



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

«Ο ρόλος του δημοσίου λειτουργού-υπαλλήλου ως επιτηρητή της χρηστής διακυβέρνησης και η τήρηση της υποχρέωσης εχεμύθειας»

“The role of the civil servant as a supervisor of good governance and the observance of the obligation of confidentiality”

**Ονοματεπώνυμο Φοιτητή
Πάρις Λάμπρος Μανασής (Α.Μ.: 2086)**

**Επιβλέπων καθηγητής
Απόστολος Μάνθος**

Ιούνιος 2022

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ο κάτωθι υπογεγραμμένος Πάρις-Λάμπρος Μανασής του Παύλου, με αριθμό μητρώου ΔΜ 2086 φοιτητής του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση-Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών & Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Ο Δηλών



Πάρις Μανασής

Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1.

2.

3.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΑ	Ανεξάρτητες Αρχές
ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΔΔ	Δημόσια Διοίκηση
ΔΣΑΠΔ	Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα
ΕΔ	Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΣΥ	Εθνικό Σύστημα Υγείας
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΚΠΔ	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ασφάλειας
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Σ	Σύνταγμα
ΣΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΠΚ	Ποινικός Κώδικας
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδος Κυβερνήσεως
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Α.Ν.	Αναγκαστικός Νόμος
Απόφ.	Απόφαση
αρ.	αριθμός

βλ.	βλέπε
Γνωμ.	Γνωμοδότηση
εδ.	εδάφιο
εκδ.	εκδόσεις
επ.	επόμενα
Κεφ.	Κεφάλαιο
κ.ά.	και άλλα
λ.χ.	λόγου χάρη
N., v.	Νόμος, νόμος
ό. π.	όπως προηγούμενα
παρ.	παράγραφος
προσφ.	προσφυγή
τεύχ.	τεύχος
τ.	τόμος
υποεν.	υποενότητα
υποσημ.	υποσημείωση
No	Número
pg.	page
Vol.	Volume

*Θερμές ευχαριστίες οφείλω στον καθηγητή μου κ. Απόστολο Μάνθο
για την πολύτιμη βοήθεια-προτροπή του στην επιλογή του θέματος της
διπλωματικής μου εργασίας αλλά και για την διακριτική καθοδήγησή του*

Περίληψη

Μέσα στα στενά πλαίσια της παρούσας εργασίας επιχειρείται η κατά το δυνατό, προσέγγιση του δημοσίου υπαλλήλου-λειτουργού ως επιτηρητή της χρηστής διακυβέρνησης, μέσα στα όρια που θέτει η σχετική νομοθεσία και συγκεκριμένα η υποχρέωση της εχεμύθειας που διέπει την δημόσια δράση του. Καθοριστική αναδεικνύεται η ενίσχυση της υπάρχουσας νομοθεσίας για την προστασία του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος που θα δημιουργήσει ασφαλείς συνθήκες για τις καταγγελίες παράνομων πράξεων, αλλά και η εμπέδωση της «κοινωνικής κουλτούρας» ως κίνητρο που αντιτάσσεται στην αδιαφορία και προτάσσει το δημόσιο συμφέρον ως συμφέρον της κοινότητας. Η αποκάλυψη περιπτώσεων δυσλειτουργιών, κακοδιοίκησης και διαφθοράς από το δημόσιο υπάλληλο τον καθιστά θεματοφύλακα του κράτους δικαίου, του δημοσίου συμφέροντος και των δικαιωμάτων του πολίτη, ενισχύοντας τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης και διοικούμενου.

Λέξεις-κλειδιά

Δημόσιο συμφέρον, Δημόσιος υπάλληλος-λειτουργός, Ελευθερία της έκφρασης, Μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος, Υποχρέωση εχεμύθειας, Χρηστή διακυβέρνηση

Abstract

The present work attempts, within its narrow framework, to approach the civil servant as a supervisor of good governance as much as possible, within the limits set by the relevant legislation and specifically the obligation of confidentiality that governs his public action. The strengthening of the existing legislation for the protection of the witness of public interest, which will create safe conditions for the reporting of illegal acts, but also the consolidation of the "social culture" as a motive that opposes indifference and promotes the public interest as its interest, is crucial. Revealing cases of malfunction, maladministration and corruption by the civil servant makes him the guardian of the rule of law, the public interest and the rights of the citizen, strengthening the relationship of trust between the administration and the governed.

Keywords

Public interest, Civil Servant, Freedom of expression, Witness of Public Interest, Obligation of Confidentiality, Good Governance

Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Ο σύνθετος ρόλος της «χρηστής διακυβέρνησης» στη διαχείριση των δημοσίων θεμάτων	16
1.1 Η άσκηση της «χρηστής διακυβέρνησης» ως ουσιαστικό στοιχείο της δημόσιας διοίκησης.....	19
1.1.1 Οι αρχές της χρηστής διακυβέρνησης ενσωματώνονται στους θεσμούς	21
1.1.2 Η αρχή της χρηστής διοίκησης στη διοικητική πρακτική.....	23
1.2 Η διακυβέρνηση στην ελληνική δημόσια διοίκηση	25
1.3 Η διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο δημόσιος υπάλληλος ως θεματοφύλακας των κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη και του δημοσίου συμφέροντος	31
2.1 Η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων μέσα από τη αποκάλυψη παρανομιών	31
2.2 Η επιταγή της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος.....	33
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η τήρηση της υποχρέωσης εχεμύθειας του δημοσίου υπαλλήλου-λειτουργού και η ελευθερία της έκφρασης ως μέσα χρηστής διοίκησης.....	37
3.1 Η οριοθέτηση της δράσης του δημοσίου υπαλλήλου-λειτουργού μέσα από την τήρηση της υποχρέωσης εχεμύθειας.....	38
3.2 Η υποχρέωση εχεμύθειας δεν αντιτίθεται στην αρχή της διαφάνειας.....	42
3.3 Η μελέτη περίπτωσης εξέτασης δημοσίων υπαλλήλων ως μαρτύρων σε δίκες με διάδικο το ελληνικό δημόσιο.....	44
3. 4 Το δικαίωμα του δημοσίου υπαλλήλου να εκφράζεται ελεύθερα και να ασκεί κριτική	46
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος (<i>whistleblower</i>) και ο δημόσιος επιτηρητής (<i>public watchdog</i>).....	49
4.1 Η υιοθέτηση της «κοινωνικής κουλτούρας» ως στοιχείο κοινωνικής ευθύνης για την αποκάλυψη παράνομων πράξεων	49

4.2 Η ιστορική εξέλιξη του πληροφοριοδότη υπέρ του δημόσιου συμφέροντος (<i>whistleblower</i>).....	51
4.2.1 Ο μάρτυρας δημόσιου συμφέροντος (<i>whistleblower</i>) σήμερα	52
4.2.2 Η μελέτη περίπτωσης μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (<i>whistleblower</i>) στο σύστημα δημόσιας υγείας των ΗΠΑ.....	53
4.2.3 Οι ΗΠΑ στην πρωτοπορία της πρακτικής <i>whistleblowing</i>	56
4.2.4 Η μελέτη περίπτωσης μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (<i>whistleblower</i>) σε υπόθεση απάτης ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης (<i>False Claims Act</i>) στο πανεπιστήμιο του Μαϊάμι των ΗΠΑ.....	57
4.3 Η έννοια του δημόσιου επιτηρητή (<i>public watchdog</i>)	61
4.4 Ο κίνδυνος των αντιποίνων αποτελεί τροχοπέδη στις καταγγελίες	65
4.5 Η μελέτη περίπτωσης μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος στο εθνικό σύστημα υγείας της Μεγάλης Βρετανίας (<i>NHS</i>).....	66
4.6 Η νομοθετική προστασία του μάρτυρα δημόσιου συμφέροντος (<i>whistleblower</i>) ..	67
4.6.1 ΗΠΑ (<i>Whistleblower Protection Act</i>)	67
4.6.2 Αδυναμίες του νόμου <i>WPA</i>	71
4.6.3 Μεγάλη Βρετανία (<i>Public Interest Disclosure Act</i>).....	73
4.6.4 Κριτική αποτίμηση του νόμου <i>PIDA</i>	74
4.6.5 Ευρωπαϊκή Ένωση	75
4.6.6 Η οδηγία (ΕΕ) 2019/1937	75
4.7 Η ανάγκη εκσυγχρονισμού του νομοθετικού πλαισίου για την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (<i>whistleblowers</i>) στην Ελλάδα	79
4.7.1 Συμπεράσματα ως προς την νομοθετική προστασία του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος	82
4.7.2 Η υιοθέτηση καλών πρακτικών από τη διεθνή νομοθεσία για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.....	85
5. Επίλογος.....	87
Βιβλιογραφία.....	90
Αρθρογραφία.....	91

Δικτυογραφία	93
Νομοθεσία.....	93
Νομολογία.....	94
Πηγές.....	95
Ξερόγλωσση βιβλιογραφία-αρθρογραφία.....	96

Με κακούς νόμους και καλούς δημόσιους λειτουργούς είναι ακόμα δυνατόν να κυβερνήσεις. Με κακούς δημόσιους λειτουργούς όμως, ούτε οι καλύτεροι νόμοι δεν μπορούν να βοηθήσουν.

Όττο Φον Μπίσμαρκ, 1815-1898, Γερμανός καγκελάριος

Η καλή διακυβέρνηση ποτέ δεν εξαρτάται από τους νόμους, αλλά από τις αρετές αυτών που κυβερνούν.

Frank Herbert, 1920-1986, Αμερικανός συγγραφέας

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ελλάδα την περασμένη δεκαετία ήρθε αντιμέτωπη με την μεγαλύτερη οικονομική κρίση της μεταπολεμικής ιστορίας της, η οποία είχε και αντίστοιχο κοινωνικό, αλλά και πολιτικό αντίκτυπο. Ανάλογα, η υγειονομική κρίση των δύο τελευταίων ετών οδήγησε σε αναδιοργάνωση των δομών και υπηρεσιών υγείας (λ.χ. δημιουργία εμβολιαστικών κέντρων, αναδιοργάνωση νοσοκομείων με τη δημιουργία μονάδων *COVID*, πρωτόκολλα υγιεινής κ.ά.) και ανέδειξε την σπουδαιότητα του υγειονομικού προσωπικού στην προσπάθεια αντιμετώπισης της πανδημίας. Αλλά και το πρόσφατο ξέσπασμα του πολέμου μεταξύ δύο ευρωπαϊκών χωρών, για πρώτη φορά μετά το β' παγκόσμιο πόλεμο, σε ευρωπαϊκό έδαφος, ανέδειξε την ευστοχία της στρατηγικής απόφασης της Ελλάδας να επενδύσει στην ενίσχυση της άμυνάς της, σε συνδυασμό με τη συνεχή προκλητικότητα των γειτόνων της, αποδεικνύοντας ότι ο εκσυγχρονισμός της αποτρεπτικής ισχύος της χώρας δεν είναι σπατάλη. Το ξέσπασμα του πολέμου στο ευρωπαϊκό έδαφος, επίσης αναδεικνύει την ανάγκη οικοδόμησης ενός ευρωπαϊκού συστήματος ασφάλειας, με τα αντίστοιχα βάρη για την άμυνα να μοιράζονται αναλογικά μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και την Ελλάδα να είναι άμεσα ενδιαφερόμενη χώρα, λόγω γεωγραφικής θέσης, η οποία ήρθε αντιμέτωπη με την προσφυγική κρίση του 2018 στα ανατολικά σύνορα της ΕΕ ως αποτέλεσμα του

πολέμου στη Συρία¹. Αυτές οι εξελίξεις θέτουν εκ νέου σε δοκιμασία τον κοινωνικό, οικονομικό, αλλά και πολιτικό ιστό της χώρας. Στο επίκεντρο κάθε κρίσης αναπόφευκτα εμφανίζεται το ζήτημα της οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, των δομών του και των υπηρεσιών του, αλλά και η λειτουργία του πολιτικού συστήματος που τις διαχειρίζεται, το οποίο δυστυχώς ακόμη εν μέρει λειτουργεί με την πελατειακή λογική. Μεταπολεμικά και σταδιακά έως σήμερα, τα πολιτικά κόμματα μέσα από την οργάνωση πελατειακών δικτύων, προήγαγαν τα οργανωμένα συντεχνιακά συμφέροντα ετερόκλητων κοινωνικών ομάδων, ενισχύοντας και εδραιώνοντας το κλίμα αναποτελεσματικότητας, φοροδιαφυγής, διαφθοράς και απουσίας του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρο 25 Σ), συμβάλλοντας στην απαξίωση του κρατικού μηχανισμού και της δημόσιας διοίκησης².

Αυτές οι διαχρονικές παθογένειες, αλλά και η μη ικανοποίηση των αιτημάτων του πολίτη ως αποδέκτη των δημοσίων υπηρεσιών μεγεθύνονται σε περιόδους κρίσεων. Ο δημόσιος υπάλληλος-λειτουργός αποτελεί τον κυματοθραύστη, το πρώτο ανάχωμα, στην προσπάθεια επικοινωνίας-διαμαρτυρίας του πολίτη με τον κρατικό μηχανισμό, όταν αναζητά τη δικαίωση των αιτημάτων του. Η επιταγή του πολίτη αλλά και το αίτημα εκσυγχρονισμού του μηχανισμού της δημόσιας διοίκησης με κυρίαρχα στοιχεία την αποτελεσματικότητα και τη φιλικότητα προτάσσονται ως μονόδρομος όχι μόνο για την ηγεσία, αλλά και για το δημόσιο υπάλληλο-λειτουργό. Η συνδρομή του τελευταίου είναι καταλυτική στην χάραξη της εθνικής στρατηγικής για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Γι αυτό δεν είναι δόκιμο τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης να καταγράφονται στη συνείδηση του πολίτη μόνο ως πρότυπο αναποτελεσματικότητας και αναξιπιστίας. Αντίθετα, οφείλουν να διακριθούν ως πρότυπο επαγγελματισμού, ήθους και αξιοπρέπειας. Προκύπτουν επομένως μια σειρά ερωτήματα για το ρόλο του δημοσίου υπαλλήλου-λειτουργού σε μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση:

- Η περιχαράκωσή του πίσω από την απλή διεκπεραίωση των υπηρεσιακών του καθηκόντων είναι αρκετή πλέον σε μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση;
- Μπορεί να αποτελέσει ουσιαστικό παράγοντα διακυβέρνησης;

¹ Καθημερινή, «Για μια κοινή ασφάλεια», στο *Απόψεις*, 27.3.22, Καθημερινή, (www.kathimerini.gr)

² Τσιριγώτης Δ., «Από την «Αριστοκρατία» στην «Κωλλετοκρατία»-Κομματοκρατία: Μια Κριτική Αποτίμηση της Ενδημικής Παθογένειας Του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος», στο *Δημοκρατία, Νομιμοποίηση και Λογοδοσία, η Ελλάδα και η Ευρώπη στην Εποχή της Οικονομικής Κρίσης*, Τέταρτο Συνέδριο ΕΠΕΕΣ, 2018, σελ. 311-312

- Πώς συγκεκριμενοποιείται ο ρόλος του ως επιτηρητή της χρηστής διοίκησης;
- Παραβιάζεται η υποχρέωσή του για τήρηση εχεμύθειας όταν καταγγέλλει ή δημοσιοποιεί υποθέσεις κακοδιοίκησης και διαφθοράς στο δημόσιο;

Μια διοίκηση αφοσιωμένη στα δικαιώματα των πολιτών, έχει τη βάση της στην ηθική και στην δεοντολογία, οι οποίες ταυτίζονται αντίστοιχα με τις έννοιες της τιμότητας και της αποδοτικότητας που ενυπάρχουν στις δομές ενός κράτους το οποίο προασπίζει το δημόσιο συμφέρον³. Αντίστοιχα, παράγοντες που διασφαλίζουν την προστασία του δημοσίου συμφέροντος είναι η προσήλωση της διοίκησης στις αρχές της νομιμότητας, της αντικειμενικότητας, της ουδετερότητας, της υπευθυνότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας⁴. Αυτό σημαίνει ότι η στάση του δημοσίου υπαλλήλου πρέπει να συμβαδίζει με τις αρχές που έχουν τεθεί τόσο σε επίπεδο διεκπεραίωσης (εκπλήρωση καθηκόντων), αλλά και σε ηθικό επίπεδο (πίστη, αμεροληψία, ειλικρίνεια, ακεραιότητα, υποδειγματική συμπεριφορά)⁵.

