower Protection Legislation and Corruption, ERCAS Working Paper No. 52, Berlin, November 2018, προσπελ. σε <https://www.againstcorruption.eu/publications/whistleblower-protection-legislation-and-corruption/> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. ERCAS, Whistleblower Protection Legislation and Corruption, 2018)

*European Federation of Journalists (EFJ)*, Robust whistleblower protection is a crucial challenge for the European democracy (2018), προσπελ. στον ιστ. [https://www.academia.edu/40188127/Robust\\_whistleblower\\_protection\\_is\\_a\\_crucial\\_challenge\\_for\\_the\\_European\\_democracy](https://www.academia.edu/40188127/Robust_whistleblower_protection_is_a_crucial_challenge_for_the_European_democracy) (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. EFJ, Robust whistleblower protection, 2018)

*European Federation of Journalists (EFJ)*, Implementing the new EU Whistleblower Directive: A Transposition Guide for Journalists (Feb. 2020) <https://europeanjournalists.org/wp-content/uploads/2020/02/Implementing-Finalpages.pdf> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. EFJ, Implementing the new EU, 2020)

*Goodman M., Crump C., Corris S.*, Disavowed: The Government's Unchecked Retaliation Against National Security Whistleblowers, (American Civil Liberties Union) 2007, προσπελ. σε [https://www.aclu.org/sites/default/files/pdfs/safefree/disavowed\\_report.pdf](https://www.aclu.org/sites/default/files/pdfs/safefree/disavowed_report.pdf) (τελ. επ. 15-11-2020, παραπ. M. Goodman et al, Disavowed, 2007)

*Group of States against Corruption (GRECO)*, Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010), 2012, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbfc6> (τελ. επ. 19-11-2020)

*Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur & EQS Group*, Whistleblowing Report (2019) προσπελ. στον ιστότ. <https://www.eqs.com/compliance-wpapers/whistleblowing-report-2019/> (τελ. επ. 19-11-2020)

*Internal Revenue Service (IRS)*, Whistleblower Program, Fiscal Year 2019, Annual Report to Congress, προσπελ. σε <https://www.irs.gov/compliance/whistleblower-office-annual-reports> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. IRS, Annual Report 2019)



- International Anti-Corruption Academy (IACA)*, Defining Whistleblowing, May 2018, προσπελ. σε [https://www.iaca.int/media/attachments/2018/06/18/research\\_paper\\_05\\_ruggero\\_scurro\\_final.pdf](https://www.iaca.int/media/attachments/2018/06/18/research_paper_05_ruggero_scurro_final.pdf) (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. IACA, Defining Whistleblowing, 2018)
- International Bar Association (IBA)*, Whistleblower Protections: A Guide, April 2018, προσπελ. σε <https://www.ibanet.org/LPRU/whistleblowing.aspx> (τελ. επ. 19-11-2020) (παραπ. IBA, Whistleblower Protections, 2018)
- Merit Systems Protection Board (MSPB)*, Whistleblower Protections for Federal Employees, Sep. 2010, προσπελ. σε <https://www.mspb.gov/mspbsearch/viewdocs.aspx?docnumber=557972&version=559604&application=ACROBAT> (τελ. επ. 15-11-2020, παραπ. MSPB, Whistleblower Protections, 2010)
- National Whistleblowing Center (NWC)*, Foreign Corrupt Practices Act: How the Whistleblower Reward Provisions Have Worked, An analysis of the Foreign Corrupt Practices Act (“FCPA”) whistleblower reward provisions, and implementation of the law over the past four decades, August 2018, προσπελ. στον ιστότοπο <https://www.whistleblowers.org/wp-content/uploads/2018/12/nwc-fcpa-report.pdf> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. NWC, Foreign Corrupt Practices Act, 2018)
- Occupational Safety and Health Administration (OSHA)*, FactSheet, Your Rights as a Whistleblower (FS-3638 02/2013), [https://www.osha.gov/OshDoc/data\\_General\\_Facts/whistleblower\\_rights.pdf](https://www.osha.gov/OshDoc/data_General_Facts/whistleblower_rights.pdf)
- Occupational Safety and Health Administration (OSHA)*, Assessment of key anti-corruption related legislation in the Slovak Republic, 2017 (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. OSHA, Assessment of key anti-corruption, 2017)
- Occupational Safety and Health Administration (OSHA)*, FactSheet, OSHA's Whistleblower Protection Program (OSHA FS-3638 04/2018), προσπελ. σε <https://www.osha.gov/Publications/OSHA3638.pdf> (τελ. επ. 19-11-2020)
- Parkland Institute*, The Need for Effective Whistleblower Protection in Alberta, May 2013, προσπελ. σε [https://www.parklandinstitute.ca/shooting\\_the\\_messenger](https://www.parklandinstitute.ca/shooting_the_messenger) (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. Parkland Institute, The Need for Effective Whistleblower Protection, 2013)
- Securities and Exchange Commission (SEC)*, Securities Whistleblower Incentives and Protections, A Rule by the Securities and Exchange Commission on 06/13/2011, προσπελ. σε