Θέτοντας αυτό το πλαίσιο, η παρούσα εργασία επικεντρώνει σε μια άλλη διάσταση του δημοσίου υπαλλήλου-λειτουργού. Αυτή του επιτηρητή της χρηστής διοίκησης, του πληροφοριοδότη που συμβάλει στη αποκάλυψη υποθέσεων δυσλειτουργίας, κακοδιοίκησης και διαφθοράς εν τη γενέσει τους, υποβοηθούμενος από την σχετική νομοθεσία, τις Ανεξάρτητες Αρχές, αλλά και τις αντίστοιχες πρακτικές που χρησιμοποιούνται σε διεθνές επίπεδο (*whistleblowing, watchdogging*) καθιστώντας τον έτσι ένα ισχυρό μέσο αντιμετώπισης αυτών των παθογενειών πέρα από τους θεσμούς. Βέβαια αναρωτιέται κανείς κατά πόσο αυτό είναι εφικτό, όταν η δράση του υπαλλήλου υπόκειται στον περιορισμό της ισχύουσας νομοθεσίας (τήρηση της υποχρέωσης εχεμύθειας, ιεραρχικό μοντέλο διοίκησης, κ.ά.) αλλά και στο φόβο κοινωνικού στιγματισμού ή αντιποίνων. Είναι προβληματισμοί οι οποίοι πρέπει να συνυπολογιστούν στην προσπάθεια για υιοθέτηση μιας διαφορετικής διοικητικής αλλά και κοινωνικής κουλτούρας από το δημόσιο υπάλληλο-λειτουργό η οποία θα συμβάλει στην υπεράσπιση του δημοσίου συμφέροντος, στη βελτίωση των

³ Boucault B., «Ηθική και Δεοντολογία: η πυξίδα της δημόσιας δράσης», στο *Συνέδριο Ηθική και Δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση*, ΕΚΔΔΑ, Αθήνα, 2012, σελ. 23

⁴ Ταμπακίδης Ν., Ιωακείμ Π., «Αρχές και Αξίες της σύγχρονης Διακυβέρνησης», στο *Η Δημόσια Διοίκηση ως βασική έκφραση της σύγχρονης Διακυβέρνησης, Συνεισφορά στην συζήτηση για την ΤΡΙΕΤΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018*, Αθήνα, 2017, σελ. 6, (www.neoparaitiritirio.gr)

⁵ Μιχαλόπουλος Ν., «European Institute of Public Administration [EIPA] and Irish Ministry of Finance, “Ethics in the Public Services of the European Union Member-States”, Δουβλίνο 2004», στο *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, τεύχ. 15, εκδ. Σάκκουλα, 2005, σελ. 279, (www.ejournal.epublishing.ekt.gr)

υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης και αντίστοιχα στη μείωση των παθογενειών της.

Η εργασία θα εξετάσει το δημόσιο υπάλληλο-λειτουργό ως επιτηρητή της χρηστής διακυβέρνησης μέσα στο πλαίσιο του Συντάγματος, της Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας, της Ελληνικής Νομοθεσίας και ειδικότερα του Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων, ως προς την ιδιότητα του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (*whistleblower*), όπως αυτός καθορίζεται στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (άρθρο 45B ΚΠΔ). Μεθοδολογικά ακολουθείται η θεωρητική προσέγγιση και ανάλυση των εννοιών του θέματος ενισχυόμενη με σταχυολογημένη νομολογία και αντίστοιχες μελέτες περίπτωσης (*case studies*). Συγκεκριμένα, σε τέσσερα κεφάλαια με τις υποενότητές τους, αναλύονται:

Στο πρώτο κεφάλαιο, εξετάζεται η διακυβέρνηση ως διαδικασία λήψης και εκτέλεσης αποφάσεων που σκοπεύει στην ορθή διαχείριση των δημοσίων πόρων και δημοσίων θεμάτων γενικότερα, αλλά και των συντελεστών που συμμετέχουν σε αυτή. Αναλύεται ειδικότερα η έννοια της χρηστής διακυβέρνησης η οποία θέτει το πλαίσιο αρχών και αξιών με τις οποίες αντιμετωπίζονται διαχρονικές παθογένειες της δημόσιας διοίκησης όπως η κακοδιοίκηση και η διαφθορά, ενώ τέλος γίνεται συνοπτική αναφορά στην άσκησή της στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ανάλυση αυτών των εννοιών κρίνεται σημαντική διότι με την άσκηση και επιτήρηση της χρηστής διοίκησης καλείται ο δημόσιος υπάλληλος να υπερασπιστεί το δημόσιο συμφέρον και τα κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών αναδεικνύοντας περιστατικά παρανομιών στη δημόσια διοίκηση.

Στο δεύτερο κεφάλαιο περιγράφεται ο ρόλος του δημοσίου υπαλλήλου-λειτουργού ως θεματοφύλακα της χρηστής διοίκησης και των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών, όπως συνάγεται από την τήρηση των συνταγματικών αρχών της νομιμότητας και της λογοδοσίας, ως αρχές που διασφαλίζουν τη χρηστή διακυβέρνηση. Επίσης, περιγράφεται η έννοια του δημοσίου συμφέροντος το οποίο καλείται να υπερασπιστεί ο δημόσιος υπάλληλος, ως συμφέρον της κοινωνίας που προτάσσεται από το ατομικό συμφέρον.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται η τήρηση της υποχρέωσης εχεμύθειας αλλά και το δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης ως σημαντική υποχρέωση και σημαντικό δικαίωμα αντίστοιχα μεταξύ άλλων που προβλέπονται στον Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων, στο Σύνταγμα αλλά και στην ευρωπαϊκή νομοθεσία τα οποία είναι κρίσιμα στοιχεία για τον καθορισμό των ορίων δράσης του δημοσίου υπαλλήλου ως δυναμικού πληροφοριοδότη παράτυπων-παράνομων πράξεων. Αναδεικνύεται επίσης η

ενίσχυση της εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης και διοικούμενου με την τήρηση της υποχρέωσης εχεμύθειας, ενώ παρατίθεται χαρακτηριστική μελέτη περίπτωσης αμφιλεγόμενης εφαρμογής της υποχρέωσης εχεμύθειας.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται η έννοια του *whistleblowing* ως πρακτική αποκάλυψης παράνομων ενεργειών για θέματα δημοσίου συμφέροντος, ιστορικά από την εμφάνισή του στις δυτικές κοινωνίες έως σήμερα, όπου νομοθετημένο και θεσμοθετημένο, τόσο διεθνώς όσο και στην ελληνική έννομη τάξη, αποτελεί μέσο καταπολέμησης της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Επισημαίνονται οι κίνδυνοι που προκύπτουν για τον καταγγέλλοντα και απαριθμούνται οι νομοθετικές πρωτοβουλίες για την προστασία του τόσο στη χώρα μας όσο και διεθνώς. Τέλος γίνεται αναφορά στην παρόμοια έννοια με αυτή του *whistleblower*, αυτή του δημόσιου επιτηρητή ή παρατηρητή (*public watchdog*). Σκιαγραφείται η δράση που αναλαμβάνουν διεθνώς αλλά και εγχώρια ανεξάρτητες οργανώσεις ως παρατηρητήρια με σκοπό την παρακολούθηση κρατών, κυβερνήσεων, δημοσίων οργανισμών, αλλά και πολυεθνικών εταιρειών για την προστασία θεμάτων δημοσίου και κοινωνικού ενδιαφέροντος (νομοθεσία, περιβάλλον, εργασιακά δικαιώματα κ.ά.) σε τοπικό, εθνικό και διεθνές επίπεδο. Η δράση του *watchdog* λειτουργεί συμπληρωματικά ή συμπίπτει με αυτή του *whistleblower*, ενώ αποτελεί σημαντική πρωτοβουλία στην οποία μπορεί να συμμετάσχει κάθε πολίτης σε μια ανοιχτή κοινωνία πολιτών.

Η ανάλυση των εννοιών εμπλουτίζεται με τη σχετική νομολογία και αντίστοιχες μελέτες περίπτωσης κυρίως από χώρες με αναπτυγμένο το θεσμό του *whistleblower*, που αφορούν τη δημόσια υγεία καθώς αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, ειδικότερα στην Ευρώπη όπου μεταπολεμικά δόθηκε μεγάλη βαρύτητα στην οικοδόμηση του κράτους πρόνοιας και στην προστασία βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων που καλύπτουν μεταξύ άλλων την υγεία, την εκπαίδευση, την εργασία, την ένταξη ατόμων με αναπηρία και την επαρκή κοινωνική προστασία⁶. Αυτά τα θεμελιώδη δικαιώματα καλείται ο δημόσιος υπάλληλος-λειτουργός να υπερασπιστεί μέσα από τη διοικητική του δράση, σε ένα άκρως παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον πρόσφορο για την ύπαρξη περιπτώσεων παρανομίας, διαφθοράς και κερδοσκοπίας.

Στα συμπεράσματα τέλος, γίνεται κριτική αποτίμηση της υφιστάμενης

⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Οι 20 αρχές του ευρωπαϊκού πλάνου κοινωνικών δικαιωμάτων, (www.ec.europa.eu)

νομοθεσίας που αφορά στην προστασία του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος σε σύγκριση με τη διεθνή και τονίζεται η ανάγκη ενίσχυσής της για τη δημιουργία ασφαλούς περιβάλλοντος που θα επιτρέψει στο δημόσιο υπάλληλο να προβεί σε αποκαλύψεις παράνομων ενεργειών. Στο επίλογο τονίζεται ο ρόλος του δημοσίου υπαλλήλου-λειτουργού ως εγγυητή της λειτουργίας του κράτους δικαίου, αλλά και ως παράγοντα ενίσχυσης της δημοκρατίας, ενώ τονίζεται ο ρόλος του ως συνδετικού κρίκου μεταξύ πολίτη και διακυβέρνησης, διαστάσεις που στόχο έχουν τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος και των δικαιωμάτων του πολίτη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Ο σύνθετος ρόλος της «χρηστής διακυβέρνησης» στη διαχείριση των δημοσίων θεμάτων

Εξετάζοντας την έννοια της διακυβέρνησης ως τη διαδικασία διαχείρισης των δημόσιων θεμάτων, ο δημόσιος υπάλληλος-λειτουργός αποτελεί ουσιαστικό παράγοντά της σε μια σύγχρονη συμμετοχική δημοκρατική κοινωνία, όπου έννοιες όπως «ανοικτότητα», «κοινωνία των πολιτών» και «ενεργός πολίτης» εμπλέκονται στη δημόσια συζήτηση όλο και περισσότερο. Ετυμολογικά οι έννοιες «κυβέρνηση (*government*)» και «διακυβέρνηση (*governance*)» έχουν παρεμφερές νόημα και αφορούν την άσκηση εξουσίας σε μια οντότητα-οργανισμό στον ιδιωτικό ή δημόσιο τομέα ή σε ένα κράτος, περιφέρεια και τοπική αυτοδιοίκηση. Η έννοια της διακυβέρνησης ωστόσο, είναι τόσο παλιά όσο ο ανθρώπινος πολιτισμός. Στην αρχαία ελληνική γραμματεία, διακυβέρνηση σήμαινε την πλοήγηση του πλοίου, παρέπεμπε σε μια διαδικασία, σε ένα σύνολο κανόνων που έπρεπε να ακολουθηθούν για να υπάρξει ασφαλής πλους⁷. Στη σύγχρονη εκδοχή του ο όρος εμφανίζεται δυναμικά στα τέλη της δεκαετίας του 1980 σε μια μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας (*World Bank*) για τη διαχείριση της αναπτυξιακής βοήθειας στις χώρες του λεγόμενου τρίτου κόσμου και περιγράφει την άσκηση της πολιτικής εξουσίας με σκοπό τη διοίκηση των υποθέσεων ενός έθνους⁸.

Σύμφωνα με τον ερευνητή και καθηγητή δημόσιας διακυβέρνησης στο πανεπιστήμιο της Μελβούρνης *Jon Pierre*, η διακυβέρνηση έχει διττή σημασία. Από

⁷ Καρκατσούλης Π., «Η Διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις», στο *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, τ. 7, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001, σελ. 206, (www.ejournals.epublishing.ekt.gr)

⁸ Καρκατσούλης Π., όπ. π., (υποσημ. 7)

τη μια μεριά αφορά στις ενέργειες προσαρμογής του κράτους στο εξωτερικό του περιβάλλον όπως αυτό διαμορφώνεται στα τέλη του εικοστού αιώνα, ενώ από την άλλη πλευρά, υποδηλώνει μια θεωρητική προσέγγιση του συντονισμού των κοινωνικών συστημάτων και κυρίως, του ρόλου του κράτους σε αυτή τη διαδικασία⁹.

Ο καθηγητής συγκριτικής διακυβέρνησης στο πανεπιστήμιο *Zeppelin* της Γερμανίας *Guy Peters*, αντιπαραβάλλει από τη μια μεριά την «παλιά διακυβέρνηση», όπου το κράτος κατευθύνει την κοινωνία και την οικονομία μέσω της πολιτικής διαμεσολάβησης, καθορίζοντας στόχους και προτεραιότητες, και από την άλλη, τη θεωρητική άποψη για τη διακυβέρνηση που εξετάζει γενικότερα το συντονισμό και τις διάφορες μορφές επίσημων ή ανεπίσημων τύπων αλληλεπίδρασης του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα¹⁰. Συναφώς, το Ινστιτούτο Διακυβέρνησης του Καναδά (*IOG*), δίνει ένα γενικότερο ορισμό της διακυβέρνησης: «Διακυβέρνηση είναι η διαδικασία με την οποία κοινωνίες ή οργανισμοί λαμβάνουν σημαντικές αποφάσεις και καθορίζουν ποιοι και πώς εμπλέκονται»¹¹.

Όποιον από τους προηγούμενους σταχυολογημένους ορισμούς της έννοιας διακυβέρνηση κι αν υιοθετήσουμε, η δράση της περιλαμβάνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε τομείς όπως η κοινωνική προστασία που αφορά στη λήψη μέτρων για την ανακούφιση των ευπαθών κοινωνικών ομάδων όπως για παράδειγμα το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα που θέσπισαν οι ελληνικές κυβερνήσεις ως δίχτυ προστασίας από τις συνέπειες της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού¹². Στον οικονομικό τομέα αφορά στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση του κρατικού προϋπολογισμού αλλά και στη λήψη έκτακτων οικονομικών μέτρων στήριξης των νοικοκυριών όπως είναι η πρόσφατη κρατική επιδότηση στις αυξημένες τιμές της ηλεκτρικής ενέργειας και των καυσίμων ως συνέπεια της διεθνούς οικονομικής κρίσης και του πολέμου στην Ουκρανία. Στον τομέα της διοίκησης τέλος, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή επί μέρους αποφάσεων στα θέματα που ανακύπτουν διευκολύνει την εύρυθμη λειτουργία των κρατικού μηχανισμού σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η έναρξη λειτουργίας του ευρωπαϊκού αριθμού έκτακτης ανάγκης 112 με τον οποίο η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες να αναφέρουν περιστατικά

⁹ Pierre J., *“Debating Governance, Authority, Steering and Democracy”*, Oxford University Press, 2000, pg. 3

¹⁰ Ταμπακίδης Ν., Ιωακείμ Π., όπ. π., (υποσημ. 4), σελ. 6

¹¹ Institute on Governance (Canada), 2002, (www.iog.ca)

¹² ΟΠΕΚΑ, «Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα», Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, (www.opeka.gr)

έκτακτης ανάγκης μέσω κινητού τηλεφώνου, αλλά και την αντίστροφη αποστολή μαζικών μηνυμάτων προς τους πολίτες ανάλογων περιστάσεων (έκτακτα φυσικά φαινόμενα κ.ά.)¹³.

Συνδυάζοντας τα παραπάνω χαρακτηριστικά των ορισμών που έχουν διατυπωθεί, μπορεί να συναχθεί ως γενική παρατήρηση ότι η διακυβέρνηση αφορά τη διαδικασία σχεδιασμού και λήψης αποφάσεων και τους τρόπους με τους οποίους αυτές εφαρμόζονται, ενώ το πεδίο άσκησης της είναι σε τοπικό, εθνικό ή διεθνές επίπεδο, στο δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα¹⁴. Πρακτικά η διακυβέρνηση στη δημόσια διοίκηση αποκτά ουσιαστικό νόημα για τον πολίτη όταν ανταποκρίνεται στα αιτήματά του. Σε πολλές περιπτώσεις αυτό συμβαίνει ελάχιστα ή αποσπασματικά και με εμπόδια, κυρίως διότι ο σύγχρονος τρόπος ζωής απαιτεί ταχύτερες, αποτελεσματικότερες και περισσότερο διαφανείς διαδικασίες και αποφάσεις, προσαρμοσμένες στις ιδιαίτερες ανάγκες κάθε κοινωνίας. Για παράδειγμα οι φοιτητές που χρειάζονται πιστοποιητικό σπουδών ξένης γλώσσας για τη συμμετοχή τους σε μεταπτυχιακό πρόγραμμα πρέπει να απευθυνθούν σε τρεις διαφορετικές υπηρεσίες (γραμματεία πανεπιστημίου, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, μεταφραστική υπηρεσία Υπουργείου Εξωτερικών) αναμένοντας ως και 24 ημέρες για την ικανοποίηση του αιτήματός τους. Αυτό σημαίνει ότι η δημόσια διοίκηση εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από χρονοβόρες και μη φιλικές υπηρεσίες και διαδικασίες, γραφειοκρατία και αδιαφάνεια. Ακόμη και με τη μετάβαση μεγάλου μέρους των υπηρεσιών στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, γίνεται αποσπασματική αντιμετώπιση των ζητημάτων με κατακερματισμό, ελλιπή διασύνδεση και αξιοποίηση των ηλεκτρονικών συστημάτων¹⁵.

Όπως ειπώθηκε οι κυβερνήσεις είναι που αναλαμβάνουν τη διακυβέρνηση των κρατών και επιφορτίζονται με το σχεδιασμό και την εκτέλεση των αποφάσεων που αφορούν τους πολίτες. Εκτός όμως από την κυβέρνηση, η διαδικασία λήψης και εφαρμογής αποφάσεων, περιλαμβάνει ή πρέπει να περιλαμβάνει θεσμικούς φορείς, κοινωνικούς εταίρους, ιδρύματα, πολιτικά κόμματα, μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, αλλά και τις ενώσεις πολιτών. Όλοι αυτοί οι συντελεστές αποτελούν τα «κέντρα εξουσίας» στη διαδικασία της διακυβέρνησης στη

¹³ Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, «Ενημερωτικό σημείωμα για τη λειτουργία του 112», Δελτία Τύπου-Ανακοινώσεις, 2019, (www.mindigital.gr)

¹⁴ UNESCAP, Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, Report, Executive summary, 2007, pg. 1

¹⁵ ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα, Επιτυχίες, Προβλήματα και ο Δρόμος Προς τον Ψηφιακό Μετασχηματισμό, Οργανισμός Έρευνας & Ανάλυσης, 2018, σελ. 15

σύγχρονη μορφή της, που όμως συνιστούν φυγόκεντρες δυνάμεις επιδιώκοντας πολλές φορές αντικρουόμενα συμφέροντα αναδεικνύοντας έτσι την ανάγκη καθορισμού ενός πλαισίου αρχών και αξιών κοινά αποδεκτών, που θα είναι αναγνωρίσιμες είτε αναφερόμαστε σε διεθνές επίπεδο είτε σε εθνικό, περιφερειακό, ή στην τοπική αυτοδιοίκηση, στον ιδιωτικό ή στο δημόσιο τομέα. Θα έχει την έννοια του πλαισίου αναφοράς της δράσης κάθε οργανισμού αλλά και ενός γνώμονα των απαραίτητων διορθωτικών αλλαγών όταν αυτές απαιτούνται.

Ο καθορισμός συγκεκριμένου πλαισίου αρχών και αξιών σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης (τοπικό, εθνικό, διεθνές κ.ά.), στον ιδιωτικό ή στον δημόσιο τομέα συμβάλει στη επίτευξη των στόχων της διοίκησης, ενώ παράλληλα περιορίζει τις πρακτικές κακοδιοίκησης, αυθαιρεσίας, διαφθοράς και ασυδοσίας. Κυρίως όμως συμβάλει στη διαφάνεια της διοικητικής δράσης, γεγονός που αποκαθιστά και εδραιώνει τη σχέση ειλικρίνειας και εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης και διοικουμένων. Κατά την άποψη του κοινωνιολόγου *Talcott Parsons* «η εμπιστοσύνη απορρέει από τη θεσμοποίηση των κανόνων και αξιών που μεσολαβούν και σταθεροποιούν τις κοινωνικές διαδράσεις»¹⁶.

1.1 Η άσκηση της «χρηστής διακυβέρνησης» ως ουσιαστικό στοιχείο της δημόσιας διοίκησης

Από τα μέσα της τελευταίας δεκαετίας του 20^{ου} αιώνα και μετά, προέκυψε η ανάγκη προσδιορισμού της έννοιας της διακυβέρνησης με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά. Αυτό έγινε για πρώτη φορά όταν οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί που παρείχαν στα κράτη οικονομική βοήθεια για αναπτυξιακούς σκοπούς, καλούσαν τις κυβερνήσεις σε «χρηστή διακυβέρνηση» ή «καλή διακυβέρνηση» (*good governance*) αυτών των οικονομικών πόρων, εφαρμόζοντας τις κατάλληλες διοικητικές διαδικασίες και δημόσιες πολιτικές για τη διαχείρισή τους¹⁷. Στοιχεία της χρηστής διακυβέρνησης αποτελούν, ο περιορισμός της πολυνομίας, η βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων αλλά και η παροχή αξιόπιστης πληροφόρησης και η διασφάλιση της δυνατότητας πρόσβασης σ' αυτή του συνόλου των πολιτών. Έτσι, οι αποφάσεις που λαμβάνονται πρέπει να στηρίζονται στις αρχές της καλής διακυβέρνησης,

¹⁶ Μαγκλάρας Β., «Συστημική ισορροπία και κοινωνική αλλαγή στη θεωρία του Talcott Parsons», στο *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, τεύχ. 22-23, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2009, σελ. 203, (www.ejournals.epublishing.ekt.gr)

¹⁷ Doornbos M., “Good Governance”: The Metamorphosis of a Policy Metaphor, στο *Journal of International Affairs*, Vol. 57, No 1, Fall 2003, pg. 5-6, (www.jstor.org)

να συνυπολογίζονται οι κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές παράμετροι για βιώσιμη ανάπτυξη, με την ενεργή συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, των ομάδων πολιτών αλλά και του ιδιωτικού τομέα και των επιχειρήσεων ώστε να διασφαλίζονται τόσο οι τωρινές όσο και οι μελλοντικές κοινωνικές ανάγκες.

Η θετική επίδραση της χρηστής διακυβέρνησης στην οικονομική ανάπτυξη, στην καταπολέμηση της φτώχειας και στη βελτίωση του επιπέδου υγείας του πληθυσμού, έχει επισημανθεί από το νομπελίστα οικονομολόγο *Amartya Sen* και τη σχολή σκέψης που ανέδειξε τη σχέση της διακυβέρνησης του τρίτου κόσμου με την οικονομική και κοινωνική πρόοδο¹⁸. Το Σουηδικό Ινστιτούτο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής (*SIEP*), θεωρεί ως ποιοτική διακυβέρνηση την ικανότητα των κυβερνήσεων να παρέχουν περισσότερο πολιτικές ποιότητας και όχι μεγάλο όγκο νομοθεσίας ή δημόσιας δαπάνης. Αυτές που χαρακτηρίζονται από την απουσία διαφθοράς και τη διατήρηση της αμερόληπτης μεταχείρισης των πολιτών, που παρέχεται μέσω αποτελεσματικών διοικητικών μηχανισμών¹⁹. Ακόμη, σύμφωνα με την Διεθνή Ένωση Κοινωνικής Ασφάλισης (*ISSA*), η χρηστή διακυβέρνηση αναφέρεται γενικά στις διαδικασίες με τις οποίες διευθύνονται, ελέγχονται και λογοδοτούν οι οργανισμοί. Περιλαμβάνει την εξουσία, την υπευθυνότητα, τη διαχείριση, την ηγεσία, την διεύθυνση και τον έλεγχο που ασκείται στον οργανισμό.

Η πρακτική καλής διακυβέρνησης απαιτεί την ενσωμάτωση και την επικοινωνία των διαδικασιών που υποστηρίζουν την προσβασιμότητα, τη λογοδοσία την απόδειξη και την προώθηση της διαφάνειας στη λήψη αποφάσεων. Για παράδειγμα η σημασία της ενημέρωσης στη διαδικασία της φροντίδας των ασθενών στις νοσοκομειακές μονάδες λειτούργησε ως κίνητρο για την ανάπτυξη πρωτοκόλλων σχετικά με την τυποποίησή της, σε διάφορα ιδρύματα παροχής υπηρεσιών υγείας. Η ενημέρωση χρησιμοποιείται για να παρακολουθήσει την εξέλιξη της κατάστασης του ασθενούς και αντανακλά τη φροντίδα που παρέχεται σε αυτόν, ενώ ταυτόχρονα βοηθά στην καλύτερη επικοινωνία μεταξύ των νοσηλευτών και των άλλων επαγγελματιών υγείας²⁰.

¹⁸ Καρκατσούλης Π., όπ. π. (υποσημ. 7), σελ. 209, 210

¹⁹ Charron N., Lapuente V., Rothstein B., Mapping the quality of Government in Europe, Publications, SIEPS, 2018, pg. 10-11, (www.sieps.se)

²⁰ Ρίκος Ν., Φιλαλήθης Α., «Η νοσηλευτική ενημέρωση ως παράγοντας διασφάλισης ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας», στο *Ανασκόπηση Review, Αρχεία Ελληνικής Ιατρικής*, 2017, σελ. 584, 588

1.1.1 Οι αρχές της χρηστής διακυβέρνησης ενσωματώνονται στους θεσμούς

Η σημασία της χρηστής διακυβέρνησης καταδεικνύεται από την αποτύπωση των αρχών της, από πολλούς οργανισμούς, σε κείμενο όπως οι Χάρτες-Οδηγοί Ορθής Διακυβέρνησης καθώς η εφαρμογή της από τη διοίκηση αποτελεί καταλύτη για τη βελτίωση σε όλους τους ανωτέρω τομείς (προσβασιμότητα, λογοδοσία, διαφάνεια, κ.ά.) αλλά και αναγνώριση ότι η άσκηση της χρηστής διακυβέρνησης πρέπει να αποτελεί υψηλή προτεραιότητα σε έναν οργανισμό²¹.

Μια τέτοια προσπάθεια καθιέρωσης αρχών που δεν αφορούν μόνο σε διαδικασίες αλλά και σε κανόνες συμπεριφοράς στη δημόσια διοίκηση αποτέλεσε η εργασία της Αγγλικής Επιτροπής Κανόνων για το Δημόσιο Βίο. Στα μέσα της δεκαετίας του 1990 η Βρετανική Κυβέρνηση συνέστησε την Επιτροπή Κανόνων στο Δημόσιο Βίο (*Committee on Standards in Public Life*)²². Αποστολή της ήταν να αποτελέσει τον επίσημο σύμβουλο του εκάστοτε πρωθυπουργού για θέματα ηθικής και συμπεριφοράς φορέων και προσώπων του δημόσιου βίου στη Μεγάλη Βρετανία. Η επιτροπή, στην πρώτη έκθεσή της, περιέγραψε επτά βασικές αρχές για το δημόσιο βίο οι οποίες, έκτοτε, αναφέρονται ως «οι αρχές Νόλαν». Οι επτά αρχές του δημόσιου βίου ισχύουν για οποιονδήποτε κάτοχο δημόσιου αξιώματος. Περιλαμβάνει όλους εκείνους που εκλέγονται ή διορίζονται σε δημόσια αξιώματα, σε εθνικό και τοπικό επίπεδο και όλα τα άτομα που διορίζονται ως υπάλληλοι σε δημόσιες υπηρεσίες, στην τοπική αυτοδιοίκηση, στα σώματα ασφαλείας, στα δικαστήρια και στις υπηρεσίες και δομές κράτησης, σε μη υπουργικούς δημόσιους φορείς καθώς και στις υπηρεσίες υγείας, εκπαίδευσης, κοινωνικών υπηρεσιών και περίθαλψης. Κατά το σκεπτικό της επιτροπής, όλοι οι κάτοχοι δημοσίων αξιωμάτων και θέσεων είναι και υπηρέτες του δημοσίου και διαχειριστές των δημοσίων πόρων. Οι αρχές ισχύουν επίσης για όλους όσους ανήκουν σε άλλους περιφερειακούς τομείς που παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες. Συνοπτικά, οι επτά αρχές είναι οι εξής²³:

- 1) Η ανιδιοτέλεια (*selflessness*) που αφορά στην υποχρέωση όσων καταλαμβάνουν δημόσια θέση να ενεργούν με μοναδικό γνώμονα το δημόσιο συμφέρον χωρίς να στοχεύουν σε οικονομικά ή άλλα οφέλη για τους ίδιους, την οικογένειά τους ή τους φίλους τους. Η αιμοδοσία που οργανώνεται κατά καιρούς σε

²¹ International Social Security Association, *Guidelines on Good Governance*, 2013, pg.10

²² UK Gov, *The seven principles of public life*, publications, government, (www.gov.uk)

²³ Ταμπακίδης Ν., Ιωακείμ Π., όπ. π. (υποσημ. 4), σελ. 7-8

δημόσιους οργανισμούς και φορείς στην οποία προσέρχονται οι υπάλληλοι αποτελεί δείγμα ανιδιοτελούς κοινωνικής προσφοράς και αλληλεγγύης.

- 2) Η ακεραιότητα (*integrity*) επιτάσσει τη μη δέσμευση σε οικονομικές ή άλλες υποχρεώσεις σε άτομα και σε επιχειρήσεις, όσων κατέχουν δημόσια θέση, που θα μπορούσαν να τους επηρεάσουν αρνητικά στην εκτέλεση των καθηκόντων τους. Παράδειγμα ακεραιότητας αποτελεί σωφρονιστικός υπάλληλος ο οποίος βρήκε φάκελο με χρήματα και τον παρέδωσε στο γραφείο απολεσθέντων αντικειμένων του Αστυνομικού Τμήματος, ενώ δε δέχτηκε ούτε τα νόμιμα εύρετρα και ζήτησε από τον ιδιοκτήτη των χρημάτων να δοθεί ένα ποσό σε άπορες οικογένειες²⁴.
- 3) Η αντικειμενικότητα (*objectivity*), αφορά στην αντικειμενική δράση και στην αποφασιστικότητα που πρέπει να επιδεικνύεται ώστε να αποφεύγονται οι προκαταλήψεις και οι μεροληψίες στις αποφάσεις οι οποίες πρέπει να λαμβάνονται στη βάση αντικειμενικών κριτηρίων και αποδείξεων. Σε άρθρο του ημερήσιου Τύπου αναφέρεται: «Καταδίκη πρώην προϊσταμένης του Τμήματος Επιθεώρησης Εργασιακών Σχέσεων του (ΣΕΠΕ) περιφερειακής μονάδας για παράβαση καθήκοντος από πρόθεση και κατ' εξακολούθηση από το Τριμελές Πλημμελειοδικείο, σε έναν χρόνο φυλάκιση με αναστολή. Σε βάρος της είχε ασκηθεί ποινική δίωξη, γιατί καθυστέρησε τη νόμιμη διαδικασία και δεν ενήργησε με αντικειμενικότητα και αμεροληψία σε υπόθεση εργατικής διαφοράς».
- 4) Η λογοδοσία (*accountability*) αφορά στον έλεγχο στον οποίο υπόκεινται οι κάτοχοι δημόσιας θέσης για τις αποφάσεις και πράξεις τους απέναντι στους πολίτες στη διάρκεια άσκησης των καθηκόντων τους. Το «πόθεν έσχες» για παράδειγμα, αποτελεί την κορωνίδα της λογοδοσίας στο πολιτικό χρήμα και αφορά στη δημοσίευση και στον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης των εθνικών αντιπροσώπων. Πιο συγκεκριμένα, η ανεξάρτητη Επιτροπή Ελέγχου της Βουλής του άρθρου 3Α του ν. 3213/2003 που είναι επιφορτισμένη από το νόμο για τον έλεγχο των πόθεν έσχες των βουλευτών και των οικονομικών των κομμάτων έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει ποινές

²⁴ Παπαναστασούλης Β., «Θεσσαλονίκη: Σωφρονιστικός υπάλληλος βρήκε και παρέδωσε φάκελο με 1.300 ευρώ», στο *Ελλάδα, Έθνος*, 2019, (www.ethnos.gr)

και κυρώσεις, διαφωτίζοντας παράλληλα την κοινή γνώμη για την προέλευση της χρηματοδότησής τους²⁵.