- <https://www.federalregister.gov/documents/2011/06/13/2011-13382/securities-whistleblower-incentives-and-protections> (τελ. επ. 14-11-2020, παραπ. SEC, Rule 2011)
- Securities and Exchange Commission (SEC)*, 2014 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program, προσπελ. σε [https://www.sec.gov/files/owb-annual-report-2014\\_2.pdf](https://www.sec.gov/files/owb-annual-report-2014_2.pdf) (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. SEC 2014 report)
- Securities and Exchange Commission (SEC)*, Fiscal Year 2017, Agency Financial Report, <https://www.sec.gov/files/sec-2017-agency-financial-report.pdf> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. SEC 2017 report)
- Securities and Exchange Commission (SEC)*, 2019 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program, προσπελ. σε <https://www.sec.gov/whistleblower/reports-and-publications/annual-reports/2019-whistleblower-annual-report> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. SEC 2019 report)
- Transparency International*, Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU, 04-11-2013, προσπελ. στον ιστότοπο [https://images.transparencycdn.org/images/2013\\_WhistleblowingInEurope\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf) (τελ. επ. 19-11-2020)
- Transparency International*, Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU, Hungary (November 2013) προσπελ. σε [https://www.asktheeu.org/fr/request/994/response/5854/attach/3/Country%20report%20Hungary.pdf?cookie\\_passthrough=1](https://www.asktheeu.org/fr/request/994/response/5854/attach/3/Country%20report%20Hungary.pdf?cookie_passthrough=1) (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. *Transparency International*, Providing an Alternative to Silence, 2013)
- Transparency International*, Classified Information: A review of current legislation across 15 countries & the EU, Feb. 2014, προσπελ. σε <https://ti-defence.org/publications/classified-information-a-review-of-current-legislation-across-15-countries-the-eu-2/> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. *Transparency International*, Classified Information, 2014)
- Transparency International*, Anti-Corruption Helpdesk, Whistleblower reward programmes, 27/09/2018, προσπελ. σε <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/financial-incentives-for-whistleblowers> (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. *Transparency International*, Anti-Corruption Helpdesk, 2018)
- Transparency International*, Building on the EU Directive for Whistleblower Protection 1/2019, προσπελ. σε

[https://images.transparencycdn.org/images/2019\\_EU\\_whistleblowing\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_EU_whistleblowing_EN.pdf) (τελ. επ. 19-11-2020, παραπ. *Transparency International*, Building on the EU Directive, 2019)

*Transparency International* (Nederland), Mapping the EU on legal whistleblower protection, April 2019, available at: <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2019/04/Mapping-the-EU-on-Whistleblower-Protection-TI-NL.pdf> (τελ. επ. 19-11-2020)

*Transparency International*, Governments and corporations need to guarantee safety of COVID-19 whistleblowers (06-04-2020, ενημερώθηκε 22-4-2020) <https://www.transparency.org/en/press/governments-and-corporations-need-to-guarantee-safety-of-covid-19-whistleblowers>, (τελ. επ. 11-11-2020)

*UK Department for Business, Energy and Industrial Strategy*, Confidentiality Clauses (July 2019), προσπελ. στον ιστότ. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/818324/confidentiality-clause-consultation-govt-response.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/818324/confidentiality-clause-consultation-govt-response.pdf) (τελ. επ. 19-11-2020)

*Zuckerman J. & Bachman E.*, The Whistleblower Protection Act: Empowering Federal Employees to Root Out Waste, Fraud and Abuse, Sep. 2017, προσπελ. σε <https://www.zuckermanlaw.com/wp-content/uploads/Guide-to-Whistleblower-Protection-Act.pdf> (τελ. επ. 15-11-2020)