- 5) Η ανοικτή λειτουργία (*openness*), σήμερα αντί αυτού του όρου που είχε χρησιμοποιηθεί στο κείμενο της Επιτροπής, χρησιμοποιείται ευρέως ο όρος διαφάνεια (*transparency*). Οι αποφάσεις όσων κατέχουν δημόσια θέση θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο διαφανείς. Θα πρέπει να αιτιολογούνται και οι όποιοι περιορισμοί στην πληροφόρηση να τίθενται μόνο όταν αυτό εξυπηρετεί καθαρά το δημόσιο συμφέρον.
- 6) Η τιμιότητα (*honesty*) αφορά τους κατέχοντες δημόσια θέση και το αξιακό σύστημα που θα πρέπει να διέπει τη δράση τους.
- 7) Η ηγεσία (*leadership*) τέλος, αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για τη διοίκηση κάθε οντότητας και συνδέεται άμεσα με τη διακυβέρνηση. Δείχνει την κατεύθυνση, καθορίζει τις αρχές και τις αξίες και με το παράδειγμά της εμπνέει.

Το πλαίσιο της σύγχρονης διακυβέρνησης τίθεται, σε γενικές γραμμές, με γνώμονα αυτές τις αρχές, των οποίων η εφαρμογή από κράτη, οργανισμούς και φορείς σε όλα τα επίπεδα διοίκησης αποτελεί σημείο αναφοράς της δράσης τους με στόχο τον περιορισμό της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Στα περισσότερα αναπτυγμένα κράτη, από τα τέλη του 20ου αιώνα και έπειτα, υιοθετήθηκαν ανάλογες αρχές προσαρμοσμένες στις εκάστοτε εθνικές, κοινωνικές ή τοπικές ιδιαιτερότητες ως στοιχεία της διακυβέρνησης, οι οποίες εφαρμόζονται και στη δημόσια διοίκηση ώστε να αναφερόμαστε πλέον σε «χρηστή διακυβέρνηση ή χρηστή διοίκηση».

1.1.2 Η αρχή της χρηστής διοίκησης στη διοικητική πρακτική

Στη καθημερινή διοικητική δράση η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει στο δημόσιο υπάλληλο-λειτουργό την άσκηση των καθηκόντων του, με γνώμονα το αίσθημα δικαίου που επικρατεί στην κοινωνία. Ως εκ τούτου εφαρμόζεται κυρίως στην διακριτική ευχέρεια και όχι στη δέσμια αρμοδιότητα, γεγονός που σημαίνει ότι είναι δόκιμο να αποφεύγεται η δογματική ερμηνεία των διατάξεων ώστε να υπάρχει αντιστοιχία με τις εκάστοτε κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες²⁶. Συνακόλουθα, η

²⁵ Ν. 3213 (ΦΕΚ Α΄ 309) 2003, Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών προσώπων
²⁶ Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ. 96

διοίκηση όταν δρα με διακριτική ευχέρεια είναι υποχρεωμένη να προστατεύει το έννομο συμφέρον των διοικουμένων και να τους ενημερώνει επαρκώς, να δρα συμπληρωματικά με την αρχή της νομιμότητας, ολοκληρώνοντάς την χωρίς να την καταστρατηγεί.

Αυτό μεταφράζεται στην υποχρέωση σεβασμού του δημοσίου υπαλλήλου απέναντι στον πολίτη, με την επίδειξη πραγματικού ενδιαφέροντος για τις υποθέσεις του, να μην καθυστερεί υπέρμετρα, να αποδέχεται, κατά κανόνα, τα σύννομα αιτήματά του χωρίς δογματισμό, μένοντας προσκολλημένος στην τυπολατρεία²⁷. Από την άλλη πλευρά όμως, η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας πρέπει να καθορίζεται ως προς τα ακραία όριά της από την τήρηση των γενικών αρχών της δημόσιας διοίκησης όπως η αρχή της ισότητας με βάση την οποία όμοιες καταστάσεις κρίνονται ισότιμα, την αρχή της αναλογικότητας με την οποία η επιβολή επαχθούς μέτρου οφείλει να κρίνεται ως αναγκαία και ανάλογη με το εξυπηρετούμενο δημόσιο συμφέρον, αλλά και την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου κατά την οποία δεν επιτρέπεται η αποδυνάμωση δικαιωμάτων που απέκτησε ο διοικούμενος από προηγούμενες διοικητικές πράξεις με νεότερες. Στις αρχές αυτές προστίθενται και οι αρχές της χρηστής διοίκησης που εκφράζουν την αγαθή κρίση και επιείκεια που πρέπει να διέπει τα διοικητικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και της εύρυθμης λειτουργίας της Διοίκησης²⁸.

Για παράδειγμα, το ΣτΕ με την 171/2021 απόφαση έκρινε ως νόμιμη την επιβολή οριστικής παύσης λειτουργίας, από την Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, μονάδας συλλογής και αδρανοποίησης ζωικών υποπροϊόντων στο νομό Ηλείας για την πρόκληση ρύπανσης και υποβάθμισης του περιβάλλοντος. Το είδος της επιβαλλόμενης κύρωσης ανήκε κατ' αρχήν στη διακριτική ευχέρεια της υπηρεσίας και συνδέεται με τη φύση και την έκταση της προκαλούμενης ρύπανσης και υποβάθμισης του περιβάλλοντος και τη δυνατότητα αποτροπής τους.

Η υπηρεσία άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια κατά την επιλογή της ποινής της οριστικής διακοπής λειτουργίας, στηριζόμενη στο πόρισμα του Πανεπιστημίου Πατρών, το οποίο προέβη στη διαπίστωση της βλάβης του περιβάλλοντος (υποβάθμιση του αέρα) και σε εκτίμηση του κινδύνου για τη δημόσια υγεία

²⁷ Τζέμος Β. Αναστασίου Α., *Έλεγχος Διοικητικής Δράσης*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2021, σελ. 16

²⁸ Πρεβεδούρου Ε., «Δέσμια αρμοδιότητα και διακριτική ευχέρεια στη Διοίκηση», στο *Ευγενία Β. Πρεβεδούρου*, 2020, (www.prevedourou.gr)

(αυξημένος κίνδυνος καρκινογένεσης). Από τη υπόθεση διαφαίνεται η πρόθεση της δημόσιας υπηρεσίας (Περιφέρεια) να επιβάλει αρχικά ήπια μέτρα συμμόρφωσης (αναλογικότητα) πριν καταλήξει στο επαχθέστερο μέτρο της διακοπής λειτουργίας της επιχείρησης. Επίσης έλαβε υπόψη το δημόσιο συμφέρον (προστασία περιβάλλοντος και δημόσια υγεία) συνυπολογίζοντας τις συγκεκριμένες κοινωνικές και τοπικές συνθήκες.

Η έννοια της χρηστής διακυβέρνησης αφορά και στη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες σχεδιασμού των δημόσιων πολιτικών, μέσω της αύξησης της πίεσης για διαφάνεια, δικαιοσύνη και ακεραιότητα²⁹. Στην Ελλάδα, δυστυχώς, η συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής είναι περιορισμένη εξ αιτίας της ατροφικής κοινωνίας των πολιτών σε συνδυασμό με το ιεραρχικό μοντέλο διοίκησης που δυσχεραίνει την συμμετοχική πρακτική. Προς αυτή την κατεύθυνση κρίνεται ουσιαστικός ο ρόλος του δημοσίου υπαλλήλου, που από τη μια μεριά ως κρατικός λειτουργός ασκώντας χρηστή διοίκηση ο ίδιος, αλλά και καταγγέλλοντας και αποκαλύπτοντας παράνομες πρακτικές από την άλλη, γίνεται μέρος της συμμετοχικής διακυβέρνησης της κοινωνίας των πολιτών ως μέλος της. Διευκολύνει την πρόσβαση των πολιτών στην πληροφορία με την διαφάνεια της διοικητικής δράσης και την αποκάλυψη πράξεων κακοδιοίκησης, ενισχύοντας τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ διοίκησης και διοικουμένων και ταυτόχρονα ενισχύει τη δημοκρατία και την ισονομία.

1.2 Η διακυβέρνηση στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Στην Ελλάδα ο όρος διακυβέρνηση συνήθως συνδέεται με την πολιτική εξουσία και δη σε εθνικό επίπεδο. Μέσα από την εκλογική και κοινοβουλευτική διαδικασία η κυβέρνηση αναλαμβάνει τη διακυβέρνηση της χώρας. Η διακυβέρνηση ασκείται μέσω του κρατικού μηχανισμού και της δημόσιας διοίκησης της οποίας όργανο είναι ο δημόσιος υπάλληλος-λειτουργός.

Σχετικά με τους σκοπούς και τις αρχές λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης το άρθρο 18 παρ. 2 του ν. 4622/19, αναφέρει ότι αυτή καθίσταται θεματοφύλακας των επιταγών του Συντάγματος, των νόμων και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Στοχεύει στην παροχή υπηρεσιών ποιότητας στο κοινωνικό σύνολο και

²⁹ Λαδί Σ. «Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη», στο *Επιστήμη και Κοινωνία, Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, τεύχ. 24, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2010, σελ. 87, 91, 92, (www.ejournals.epublishing.ekt.gr)

στη διαφύλαξη των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών που αφορούν τη δικαιοσύνη, την ισότητα, την κοινωνική αλληλεγγύη κ.ά.³⁰. Αλλά και στο επόμενο άρθρο 19 παρ. 1 του ίδιου νόμου, αναφέρεται ρητά το πλαίσιο αρχών με τις οποίες οφείλει να ασκείται η δημόσια διοίκηση οι οποίες αφορούν την αρχή της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης, τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού, όπως αυτές καθορίζονται επιστημονικά αλλά και σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική.

Για το δημόσιο υπάλληλο, που αποτελεί τον εκφραστή της δημόσιας διοίκησης, η αρχή της νομιμότητας σημαίνει υπευθυνότητα στην εκτέλεση των καθηκόντων του, αλλά και νομιμότητα των υπηρεσιακών του ενεργειών όπως συνάγεται και από τον ΥΚ (άρθρο 25 παρ. 1). Ειδικότερα, οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων δεν πρέπει να είναι αντίθετες στους κανόνες δικαίου, ενώ πρέπει να είναι σύμφωνες ή να βρίσκονται σε αρμονία με αυτούς³¹. Σύμφωνα με τον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ο υπάλληλος δρα με γνώμονα το δίκαιο και εφαρμόζει τους συνταγματικούς, ευρωπαϊκούς και νομοθετικούς κανόνες³². Επιπλέον, ο δημόσιος υπάλληλος υποχρεώνεται και από την ευρωπαϊκή νομοθεσία να ενεργεί σύμφωνα με τους κανόνες της και ιδιαίτερα να μεριμνά ώστε οι αποφάσεις της ΕΕ να διασφαλίζουν τα δικαιώματα των πολιτών της³³. Παράδειγμα τήρησης της αρχής την νομιμότητας αποτελεί η υποχρέωση εχεμύθειας που οφείλει να τηρεί ο δημόσιος υπάλληλος σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις (άρθρο 26 ΥΚ). Η υποχρέωση εχεμύθειας όμως δεν ισχύει για κάθε γεγονός ή πληροφορία που γνωρίζει ο υπάλληλος στην υπηρεσία του, αλλά μόνο για εκείνα που η δημοσιοποίηση τους θα μπορούσε να αποβεί επιζήμια για την υπηρεσία ή για κάποιο πολίτη³⁴.

Με την 1188/2013 ΔΕφΘεσ απόφαση, ακυρώθηκε η επιβολή πειθαρχικής ποινής για παραβίαση της υποχρέωσης εχεμύθειας. Τα πρακτικά-αποφάσεις των υπηρεσιακών συμβουλίων που αφορούν μετακινήσεις-μεταθέσεις υπαλλήλων δεν αποτελούν ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα και είναι νόμιμη η ανακοίνωσή τους σε

³⁰ Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133 Α΄ 2019) Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης

³¹ Χρυσανθάκης Χ., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015, σελ. 47

³² ΥΔΜΗΔ, *Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων & Πολιτών: Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*, Αθήνα, 2012

³³ Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, *Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*, ΕΕ, 2015, άρθρο 4, σελ. 16 (www.ombudsman.europa.eu)

³⁴ Ντασκαγιάννης Μ., «Η υποχρέωση εχεμύθειας των δημοσίων υπαλλήλων», στο *Διοικητική Ενημέρωση*, τεύχ. 48, Αθήνα, 2009, σελ. 5

τρίτο. Η αιτούσα δεν υπέπεσε στο αποδιδόμενο πειθαρχικό παράπτωμα και έγινε δεκτή η αίτηση ακύρωσης της πειθαρχικής ποινής.

1.3 Η διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο επίσης η διακυβέρνηση αποτελεί ουσιαστικό παράγοντα της αναπτυξιακής διαδικασίας και αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των διαδικασιών και ενεργειών για τη στρατηγική μείωσης της φτώχειας³⁵. Αφορά τόσο στην αποτελεσματικότητα των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και υπηρεσιών, ώστε να διαχειρίζονται και να υλοποιούν επιτυχώς τις ενωσιακές πολιτικές, όσο και στην δημοκρατική εκπροσώπηση των ευρωπαίων πολιτών.

Οι θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης που διέπουν τη δράση των υπαλλήλων της ΕΕ αφορούν στην αφοσίωση στους σκοπούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τους πολίτες της, στην ακεραιότητα, στην αντικειμενικότητα, στο σεβασμό προς τους άλλους και στη διαφάνεια³⁶. Επιπλέον, περιλαμβάνει, το δικαίωμα ακρόασης πριν από τη λήψη αποφάσεων, την υποχρέωση αιτιολόγησης των αποφάσεων, το δικαίωμα κάθε πολίτη να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα κ.ά.³⁷.

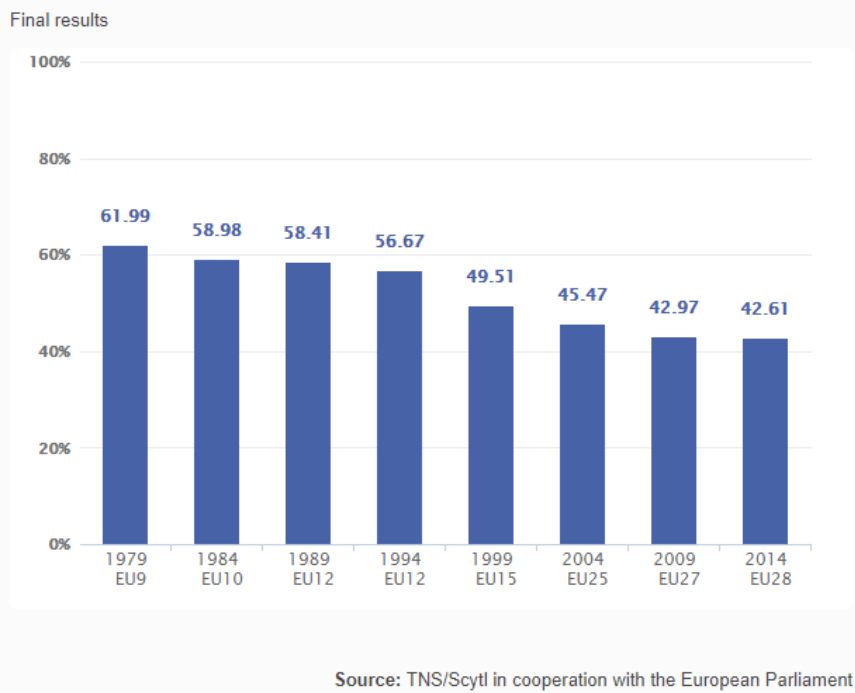
Από την άλλη πλευρά, η διακυβέρνηση στην ΕΕ τίθεται υπό αμφισβήτηση από τους ευρωπαίους πολίτες. Σαφής ένδειξη αυτής της αμφισβήτησης αποτελούν τα σταδιακά μειούμενα ποσοστά συμμετοχής τους στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (διάγρ. 1).

³⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή-Διακυβέρνηση και ανάπτυξη, 2003, (COM/2003/0615), (www.eur-lex.europa.eu)

³⁶ Διαμαντούρος Ν., «Χρηστή διοίκηση, λογοδοσία και κράτος δικαίου, ο ρόλος του Ombudsman», Δημόσια Διάλεξη του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, Τμήμα Νομικής, Πανεπιστήμιο Κύπρου, 2012

³⁷ Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, όπ. π. (υποσημ. 33)

Turnout



Διάγραμμα 1: Συμμετοχή Ευρωπαίων Πολιτών στις Ευρωεκλογές

(Πηγή: *Secure Electronic Voting in cooperation with the European Parliament*)

Στην ΕΕ παρατηρείται το εξής παράδοξο. Από τη μία πλευρά, οι ευρωπαίοι πολίτες ζητούν από τους ηγέτες τους να βρουν λύσεις στα μεγάλα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι κοινωνίες. Από την άλλη, δυσπιστούν ολοένα και περισσότερο στους θεσμούς και την πολιτική. Οι πολίτες χάνουν την εμπιστοσύνη τους στην ΕΕ διότι αδυνατούν να κατανοήσουν το περίπλοκο σύστημα διακυβέρνησής της για την υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών. Η ΕΕ θεωρείται συχνά απομακρυσμένη και ταυτόχρονα υπερβολικά παρεμβατική³⁸.

Κρίνεται επομένως αναγκαίος εκ μέρους της διακυβέρνησης ο σχεδιασμός στοχευμένων πολιτικών με αποτελέσματα που θα γίνονται αντιληπτά από τους ευρωπαίους πολίτες, γεγονός το οποίο επιτυγχάνεται με την προσήλωση στην αποτελεσματική χρήση των πόρων, την ενίσχυση της λογοδοσίας, τον αυστηρό έλεγχο και τη βελτίωση της οργανωτικής ηγεσίας και εποπτείας. Μέσο επίτευξης αυτών των στόχων αποτελεί η άσκηση χρηστής διακυβέρνησης, διασφαλίζοντας αποτελεσματικές παρεμβάσεις στα ζητήματα που αναφύονται εδραιώνοντας την εμπιστοσύνη των ευρωπαίων πολιτών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα

³⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση 2001, COM(2001) 428 τελικός (www.eur-lex.europa.eu)

ευρωπαϊκά προγράμματα ΕΣΠΑ (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης). Παρ' όλο που είναι ευρύτατα γνωστά ως έννοια και παρ' όλο που μέσω αυτών έχουν χρηματοδοτηθεί πολλά έργα από τα οποία οι πολίτες επωφελούνται καθημερινά, η λειτουργία τους και η φιλοσοφία σχεδιασμού τους είναι ελάχιστα γνωστές, κυρίως μεταξύ αρμόδιων τεχνοκρατών. Τα ΕΣΠΑ και τα προγενέστερα ευρωπαϊκά προγράμματα έχουν ενισχύσει την οικονομία της Ελλάδας με δεκάδες δισεκατομμύρια ευρώ τις τελευταίες δεκαετίες και, παρ' όλα αυτά, ελάχιστοι είναι σε θέση να αξιολογήσουν το αν έχουν επενδυθεί σωστά, το αν είχαν πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα για την οικονομία της χώρας και αν και κατά πόσο έχουν σπαταληθεί σε μαύρες τρύπες δυσλειτουργιών και αδιαφάνειας³⁹.

Για τη βελτίωση της ποιότητας διακυβέρνησης πολύ σημαντική είναι η υλοποίηση μεταρρυθμίσεων. Σύμφωνα με την 7^η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁴⁰ (2017) για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, η χαμηλή ποιότητα διακυβέρνησης εμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και μειώνει την απόδοση των δημόσιων επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένων αυτών που συγχρηματοδοτούνται από την «πολιτική συνοχής». Με την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων βελτιώνεται ο υγιής οικονομικός ανταγωνισμός, δημιουργείται σταθερό επιχειρηματικό περιβάλλον, γεγονός που συμβάλλει στη βελτίωση της παραγωγικότητας και της απασχόλησης. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τις χώρες και τις περιφέρειες, που η παραγωγικότητα έχει βελτιωθεί ελάχιστα κατά την τελευταία δεκαετία. Από μελέτη του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) που δημοσιεύτηκε το 2021 και αφορά μια συγκριτική ανάλυση της αποτελεσματικότητας, της συνολικής παραγωγικότητας, των συντελεστών παραγωγής και του τεχνολογικού χάσματος στις ευρωπαϊκές περιφέρειες κατά την περίοδο 2009-2016, παρατηρούνται σημαντικές ανισότητες ανάμεσα σε περιφέρειες της κεντροδυτικής και της βόρειας Ευρώπης και σε περιφέρειες της ανατολικής και της νότιας Ευρώπης. Επιπλέον, παρατηρούνται σημαντικά διαπεριφερειακά χάσματα παραγωγικότητας εντός συγκεκριμένων χωρών όπως στην Ιταλία, στην Ισπανία και στην Ελλάδα. Η Ελλάδα είναι μία από τις χώρες της ΕΕ της οποίας η παραγωγικότητα υπολείπεται σημαντικά του μέσου όρου της ΕΕ ενώ ταυτόχρονα παρουσιάζει τις μεγαλύτερες και πιο επίμονες ανισότητες μεταξύ των περιφερειών της, με την Αττική να ξεπερνά

³⁹ Νικολαΐδης Η., «ΕΣΠΑ: Μια περίεργη, Πολύτιμη, Πολύπλοκη Ιστορία», στο *Αρθρογραφία, Οικονομία, Διανέοσις*, 2016, (www.dianeosis.org)

⁴⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η 7η έκθεση για την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή, COM(2017) 583 final, Βρυξέλλες, 2017, (www.eur-lex.europa.eu)

σημαντικά την απόδοση και την παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής των υπόλοιπων περιοχών της χώρας⁴¹.

Ο δημόσιος υπάλληλος, προβαίνοντας στην αποκάλυψη και δημοσιοποίηση δυσλειτουργιών ή παράνομων πρακτικών μπορεί να λειτουργήσει ως μοχλός πίεσης μεταρρυθμίσεων σε οργανισμούς ή υπηρεσίες που έχουν αναπτύξει διαχρονικές παθογένειες. Ενώ η αποκάλυψη υποθέσεων διαφθοράς, σπατάλης ή κακοδιοίκησης, ειδικά στο ενωσιακό επίπεδο όπου τα κονδύλια που διατίθενται για την άσκηση της πολιτικής συνοχής της ΕΕ αλλά και η σύναψη δημοσίων συμβάσεων, είναι καθοριστικής σημασίας για τον ευρωπαϊό πολίτη.

Περιπτώσεις κακοδιοίκησης και μη εφαρμογής των αρχών της χρηστής διοίκησης υπάρχουν και μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών ή των κοινοτικών οργάνων. Στην υπόθεση C-526/17 ΔΕΕ με αντικείμενο προσφυγή λόγω παράβασης σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προσέφυγε κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας ζητώντας από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, έχοντας παρατείνει τη διάρκεια ισχύος της σύμβασης παραχώρησης του αυτοκινητόδρομου A 12 Λιβόρνο-Civitavecchia (Ιταλία) χωρίς να δημοσιεύσει προκήρυξη διαγωνισμού, παραβαίνοντας τις υποχρεώσεις που είχε από τα άρθρα 2 και 58 της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Μεταξύ άλλων η Επιτροπή υποστήριξε ότι τροποποίηση των ουσιαδών στοιχείων σύμβασης παραχώρησης χωρίς δημοσίευση προκηρύξεως διαγωνισμού, συνιστούσε παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας που προβλέπονται στο άρθρο 2 της οδηγίας 2004/18. Παραπέμποντας σε άλλη απόφαση κατά της Ισπανίας (C-423/07 EU), η Επιτροπή υπενθύμισε ότι, όσον αφορά συγκεκριμένα την παραχώρηση έργων για την κατασκευή και την εκμετάλλευση αυτοκινητόδρομου, η υποχρέωση δημοσιότητας, η οποία επιβάλλει στις αναθέτουσες αρχές να κάνουν γνωστή την πρόθεσή τους να αναθέσουν την παραχώρηση αυτή, εξασφαλίζει επίπεδο ανταγωνισμού το οποίο θεωρείται ικανοποιητικό από το νομοθέτη της Ένωσης στον τομέα των συμβάσεων παραχωρήσεως δημοσίων έργων.

⁴¹ ΚΕΠΕ, «Κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο η παραγωγικότητα στην Ελλάδα- Τι διαπιστώνει μελέτη», στο *Οικονομία, Το Βήμα*, 24-6-21, (www.tovima.gr)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο δημόσιος υπάλληλος ως θεματοφύλακας των κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη και του δημοσίου συμφέροντος

Η διάχυση της κακοδιοίκησης, της αδιαφάνειας και της διαφθοράς στη δημόσια διοικητική δράση όπως αναφέρθηκε τόσο σε εθνικό όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο έχει άμεσο αντίκτυπο στα καθημερινά θέματα του πολίτη που αφορούν σε βασικά κοινωνικά δικαιώματα όπως η υγεία, η εκπαίδευση, η κοινωνική ασφάλεια κ.ά. αλλά και γενικότερα στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

2.1 Η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων μέσα από τη αποκάλυψη παρανομιών

Τα κοινωνικά δικαιώματα κατοχυρώνονται συνταγματικά και διασφαλίζονται από το κράτος νομοθετικά αλλά και θεσμικά μέσω των δημόσιων δομών (νοσοκομεία, σχολεία κ.ά.) που παρέχουν σε όλους τους πολίτες τις αντίστοιχες κοινωνικές υπηρεσίες. Η παροχή αυτών των υπηρεσιών σε όλους τους πολίτες ανταποκρίνεται στην συνταγματική υποχρέωση για ισότητα όλων των Ελλήνων (άρθρο 4 παρ. 3 Σ).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στα άρθρα 34 και 35 ΧΘΔΕΕ αναφέρεται το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια και στην κοινωνική αρωγή αλλά και στην προστασία της υγείας των πολιτών της ΕΕ. Η κοινωνική ασφάλιση και η πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες είναι σημαντικές για την προστασία της μητρότητας και για την αποφυγή ασθενειών και εργατικών ατυχημάτων. Τονίζεται επίσης η προστασία των ευπαθών ομάδων, παιδιών, ηλικιωμένων και ανθρώπων που έχουν χάσει την εργασία τους. Η κοινωνική αρωγή επίσης αφορά στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας, ενώ με το δικαίωμα στην πρόληψη θεμάτων υγείας και ιατρικής πρόσβασης στην ιατρική περίθαλψη, όπως έχουν καθοριστεί νομοθετικά και πρακτικά σε εθνικό επίπεδο, δίνεται βαρύτητα στην προστασία της υγείας του ευρωπαϊού πολίτη και μάλιστα στον υψηλότερο βαθμό.

Η ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση εκ μέρους των οργάνων του κράτους υπονομεύουν τις αρχές της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης και της αποτελεσματικότητας μεταξύ άλλων, γεγονός που μεταφράζεται σε χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών και σε ενέργειες ή παραλείψεις που επιφέρουν ζημιά στο δημόσιο, αλλά και σε τρίτους, κυρίως στους πολίτες, (σπατάλη δημοσίων πόρων και μέσων, καθυστερήσεις στην έκδοση αποφάσεων κ.ά.).

Η αρχή της νομιμότητας είναι συνυφασμένη με την αντίστοιχη αρχή του

κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 Σ) και αφορά στην εναρμόνιση της διοικητικής δράσης με το σύνολο των κανόνων δικαίου. Σύμφωνα με αυτή, δεν είναι επιτρεπτή οποιαδήποτε ενέργεια των οργάνων της δημόσιας διοίκησης που είναι αντίθετη στις επιταγές των κανόνων δικαίου. Έχει δημοκρατικό έρεισμα διότι με την υποταγή της δημόσιας διοίκησης (και κατ' επέκταση της εκτελεστικής εξουσίας) στο νόμο, εμμέσως η διοίκηση υποτάσσεται και στο εκλογικό σώμα δηλαδή στο λαό. Αποτελεί δε εγγύηση των διοικούμενων από αυθαιρεσίες των διοικητικών οργάνων⁴². Στην καθημερινή διοικητική δράση ο δημόσιος υπάλληλος έρχεται αντιμέτωπος συχνά με την παραβίαση της αρχής την νομιμότητας και η αποκάλυψη παραβάσεων της διοίκησης συμβάλλει ουσιαστικά στη διαφύλαξη των δικαιωμάτων του πολίτη.

Στον τομέα της δημόσιας υγείας οι προκλήσεις είναι καθημερινές, ειδικά σε περιόδους κρίσεων όπως η διετής περίοδος της πανδημίας *Covid-19* που το νοσηλευτικό και ιατρικό προσωπικό υπερέβαλε εαυτό για την αντιμετώπιση των περιστατικών. Σύμφωνα με δημοσίευμα στον ημερήσιο τύπο, νοσοκομειακοί γιατροί προέβησαν σε καταγγελίες σοκ για νοσηλείες ασθενών με κορονοϊό σε κοντέινερ και αντίστοιχα διασωληνομένων ασθενών μη *Covid-19* σε απλές κλίνες. Σε άλλες πάλι περιπτώσεις οι καταγγελίες αφορούν αδιαφανείς διαδικασίες όπως η προκήρυξη θέσεων Διευθυντών σε κλινικές νοσοκομείων με ήδη πολυάριθμο Διευθυντικό προσωπικό.

Αλλά και στον ευαίσθητο τομέα των δημοσίων συμβάσεων στο χώρο της δημόσιας υγείας ο δημόσιος υπάλληλος με την παρέμβασή του μπορεί να φέρει στην επιφάνεια παράνομες ενέργειες της διοίκησης που δεσμεύουν το κράτος προς όφελος ιδιωτικών συμφερόντων. Σύμφωνα με την ΕφΑθ 5679/2015 απόφαση, η σύμβαση εταιρείας με το ελληνικό δημόσιο με προϊσχύσαν νομοθετικό καθεστώς ήταν απολύτως άκυρη, όχι μόνον διότι δεν καταρτίστηκε εγγράφως, αλλά και γιατί δεν προηγήθηκε διαγωνισμός, ούτε υπήρξε έκτακτη ανάγκη που να δικαιολογεί το επείγον της σύναψης της σύμβασης.

Επίσης τα ανθρώπινα δικαιώματα, η αξιοπρέπεια και ο σεβασμός στην προσωπικότητα, δοκιμάζονται με παράτυπες συμπεριφορές στη διοικητική δράση. Στη δημοσιότητα ήρθαν πρόσφατα οι καταγγελίες συναδέλφων διευθύντριας σχολείου για άσκηση σχολικού εκφοβισμού, τόσο σε μαθητές όσο και σε συναδέλφους της καθηγητές. Ανάλογη είναι η καταγγελία για εκφοβισμό σε ασθενή

⁴² Χρυσανθάκης., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015, σελ. 47-48

νοσοκομείου από νοσηλεύτρια της μονάδας τεχνητού νεφρού, ενώ είχε προϋπάρξει ανάλογο περιστατικό σε βάρος άλλης συναδέλφου της. Η καταγγελία που υποβλήθηκε στη διοίκηση του νοσοκομείου έκανε λόγο όχι μόνο για εκφοβισμό αλλά και για απειλές. Η πλημμελής αντίδραση της διοίκησης στην καταγγελία ήταν η σιωπή για σχεδόν ένα χρόνο μέχρι την απομάκρυνση της καταγγελλόμενης νοσηλεύτριας.

Σημαντική μπορεί να αποδειχθεί η παρέμβαση του δημοσίου υπαλλήλου με την αποκάλυψη παραβάσεων σε περιβαλλοντικά θέματα, όταν το ίδιο το δημόσιο αδιαφορεί ή και παρανομεί. Σε άρθρο στον ημερήσιο τύπο επισημαίνεται από στέλεχος υπηρεσίας που υπάγεται στο ΥΠΕΧΩΔΕ η παγίωση στη χώρα μας της περιβαλλοντικής ασυδοσίας και ατιμωρησίας για την οποία ευθύνεται η έλλειψη μόνιμου ελέγχου των υπηρεσιών, η αδιαφορία, αλλά και οι υπόγειες συναλλαγές⁴³.

2.2 Η επιταγή της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος

Η επιτήρηση των αρχών της χρηστής διοίκησης από το δημόσιο υπάλληλο αφορά γενικότερα στην υπεράσπιση του δημοσίου συμφέροντος. Ως έννοια το δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί να προσδιοριστεί με τρόπο απόλυτο ώστε να του αποδίδεται ένας ακριβής ορισμός. Αποτελεί γενικότερα το συμφέρον των μελών της κοινωνίας το οποίο ανάλογα και με τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται μπορεί να εξειδικεύεται. Αφορά στην ικανοποίηση βασικών αναγκών όπως η υγεία, η παιδεία, η προστασία του περιβάλλοντος κ.ά.⁴⁴. Με πιο εξειδικευμένα κριτήρια αφορά στην ωφέλεια ή χρησιμότητα που αντλεί ένα άτομο από κάποια συγκεκριμένη νομική ρύθμιση, πραγματική κατάσταση, δραστηριότητα είτε από υπηρεσίες άλλων προσώπων, ενώ δημόσιο είναι το συμφέρον το οποίο αναφέρεται στο λαό που έχει οργανωθεί σε κράτος⁴⁵.

Σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να είναι αντίθετο στα ατομικά συμφέροντα μερίδας των πολιτών (λ.χ. αναγκαστική απαλλοτρίωση για τη διάνοιξη δρόμων), όμως η βλάβη των ατομικών συμφερόντων μιας μερίδας πολιτών εξισορροπείται από την ικανοποίηση του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος που συμπεριλαμβάνει και τους τελευταίους. Η εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος γίνεται από τη νομοθετική

⁴³ Ελαφρός Γ., «Σκουπίδια και επικίνδυνα απόβλητα πνίγουν τα ελληνικά ποτάμια», στο *Κοινωνία*, 2006, Καθημερινή, (www.kathimerini.gr)

⁴⁴ Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ., «Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblowing) Μια ηθικό-συνταγματική θεώρηση», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2016, σελ. 7-9

⁴⁵ Σπηλιωτόπουλος Ε., ό. π. (υποσημ. 26), σελ. 92

ή την εκτελεστική λειτουργία με όριο τις διατάξεις του Συντάγματος και την ευρωπαϊκή νομοθεσία, ενώ τα δικαστήρια αναλαμβάνουν να ελέγξουν τυχόν υπέρβασή τους. Το δημόσιο συμφέρον δηλαδή δεν παραβιάζει τη νομιμότητα, αλλά αποτελεί στοιχείο της και εντάσσεται σ' αυτή⁴⁶. Επίσης το δημόσιο συμφέρον λαμβάνεται υπόψη στην επιβολή περιορισμών για την προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Αυτό γίνεται με το καθορισμό κατάλληλων διοικητικών πράξεων από τα όργανα της διοίκησης, όταν απαιτείται. Στο Σύνταγμα της Ελλάδας αναφέρεται σε μια σειρά άρθρων ως δημόσιο, γενικό ή εθνικό συμφέρον ή ενδιαφέρον (άρθρα 12 παρ. 4, 17 παρ.1, 24 παρ. 1, 33 παρ. 2, 106 παρ. 1).

Το δημόσιο συμφέρον αφορά και στην οικονομία όταν εξαιτίας της διαφθοράς και της απάτης χάνονται τεράστια φορολογικά έσοδα για τη χώρα, ενώ παραβιάζεται και η αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 Σ) που αφορά στην ίση εφαρμογή των νόμων σε όλους. Επίσης σύμφωνα με την παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, δεν επιτρέπονται οι αδικαιολόγητες διακρίσεις ή η δυσανάλογη επιβάρυνση ορισμένων κατηγοριών πολιτών. Αυτό αφορά στην αρχή της φορολογικής ισότητας, που επιβάλλει την όμοια φορολογική μεταχείριση ατόμων που βρίσκονται κάτω από τις ίδιες οικονομικές συνθήκες (οριζόντια φορολογική ισότητα) και την ανόμοια μεταχείριση εκείνων που βρίσκονται κάτω από διαφορετικές συνθήκες (κάθετη φορολογική ισότητα), έτσι ώστε να μην είναι συνταγματικά ανεκτή ούτε η άνιση μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων ούτε η ίση μεταχείριση ανόμοιων⁴⁷.

Κατόπιν ελέγχων για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου και της ΕΕ και στο πλαίσιο αντιμετώπισης της απάτης και της καταπολέμησης του λαθρεμπορίου προϊόντων, η διεύθυνση ΣΔΟΕ Αττικής εντόπισε μεγάλο αριθμό υποθέσεων, που σχετίζονται με την αποκάλυψη σημαντικών εστιών απάτης και οικονομικών εγκλημάτων. Ειδικότερα, κατόπιν ελέγχων της Επιχειρησιακής Διεύθυνσης ΣΔΟΕ Αττικής για τη διαπίστωση τήρησης των όρων του αναπτυξιακού νόμου 3299/2004, ελέγχθηκε μεγάλη βιομηχανική μονάδα σε περιοχή της Δυτικής Ελλάδας, όπου εντοπίστηκαν «εικονικές» συναλλαγές μεγάλης αξίας, μέσω των οποίων η επιχείρηση εισέπραξε καταχρηστικά επιχορήγηση συνολικής αξίας άνω των 13.000.000 ευρώ. Επίσης, μετά από έλεγχο στο φάκελο επιδότησης Αγροτικού Συνεταιρισμού, διαπιστώθηκε ότι δεν τηρήθηκαν οι προϋποθέσεις υπαγωγής της επένδυσης σε επιδότηση, αλλά και σοβαρές παραλείψεις στην τήρηση

⁴⁶ Παναγοπούλου-Κουντατζή Φ., όπ. π. (υποσημ. 44), σελ. 8

⁴⁷ Φινοκαλιώτης Κ., *Φορολογικό Δίκαιο Ε' Έκδοση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2014, σελ. 140

των προβλεπόμενων αρχείων τεκμηρίωσης της επένδυσης. Ενημερώθηκε η αρμόδια αρχή για ανάκτηση της επιδότησης συνολικού ύψους 588.000 ευρώ⁴⁸.

Οι επιχορηγήσεις και οι επιδοτήσεις αφορούν σε δημόσιες δαπάνες για τις οποίες το υπουργείο Οικονομικών καθορίζει μια σειρά από αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης που αφορούν στον έλεγχο και στην εκκαθάρισή τους (άρθρο 33 ν. 4270/2014), ανάμεσα στις οποίες είναι και η εχεμύθεια του ελεγκτή των δημοσίων δαπανών σε πληροφορίες και έγγραφα που γνωρίζει⁴⁹. Συνεπώς η ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου για τήρηση εχεμύθειας δεν αφορά περιπτώσεις αποκάλυψης παρανομιών όπως αυτές που προαναφέρθηκαν. Αντίθετα η δημοσιοποίηση πληροφοριών ή καταγγελιών για δυσλειτουργίες, παράνομων πράξεων (παράνομες επιδοτήσεις) ή θεμάτων που αφορούν την κοινωνική προστασία των πολιτών όπως είναι η υγεία (προμήθειες ιατρού εξοπλισμού, φαρμάκων κ.ά.), η ασφάλεια, το κράτος πρόνοιας ή το περιβάλλον, εντάσσεται στο ρόλο του ως θεματοφύλακα και επιτηρητή του δημοσίου συμφέροντος.

Στον ημερήσιο Τύπο δημοσιεύθηκε η αποκάλυψη κυκλώματος παράνομων συνταγογραφήσεων από δίκτυο γιατρών, τόσο του δημοσίου όσο και ιδιωτών, αλλά και φαρμακοποιών, που πραγματοποιούσαν ψευδείς συνταγογραφήσεις φαρμάκων και σκευασμάτων συγκεκριμένων εταιρειών. Οι γιατροί λάμβαναν αντίστοιχα «ανταποδοτικά» χρηματικά ποσά (αθέμιτα ωφελήματα), η εταιρεία αποκόμιζε κέρδος από τις πωλήσεις των σκευασμάτων της και οι φαρμακοποιοί αποκόμιζαν κέρδος από την εκτέλεση των συνταγών στα φαρμακεία, επιβαρύνοντας τον ΕΟΠΥΥ και ζημιώνοντας κατ' επέκταση το Ελληνικό Δημόσιο⁵⁰.

Οι πληροφορίες που έρχονται στο φως ή οι τυχόν καταγγελίες του δημοσίου υπαλλήλου, αφορούν στη δημόσια ζωή και το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης. Με την αποκάλυψη παρέχεται προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη. Όταν όμως ο υπάλληλος έχει αμφιβολία για τη δημοσίευση ή μη ενός θέματος ισχύει το τεκμήριο του απορρήτου. Σύμφωνα με την 473/1966 ΝΣΚ γνωμοδότηση που αφορούσε σε δημοσιοποίηση στοιχείων του ατομικού φακέλου υπαλλήλου σε τρίτους, κρίθηκε ότι σε περίπτωση που ο αρμόδιος υπάλληλος δε μπορεί να αποφασίσει αν πρέπει αυτά να χορηγηθούν, υπερισχύει το τεκμήριο του

⁴⁸ Το Βήμα, «Απάτες μαμούθ, αποκαλύψεις από τους ελέγχους του ΣΔΟΕ Αττικής», στο *Κοινωνία, Το Βήμα*, 2021, (www.tovima.gr)

⁴⁹ Υπουργείο Οικονομικών, «Έλεγχος και Εκκαθάριση των Δαπανών του Δημοσίου», (www.minfin.gr)

⁵⁰ Ναυτεμπορική, «Κύκλωμα παράνομων συνταγογραφήσεων: Έγραφαν φάρμακα σε ...όποιο ΑΜΚΑ έβρισκαν», στο *Κοινωνία*, 2021, (www.naftemporiki.gr)

απορρήτου, δηλαδή η τήρηση εχεμύθειας⁵¹. Ο δημόσιος υπάλληλος ως επιτηρητής της χρηστής διοίκησης και θεματοφύλακας του δημοσίου συμφέροντος έχει ως άξονα αναφοράς το σύνολο του Ελληνικού Συντάγματος και ειδικότερα τα άρθρα:

- 2 παρ. 1 Σ , ως προς το σεβασμό και την αξία του ανθρώπου
- 4 παρ. 1, 2 και 5 Σ για την ισονομία, την ισότητα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων όλων των Ελλήνων και Ελληνίδων, αλλά και την συνεισφορά τους χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη
- 5 παρ. 1 Σ για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και της συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας
- 5Α, το δικαίωμα στην πληροφόρηση ανήκει στον καθένα με τους αναγκαίους περιορισμούς για λόγους εθνικής ασφάλειας, αλλά και το δικαίωμα στην κοινωνία της Πληροφορίας.
- 9Α, το δικαίωμα στην προστασία από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση των προσωπικών του δεδομένων
- 10, το δικαίωμα της έγγραφης αναφοράς στις αρχές
- 14, για την ελευθερία της έκφρασης
- 20 παρ. 2, το δικαίωμα στην προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου για κάθε διοικητική ενέργεια που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του
- 21 παρ. 3, για τη μέριμνα της υγείας των πολιτών και προστασίας της νεότητας, του γήρατος, της αναπηρίας και περίθαλψης των απόρων
- 22 παρ. 1 και 5, το δικαίωμα στην εργασία και την προστασία της από το Κράτος με τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών, αλλά και την κρατική μέριμνα για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων
- 24 παρ. 1, για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος
- 25 παρ. 1, ως προς την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη ως ατόμου αλλά και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου τα οποία βρίσκονται υπό την εγγύηση του Κράτους
- 116 παρ. 2 Σ για τη μέριμνα του Κράτους για την άρση των ανισοτήτων των φύλων

⁵¹ Ντασκαγιάννης Μ., όπ. π. (υποσημ. 34), σελ. 12

Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών επιβάλλεται και από την ευρωπαϊκή νομοθεσία και αποτυπώνεται τόσο στο ΧΘΔΕΕ, όσο και στην ΕΣΔΑ, κείμενα στα οποία ο δημόσιος υπάλληλος βρίσκει επίσης έρεισμα για την άσκηση του ρόλου του ως επιτηρητή της χρηστής διοίκησης στη δημόσια διοίκηση:

- ΧΘΔΕΕ (άρθρα 1, 8, 11, 14, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 30, 31, 32, 34, 35, 37, 38, 41, 42, 44)
- ΕΣΔΑ (άρθρα 1, 10, 14, 17 και άρθρο 1 Α΄ Πρωτοκόλλου)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η τήρηση της υποχρέωσης εχεμύθειας του δημοσίου υπαλλήλου-λειτουργού και η ελευθερία της έκφρασης ως μέσα χρηστής διοίκησης

Ο ρόλος του δημοσίου υπαλλήλου ως επιτηρητή της χρηστής διοίκησης και ως θεματοφύλακα του δημοσίου συμφέροντος και των δικαιωμάτων των πολιτών να μην ερείδεται όπως ειπώθηκε στο Σύνταγμα, στο ΧΘΔΕΕ, στη ΕΣΔΑ, στην ευρωπαϊκή και εθνική νομοθεσία, όμως η δράση του υπόκειται σε περιορισμούς. Ως όργανο της δημόσιας διοίκησης υπόκειται σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις που προβλέπονται στα άρθρα 24-30 του ν. 3528/2007 (ΥΚ)⁵² όπως μεταξύ άλλων η υποχρέωση εκτέλεσης των καθηκόντων του, η νομιμότητα των ενεργειών του και η υποχρέωση υπακοής (άρθρο 25), αλλά και η υποχρέωση εχεμύθειας (άρθρο 26).

Παράλληλα, στα δικαιώματά του εντάσσονται το δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης, αλλά και της άσκησης κριτικής της προϊστάμενης αρχής χωρίς να υπόκειται σε διακρίσεις (άρθρο 45). Η υποχρέωση υπακοής και εχεμύθειας σε συνδυασμό με το δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης και άσκησης κριτικής καθιστούν λεπτά τα όρια της δημοσιοποίησης πιθανών παράνομων πράξεων που ο υπάλληλος έχει την πρόθεση να αποκαλύψει, με τέτοιο τρόπο ώστε να μην παραβιάζονται ούτε το δημόσιο συμφέρον, ούτε τα δικαιώματα των πολιτών, αλλά και να μην προκαλείται ηθική ή άλλη βλάβη σε τρίτα πρόσωπα, αντίθετα, τόσο η υποχρέωση εχεμύθειας όσο και η ελευθερία έκφρασης να αποτελούν στοιχεία χρηστής διοικητικής δράσης και πρακτικής.

⁵² Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ 26 Α΄ 2007) Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.

3.1 Η οριοθέτηση της δράσης του δημοσίου υπαλλήλου-λειτουργού μέσα από την τήρηση της υποχρέωσης εχεμύθειας

Η τήρηση εχεμύθειας ως υποχρέωση του δημοσίου υπαλλήλου καθορίζεται στο άρθρο 26 ΥΚ και επιβάλλει τα εξής:

- Παράγραφος 1:

α) «Υποχρέωση τήρησης εχεμύθειας για θέματα της υπηρεσίας που κρίνονται απόρρητα από τις ισχύουσες διατάξεις». Από αυτή την υποχρέωση μπορεί να συναχθεί το λογικό συμπέρασμα ότι απόρρητα θέματα της υπηρεσίας είναι θέματα δημοσίου συμφέροντος που αφορούν στην ασφάλεια της χώρας, στη δημόσια ασφάλεια, αλλά και κρίσιμα οικονομικά στοιχεία ή προσωπικά δεδομένα των πολιτών μεταξύ άλλων.

Σύμφωνα με την 244/2010 ΝΣΚ γνωμοδότηση δεν επιτρέπεται να χορηγηθούν από τη Διοίκηση σε ιδιώτη βεβαιώσεις για συναλλαγματικές πράξεις που διενεργήθηκαν για λογαριασμό του από τράπεζα και για το εισόδημα που απέκτησε από τις πράξεις αυτές, ούτε έγγραφα σχετικά με την παρακράτηση και απόδοση στο Δημόσιο του αναλογούντος φόρου εισοδήματος για τις συναλλαγές αυτές, επειδή τα αιτούμενα στοιχεία, τα οποία λήφθηκαν υπόψη και αποτέλεσαν αντικείμενο διοικητικής έρευνας σε βάρος της φορολογούμενης επιχείρησης (τράπεζας) που έγινε μετά από καταγγελία του αιτούντος, καλύπτονται από τις διατάξεις περί φορολογικού απορρήτου του άρθρου 85 του Ν. 2238/1994.

Με τη δημοσιοποίηση ή γνωστοποίηση πληροφοριών ή γεγονότων της υπηρεσίας, τα οποία γνωρίζει ο δημόσιος υπάλληλος ενδεχομένως επέρχεται βλάβη στα συμφέροντα είτε της υπηρεσίας είτε τρίτου προσώπου. Με την 219/2001 ΝΣΚ γνωμοδότηση, το αίτημα για χορήγηση στο σύζυγο αντιγράφων διοικητικών εγγράφων όπως π.χ. αποσπάσματα του συνταγολογίου του Ψυχιατρικού Τμήματος Πρωτοβάθμιας Μονάδας Υγείας του ΙΚΑ από τα οποία να προκύπτει η πάθηση της συζύγου του προσκρούει στην κατά την παρ. 3 άρθρο 5 Ν 2690/99 τήρηση του ιατρικού απορρήτου. Το εάν, όμως, το εν λόγω ιατρικό απόρρητο υπολείπεται του ηθικού καθήκοντος και τούτο υπερτερεί εκείνου, όπως δέχεται η νομολογία, αφού εν προκειμένω τα αιτούμενα έγγραφα θα χρησιμοποιηθούν από τον αιτούντα σε εκδίκαση υπόθεσης επιμελείας τέκνων είναι θέμα ουσίας και θα πρέπει να αποφανθεί η αρμόδια Πρωτοβάθμια Μονάδα Υγείας του ΙΚΑ στην οποία πρέπει να αναπεμφθεί η υπόθεση.

Επίσης ο υπάλληλος οφείλει να τηρεί την υποχρέωση εχεμύθειας και για θέματα που χαρακτηρίζονται απόρρητα από διαταγές της προϊστάμενης αρχής που πρέπει όμως να είναι έγγραφες και σύννομες. Ο χαρακτηρισμός οποιουδήποτε εγγράφου ως απόρρητου ή εμπιστευτικού, ανήκει στη διακριτική εξουσία της προϊστάμενης αρχής, η οποία καθορίζει το βαθμό ασφαλείας του εγγράφου ως απορρήτου ή εμπιστευτικού⁵³.

Η απόφαση 39325/2020 ΕΔΔΑ αφορούσε στην άρνηση σε αιτούντα για την πρόσβαση σε απόρρητα εθνικά αρχεία για λόγους εθνικής ασφάλειας. Τα έγγραφα χαρακτηρίστηκαν ως «κρατικά μυστικά-αυστηρώς απόρρητα». Το δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η παρέμβαση στην ελευθερία πρόσβασης του προσφεύγοντος στις πληροφορίες ήταν αναγκαία και ανάλογη προς τον σημαντικό στόχο της εθνικής ασφάλειας και παρέμεινε στην ευρεία διακριτική ευχέρεια του κράτους να αποφασίζει για τέτοια θέματα.

Με την 2572/2020 ΣτΕ απόφαση έγινε δεκτή η προσφυγή υπαλλήλου κατά πειθαρχικής απόφασης διότι κατά την διάρκεια της προδικασίας της υπόθεσής του παραβιάστηκε η αρχή της μυστικότητας που ορίζει ότι η ανάκριση γίνεται χωρίς δημοσιότητα. Αντίθετα, διενεργήθηκε αυτοψία στο πλαίσιο της ΕΔΕ σε εκτός ελληνικής επικράτειας υποκαταστήματα τραπεζών, ενώ θα μπορούσε να ακολουθηθεί η πρακτική της αποστολής εγγράφων ερωτημάτων εκ μέρους της διαπιστευμένης προξενικής αρχής. Από τη δημοσιοποίηση του θέματος που αφορούσε σε πειθαρχικό παράπτωμα της υπηρεσίας, που στη συγκεκριμένη περίπτωση ήταν το ελληνικό προξενείο, επήλθε αρνητικός αντίκτυπος στην εικόνα και το κύρος χώρας και συνακόλουθη παραβίαση των εγγυήσεων του αδιάβλητου, της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας της πειθαρχικής διαδικασίας.

β) «Τήρηση εχεμύθειας όταν αυτή επιβάλλεται από την κοινή πείρα και λογική για γεγονότα ή πληροφορίες που γνωρίζει ο υπάλληλος κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του». Με αυτή τη διάταξη παρέχεται η ευχέρεια στον υπάλληλο να κρίνει με δική του ευθύνη για το απόρρητο ή μη του θέματος. Η γνώση γεγονότων και πληροφοριών που αφορούν σε υπηρεσιακά θέματα είναι μέσα στα καθήκοντα του υπαλλήλου (άρθρο 30 παρ. 1 ΥΚ), η οποία ενισχύεται και μέσω της εκπαίδευσης και της επιμόρφωσης που είναι υποχρεωμένη να του παρέχει η υπηρεσία (άρθρο 47 παρ. 2 & 3). Ως εκ τούτου ο υπάλληλος οφείλει να γνωρίζει τη σημασία του

⁵³ Ντασκαγιάννης Μ., όπ. π. (υποσημ. 34), σελ. 7

εγγράφου και το σκοπό για τον οποίο εκδίδεται ώστε να διακρίνει αν η αποκάλυψη γεγονότων ή πληροφοριών της υπηρεσίας που περιέχονται σε αυτό μπορεί να βλάψει το συμφέρον της υπηρεσίας ή τρίτων⁵⁴. Η κοινή λογική καλύπτει κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα και με αυτή την έκφραση γίνεται αναφορά σε μια ελάχιστη κοινή συμφωνία ή κοινή αντίληψη μιας κατάστασης από όλους. Συχνά οι αποφάσεις που λαμβάνονται βασίζονται στην κοινή λογική χωρίς να χρειάζεται να γίνουν περαιτέρω σκέψεις για τη διαδικασία λήψης τους κι έτσι με μικρή προσπάθεια προκύπτει ένα αποδεκτό αποτέλεσμα. Θεωρείται η άμεση αντιληπτή αίσθηση που βασίζεται πιο πολύ στο συναίσθημα και λιγότερο στη λογική η οποία αφορά κυρίως μια σειρά επιχειρημάτων⁵⁵. Από την άλλη πλευρά όμως, η υποκειμενικότητα εγείρει και ζητήματα νομιμότητας, όταν ο υπάλληλος χρησιμοποιεί το δικό του τρόπο ερμηνείας των υπηρεσιακών θεμάτων. Αυτό μπορεί να αποβεί βλαπτικό για την υπηρεσία όταν διαφορετικοί υπάλληλοι αντιλαμβάνονται τη σπουδαιότητα ενός θέματος με διαφορετικό τρόπο. Για τη αποφυγή αυθαίρετων κρίσεων, το μέτρο αναφοράς θα πρέπει να είναι πάντα το νομοθετικό πλαίσιο, δηλαδή οι κείμενες διατάξεις της υπηρεσίας που επιβάλλουν την υποχρέωση εχεμύθειας.

Η πείρα αφορά στη γνώση που αποκτά κάποιος, όχι θεωρητικά, αλλά στην καθημερινή πρακτική όταν ασκεί συγκεκριμένη δραστηριότητα⁵⁶. Στη δημόσια διοίκηση η πείρα αποκτάται από την άσκηση της καθημερινής διοικητικής δράσης, με τον χειρισμό θεμάτων που επαναλαμβάνονται και με την οποία ο δημόσιος υπάλληλος γίνεται ικανός να κρίνει το βαθμό σπουδαιότητάς τους και να ενεργήσει ανάλογα. Έτσι ένα σημαντικό εύρος πληροφοριών που δεν είναι τυπικά απόρρητες, αξιολογούνται ως σημαντικές από το δημόσιο υπάλληλο που θεωρεί ότι η δημοσιοποίησή τους μπορεί να βλάψει κάποιον ή και να ευνοήσει κάποιον άλλο (λ.χ. πληροφορίες για διαγωνισμούς σε εξέλιξη, χορήγηση αντιγράφων κ.ά.).

Σύμφωνα με την 451/2012 ΝΣΚ γνωμοδότηση δεν παρέχεται νομική δυνατότητα στον Πρύτανη του Ε.Μ.Π. να χορηγήσει σε αιτούντα αναπληρωτή καθηγητή αντίγραφο του πορίσματος διενεργηθείσας ΕΔΕ, για όσο χρονικό διάστημα εκκρεμεί η έκδοση απόφασης της Συγκλήτου για την παραπομπή του ή όχι στο Πειθαρχικό Συμβούλιο.

⁵⁴ Ντασκαγιάννης Μ., όπ. π. (υποσημ. 34), σελ. 12

⁵⁵ Κώτσου Κ., «Κοινή λογική, ποινική δικαιοσύνη και υποχρέωση αιτιολόγησης. Προς αναζήτηση ενός νέου αποδεικτικού προτύπου», στο *The Art of Crime, Μελέτες*, 2018, (www.theartofcrime.gr)

⁵⁶ Λεξικό της Κοινής Νεοελληνικής Γλώσσας, *Συλλογικό*, εκδ. Ίδρυμα Μ. Τριανταφυλλίδη, Αθήνα, 2013

- Παράγραφος 2:

«Η υποχρέωση εχεμύθειας δε είναι αντίθετη στο δικαίωμα των πολιτών να λαμβάνουν γνώση των διοικητικών εγγράφων». Η πρόσβαση στα έγγραφα αφορά στην εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας που διέπει την διοικητική δράση, ενώ ο ΚΔΔ (άρθρο 5 παρ. 1), ορίζει το δικαίωμα των ενδιαφερομένων στην γνώση διοικητικών εγγράφων που τους αναγνωρίζει ο νόμος, κατόπιν γραπτής αίτησής τους, από την υπηρεσία στην οποία απευθύνονται. Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα αποτελεί δικαίωμα και του ευρωπαίου πολίτη και αναφέρεται στο άρθρο 42 ΧΘΔΕΕ. Διοικητικά έγγραφα θεωρούνται εκείνα που συντάχθηκαν και εκδόθηκαν από τις δημόσιες υπηρεσίες, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ ή Αρχές, (εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις), αλλά και εκείνα που υποβλήθηκαν στην υπηρεσία από ιδιώτες και βρίσκονται στα αρχεία της επειδή απαιτούνται για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης. Η Διοίκηση υποχρεούται, κατόπιν υποβολής σχετικού αιτήματος, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ν 2690/99 να χορηγήσει σε πολίτη αντίγραφο ιδιωτικού εγγράφου το οποίο αποτέλεσε στοιχείο της αιτιολογίας διοικητικής πράξης (555/2001 ΝΣΚ γνωμοδότηση).

Με την 1648/2019 ΣτΕ απόφαση, έγινε δεκτή η αίτηση ακύρωσης διοικητικής πράξης του υπογράφοντος με εντολή Διευθυντή, Αναπληρωτή Διευθυντή της Διεύθυνσης Άμεσης Δράσης Αττικής, με την οποία είχε απορριφθεί αίτηση με την οποία ο αιτών ζητούσε να λάβει γνώση του δελτίου συμβάντος που συντάχθηκε κατά τον έλεγχο που διενήργησαν αστυνομικοί της Άμεσης Δράσης στον αύλειο χώρο δημοτικού σχολείου. Ο αιτών ως κάτοικος που είναι σε γειτνίαση με το δημοτικό σχολείο, ήταν ως εκ της ιδιότητάς του αυτής «ενδιαφερόμενος» κατά την έννοια του άρθρου 5 παρ. 1 του ΚΔΔ για την πρόσβαση στο ημερήσιο δελτίο οχήματος που συνέταξε η αστυνομική αρχή.

- Παράγραφος 3:

Τέλος, «η άρση της τήρησης υποχρέωσης εχεμύθειας για μαρτυρία ή πραγματογνωμοσύνη απορρήτων θεμάτων επιτρέπεται μόνο με άδεια του οικείου Υπουργού». Συνεπώς, σε περίπτωση υπηρεσιακού απορρήτου ο υπάλληλος απαλλάσσεται από την υποχρέωση εχεμύθειας και μπορεί να καταθέσει ως μάρτυρας σε δίκες, με άδεια του προϊσταμένου του υπουργού και η μαρτυρία του δεν αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα. Επίσης το άρθρο 212

παρ. 1δ ΚΠΔ απαγορεύει, με την ποινή ακύρωσης της διαδικασίας, την εξέταση δημοσίων υπαλλήλων ως μαρτύρων στην προδικασία ή στην κύρια διαδικασία όταν πρόκειται για στρατιωτικό ή διπλωματικό απόρρητο, εκτός αν ύστερα από αίτηση της δικαστικής αρχής ή αυτεπάγγελτα ο αρμόδιος υπουργός εξουσιοδοτήσει σχετικά.

Στο άρθρο 26 ΥΚ δεν υπάρχει αναφορά διάκρισης ως προς την υποχρέωση εχεμύθειας για κάποιους δημοσίους υπαλλήλους ούτε ως προς την ιεραρχική τους θέση, αλλά ούτε και για όσους ασκούν συνδικαλιστική δράση. Από την άλλη πλευρά όμως, σύμφωνα με το άρθρο 37 παρ. 1 ΚΠΔ, (άρθρο 38 νέου ν. 4620/19), υπάρχει η υποχρέωση των ανακριτικών υπαλλήλων για την ανακοίνωση οποιασδήποτε πληροφορίας έχουν για αξιόποινη πράξη. Αλλά και οι υπόλοιποι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν την ίδια υποχρέωση της παρ. 1 αν πληροφορήθηκαν για τις αξιόποινες πράξεις κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Τα στοιχεία αυτά ανακοινώνονται στον πρόεδρο της Επιτροπής Ανταγωνισμού με έκθεση, ενώ αποστέλλονται στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών και στο ΣτΕ. Τα γεγονότα ή οι πληροφορίες δεν είναι απαραίτητο να προέρχονται από δημόσια έγγραφα, αλλά μπορεί να προκύπτουν και από ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται στην υπηρεσία⁵⁷.

Με την εγκύκλιο αρ. 8/2021 προς τους εισαγγελείς εφετών και πρωτοδικών της χώρας, ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου τους καλούσε για σχολαστική διερεύνηση κάθε πληροφορίας (κατά το άρθρο 37 ΚΠΔ) σχετικά με εικονικό εμβολιασμό, με την αρωγή των αρμόδιων λειτουργών των Υπηρεσιών της αντίστοιχης Υγειονομικής Περιφέρειας για ενδεχόμενη διακρίβωση ψευδών βεβαιώσεων εμβολιασμού ή λειτουργία "κυκλώματος" παραγωγής τέτοιων πιστοποιητικών.

3.2 Η υποχρέωση εχεμύθειας δεν αντιτίθεται στην αρχή της διαφάνειας

Όπως ειπώθηκε η αρχή της διαφάνειας αποτελεί μία από τις κυριότερες αρχές της χρηστής διοίκησης που συμβάλλει ουσιαστικά στην πληροφόρηση του πολίτη που αποτελεί και συνταγματικό δικαίωμα (άρθρο 5Α Σ). Ως έννοια εκ πρώτης όψεως φαίνεται αντίθετη με την έννοια της εχεμύθειας. Όμως η υποχρέωση εχεμύθειας που διέπει τη διοικητική δράση δεν αντιτίθεται στην αρχή της διαφάνειας. Αντίθετα την ενισχύει στο μέτρο που η τελευταία επιβάλλει ότι η διοικητική δράση πρέπει να διενεργείται φανερά και με ξεκάθαρους όρους συνυπάρχει με την τήρηση εχεμύθειας

⁵⁷ Ντασκαγιάννης Μ., όπ. π. (υποσημ. 34), σελ. 8

η οποία διασφαλίζει ότι έγγραφα κρίσιμα για το δημόσιο συμφέρον δε θα δουν το φως της δημοσιότητας. Η παρασκηνακή δράση δεν συνάδει με τη δημόσια διοίκηση. Τα διαλαμβανόμενα σε αυτή πρέπει να είναι προσβάσιμα στον πολίτη, ενώ βασική αποστολή της διοικητικής δράσης θα πρέπει να είναι η όσο το δυνατό πληρέστερη ενημέρωσή του⁵⁸.

Ως συνέπεια της διαφάνειας που διέπει τη διοικητική δράση, οι αρμόδιοι φορείς του δημοσίου υποχρεούνται να δίνουν στη δημοσιότητα στοιχεία των ενεργειών τους, για μια σειρά δημοσίων υπηρεσιών που αφορούν τον πολίτη (αδειοδοτήσεις, επιχορηγήσεις, δημόσιες συμβάσεις, επιδοτήσεις αγροτικών προϊόντων, προμήθειες κ.ά.)⁵⁹. Έτσι αυξάνεται ο κοινωνικός έλεγχος, η λογοδοσία και ο περιορισμός της διαφθοράς. Υπ' αυτή την έννοια ο δημόσιος υπάλληλος συνδέεται άμεσα με την αρχή της διαφάνειας, την οποία υλοποιεί και της αποδίδει το ουσιαστικό νόημά της, δημοσιοποιώντας παράνομες ενέργειες και αποκαλύπτοντας αδιαφανείς και «υπόγειες» πρακτικές. Αυτή του η δράση έχει συνταγματικά ερείσματα απορρέοντας από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 Σ), αποτελώντας ουσιαστικό στοιχείο ανοιχτής κοινωνίας η οποία συνδέεται με τους δημοκρατικούς θεσμούς, τα δικαιώματα του ανθρώπου και του πολίτη, αλλά και το σύγχρονο πολιτισμό⁶⁰.

Υπάρχουν όμως και περιορισμοί στη δημοσιοποίηση στοιχείων που κατέχει η δημόσια διοίκηση που επιβάλλονται από διατάξεις που αφορούν στα ατομικά δικαιώματα λ.χ. η προστασία της ζωής και της τιμής (άρθρο 5 παρ. 2 Σ), θεμάτων εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή θεμάτων οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής. Το ζητούμενο για το δημόσιο υπάλληλο είναι η ισορροπία ανάμεσα στην υποχρέωση του για τήρηση εχεμύθειας των υπηρεσιακών θεμάτων και στην τήρηση της αρχής της διαφάνειας της διοικητικής δράσης με την αποκάλυψη παράτυπων ή παράνομων ενεργειών. Από τη μία πλευρά, η παραβίαση της υποχρέωσης εχεμύθειας αποτελεί σοβαρό πειθαρχικό παράπτωμα το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 107 παρ. 1η ΥΚ όταν πραγματοποιείται σκόπιμα, αλλά και από αμέλεια του υπαλλήλου, όταν απόρρητα έγγραφα της υπηρεσίας περιέρχονται σε χέρια τρίτων. Από την άλλη η απόκρυψη παράνομων ενεργειών της διοίκησης καταστρατηγεί την αρχή της διαφάνειας και υπονομεύει το δημόσιο συμφέρον.

⁵⁸ Τζέμος Β., Αναστασίου Α., ό. π. (υποσημ. 27), σελ. 13

⁵⁹ Ν.1943/1991 (ΦΕΚ 50 Α'/1991) Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση τον προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις, αρθ. 6, παρ. 1

⁶⁰ Δημητράκος Δ., «Αλήθεια και ανοιχτή κοινωνία», στο *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, τεύχ. 2-3, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1999, σελ. 172, (www.ejournals.epublishing.ekt.gr)

Με την 460/2018 ΔΕΦΑΘ απόφαση απορρίφθηκε η προσφυγή κατά της επιβολής της πειθαρχικής ποινής της προσωρινής παύσης τεσσάρων μηνών με πλήρη στέρηση αποδοχών σε υπάλληλο του ΣΔΟΕ για το πειθαρχικό αδίκημα της παράβασης της υποχρέωσης εχεμύθειας διότι ο προσφεύγων ανακοίνωσε σε κατηγορούμενο για συγκρότηση και διεύθυνση εγκληματικής οργάνωσης την ύπαρξη και το περιεχόμενο καταγγελίας σε βάρος του.

Πολλές φορές τα όρια μεταξύ της τήρησης της εχεμύθειας και της δημοσιοποίησης θεμάτων που δεν είναι απόρρητα είναι δυσδιάκριτα ώστε να γίνεται λανθασμένη εκτίμηση της κατάστασης ακόμη και από την ίδια τη διοίκηση. Ίσως η κατάταξη ενός υπηρεσιακού θέματος στην υποχρεωτικότητα της εχεμύθειας να αποτελεί το ασφαλές καταφύγιο για την έξοδο από τέτοια διλήμματα.

3.3 Η μελέτη περίπτωσης εξέτασης δημοσίων υπαλλήλων ως μαρτύρων σε δίκες με διάδικο το ελληνικό δημόσιο

Ένα έγγραφο-εγκύκλιος του Γραφείου Νομικού Συμβούλου του ΝΣΚ προς το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, (αρ. 441-ΛΠ820/2021/01-06-2021), με θέμα: «Εξέταση υπαλλήλων ως μαρτύρων σε δίκες με διάδικο το Ελληνικό Δημόσιο» στάθηκε αφορμή αντιπαράθεσης για την εφαρμογή της αρχής της υποχρέωσης εχεμύθειας στο δημόσιο. Με αυτό το έγγραφο το ΝΣΚ ενημέρωνε τους υπαλλήλους του Υπουργείου Μετανάστευσης ότι αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα και ποινικό αδίκημα η πιθανή ένορκη κατάθεσή τους σε βάρος του ελληνικού δημοσίου, σε δίκες στις οποίες αυτό είναι διάδικος. Ενώ αντίθετα, η ένορκη κατάθεσή τους είναι δυνατή μόνο για την υπεράσπιση των ισχυρισμών του δημοσίου. Η δημοσιοποίηση του εγγράφου προκάλεσε αντιπαράθεση για το εάν οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να καταθέτουν ως μάρτυρες σε δίκες με διάδικο το ελληνικό δημόσιο. Και αυτό διότι σε πρώτη ανάγνωση της επίμαχης εγκυκλίου, δίνεται η προτροπή στο δημόσιο υπάλληλο να καταθέτει μόνο υπέρ του δημοσίου και κατόπιν άδειας της υπηρεσίας. Στη συγκεκριμένη υπόθεση οι μάρτυρες που κατέθεσαν είχαν τη διπλή ιδιότητα του πολίτη και του δημοσίου υπαλλήλου. Ως προς το δικαίωμα μαρτυρίας κάθε πολίτη αυτό συνάγεται από θεμελιώδη συνταγματικά και διεθνή δικαιώματα⁶¹:

- Της ελευθερίας της έκφρασης (άρθρο 14 Σ και άρθρο 10 ΧΘΔΕΕ).

⁶¹ Τασόπουλος Γ., «Η μαρτυρική κατάθεση των δημοσίων υπαλλήλων & το σύνταγμα», στο www.syntagmawatch.gr, *Δημόσια Διοίκηση, Δημόσιος Τομέας, Σύνταγμα*, 2021, (www.syntagmawatch.gr)

- Της πληροφόρησης (αναφορικά με γεγονότα που είναι γνωστά στο μάρτυρα).
- Της συμμετοχής με την ιδιότητα του μάρτυρα στην απονομή της δικαιοσύνης, για την παροχή δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Σ) κ.ά.⁶².

Ως δημόσιοι υπάλληλοι επίσης είχαν δικαίωμα να καταθέσουν ως μάρτυρες, με τον περιορισμό της υποχρέωσης εχεμύθειας για υπηρεσιακά θέματα που είναι απόρρητα ή εμπιστευτικά (άρθρο 26 παρ. 1 ΥΚ) όπως αναφέρθηκε προηγουμένως. Παράλληλα στον ίδιο νόμο (άρθρο 45 παρ. 1 ΥΚ), προβλέπεται και η ελευθερία της έκφρασης του υπαλλήλου, αλλά και της υπηρεσιακής κριτικής στις πράξεις της διοίκησης και μάλιστα με την εγγύηση του κράτους καθώς δεν επιτρέπονται διακρίσεις υπαλλήλων για τις πεποιθήσεις, τις απόψεις τους ή την κριτική απέναντι στις πράξεις της διοίκησης.

Ακόμη, σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 2 του ν. 3086/2002, η μαρτυρική κατάθεση του δημοσίου υπαλλήλου στις δίκες που αφορούν το Ελληνικό Δημόσιο αποτελεί υπηρεσιακό καθήκον⁶³ διότι οι δημόσιες αρχές και υπηρεσίες οφείλουν να υποδεικνύουν μάρτυρες που πρέπει να προσέρχονται για κατάθεση υποχρεωτικά, εφόσον είναι δημόσιοι υπάλληλοι, διαφορετικά διώκονται πειθαρχικά.

Από την ανάγνωση της υπόθεσης τέθηκε το ζήτημα παραβίασης της υποχρέωσης εχεμύθειας εκ μέρους των μονίμων υπαλλήλων της συγκεκριμένης δημόσιας υπηρεσίας, οι οποίοι κατέθεσαν ως μάρτυρες στις δίκες των συμβασιούχων υπαλλήλων Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου (ΙΔΟΧ) του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, που διεκδικούσαν να μετατραπούν οι επαναλαμβανόμενες συμβάσεις τους σε συμβάσεις αορίστου χρόνου προσφεύγοντας δικαστικά κατά του δημοσίου. Το δικαστήριο θα έκρινε αν οι υπάλληλοι αυτοί κάλυπταν πάγιες και διαρκείς ανάγκες της υπηρεσίας, ενώ με τις καταθέσεις τους οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι της υπηρεσίας περιέγραψαν το έργο των συμβασιούχων και συνηγόρησαν υπέρ αυτής της αναγκαιότητας για την εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας.

Από αυτές τις καταθέσεις που περιέγραφαν το έργο των συμβασιούχων στην υπηρεσία τέθηκε θέμα παραβίασης της υποχρέωσης εχεμύθειας. Ωστόσο η τήρηση

⁶² Κασμάτης Γ., Μαυριάς Κ., *Η ερμηνεία του Συντάγματος*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2003 σελ. 86 επ.

⁶³ Ν.3086/2002 (ΦΕΚ 324 Α'2002) Οργανισμός Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κατάσταση των Λειτουργών και των Υπαλλήλων του

της υποχρέωσης εχεμύθειας δεν αφορά σε κάθε υπηρεσιακό θέμα. Η υποχρέωση εχεμύθειας υπάρχει για γεγονότα ή πληροφορίες που γνωρίζει ο υπάλληλος όταν εκτελεί τα καθήκοντά του, σύμφωνα με την «κοινή πείρα και λογική». Στη συγκεκριμένη δικαζόμενη υπόθεση η πληροφορία ότι ένας υπάλληλος καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες στην υπηρεσία του, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απόρρητη ή σημαντική ώστε η δημοσιοποίησή της να γίνεται επιβλαβής για τρίτους.

Η δικαζόμενη υπόθεση αποτέλεσε παράδειγμα κακής ερμηνείας της υποχρέωσης εχεμύθειας εκ μέρους της διοίκησης και είχε αρνητικό αντίκτυπο στην κοινή γνώμη. Ενώσεις εργαζομένων έφεραν το θέμα στη δημοσιότητα διότι όχι μόνο δεν υπήρξε παραβίαση της υποχρέωσης εχεμύθειας από τους υπαλλήλους που έδωσαν μαρτυρική κατάθεση, αλλά η μαρτυρία τους κρίνεται σημαντική για τη στοιχειοθέτηση των ελλείψεων της υπηρεσίας, άρα και της αδυναμίας εξυπηρέτησης των πολιτών. Η κατάθεσή τους αποτέλεσε έμμεσα εκδήλωση της αρχής της διαφάνειας και της δημοσιοποίησης δυσλειτουργιών και κακοδιοίκησης.

3. 4 Το δικαίωμα του δημοσίου υπαλλήλου να εκφράζεται ελεύθερα και να ασκεί κριτική

Η υποχρέωση του δημοσίου υπαλλήλου για τήρηση εχεμύθειας δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως περιορισμός του δικαιώματος της ελευθερίας της έκφρασης το οποίο προστατεύεται με το άρθρο 45 ΥΚ όπως αναφέρθηκε. Αυτό το δικαίωμα δεν αφορά μόνο στην ελευθερία της έκφρασης πολιτικών ή θρησκευτικών πεποιθήσεων αλλά και το δικαίωμα κριτικής των πράξεων της διοίκησης. Η ελευθερία της έκφρασης ως κριτική είναι συμβατή με το δημοκρατικό κράτος δικαίου όπου ως θεμελιώδες δικαίωμα του προσώπου κατοχυρώνεται, θεμελιώνεται και προστατεύεται τόσο από το Σύνταγμα (άρθρο 14 Σ) όσο και από την ΕΣΔΑ (άρθρο 10).

Κατά το ΕΔΔΑ το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης περιλαμβάνει την ελευθερία της γνώμης, των απόψεων, αλλά και της λήψης ή μετάδοσης οποιονδήποτε πληροφοριών χωρίς την παρέμβαση των δημόσιων αρχών. Η υπόθεση *Cengiz* κατά Τουρκίας, (αριθ. προσφ. 48226/10) αφορούσε στην ελευθερία της έκφρασης και στο δικαίωμα λήψης και διαβίβασης πληροφοριών στο διαδίκτυο. Η παρεμπόδιση της πρόσβασης στο *YouTube* από τα κρατικά όργανα και η επικύρωσή της από τα δικαστήρια της Τουρκίας, επειδή είχε δημιουργηθεί βίντεο που έβλαψε τον Κεμάλ Ατατούρκ, αποτέλεσε παραβίαση της ελευθερίας έκφρασης των χρηστών

του διαδικτύου.

Η άσκηση κριτικής από το δημόσιο υπάλληλο είναι ενέργεια σύννομη διότι προβλέπεται τόσο από τον ΥΚ (άρθρο 45), αλλά και ως δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης προστατεύεται τόσο συνταγματικά (άρθρο 14 Σ), όσο και από τη ΕΣΔΑ (άρθρο 10). Με την 150/2011 ΔΕΦΑΘ απόφαση, ακυρώθηκε η επιβολή της ποινής προστίμου σε υπάλληλο του ΟΑΕΔ λόγω άσκησης κριτικής των πράξεων της προϊστάμενης αρχής. Η απόφαση κρίθηκε μη νόμιμη εφόσον η υποβολή αναφοράς από τον προσφεύγοντα δεν ήταν αντίθετη σε καμία συγκεκριμένη ποινική διάταξη, η δε κριτική των πράξεων της Διοίκησης δεν έγινε δημόσια και από κανένα στοιχείο του περιεχομένου της αναφοράς δεν προέκυψε χαρακτηριστικά αναξιοπρεπής για υπάλληλο διαγωγή του προσφεύγοντος, αλλά αντίθετα υπήρξε απλή έκφραση έντονης δυσαρέσκειας του υπαλλήλου για τις ενέργειες του ΟΑΕΔ.

Από την άλλη πλευρά όμως, η δυσφήμιση και η συκοφάντηση με το πρόσχημα της οξείας κριτικής και με πρόθεση μείωσης της ηθικής αξίας του κρινόμενου δεν αφορά τον κριτικό λόγο αλλά διαστρέβλωση της πραγματικότητας⁶⁴. Σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 2 ΕΣΔΑ το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης υπόκειται σε περιορισμούς που αφορούν στην εθνική ασφάλεια, την εδαφική ακεραιότητα, τη δημόσια ασφάλεια, την προστασία της υγείας ή της ηθικής, την παρεμπόδιση κοινοποίησης εμπιστευτικών πληροφοριών και την προστασία της υπόληψης και των δικαιωμάτων των τρίτων. Αλλά και στον ΥΚ και συγκεκριμένα στο άρθρο 107 παρ. 1 ιζ', αναφέρεται ότι η κακόβουλη άσκηση κριτικής των πράξεων της διοίκησης που γίνεται δημόσια (γραπτά ή προφορικά), με τη χρήση ανακριβών στοιχείων ή με χαρακτηριστικά απρεπείς εκφράσεις, αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα.

Η απόφαση *Pretorian* κατά Ρουμανίας (αρ. προσφ. 45014/2016) ΕΔΔΑ αφορούσε σε προσφυγή Ρουμάνου υπηκόου για καταδίκη του επειδή ως αρχισυντάκτης εβδομαδιαίας εφημερίδας δημοσίευσε άρθρα στα οποία ασκούσε κριτική σε γνωστό τοπικό πολιτικό και μέλος του ρουμανικού κοινοβουλίου. Το Δικαστήριο κατά την εξέταση της φύσης των σχολίων που περιέχονταν στα άρθρα, έκρινε ότι ο προσφεύγων είχε προβεί σε αξιολογικές κρίσεις χωρίς πραγματική βάση και είχε χρησιμοποιήσει χυδαία γλώσσα, και ότι τα σχόλιά του, επομένως δεν απολάμβαναν την προστασία του άρθρου 10 ΕΣΔΑ.

⁶⁴ Κοντιάδης Ξ., «Ελευθερία της έκφρασης και του τύπου σε συνθήκες πανδημίας», στο *Αναλύσεις, syntagmawatch*, 2020, (syntagmawatch.gr)

Με τον περιορισμό του δικαιώματος στην ελευθερία της έκφρασης συνδέεται και το άρθρο 29 παρ. 3 Σ που επιβάλλει περιορισμό στις εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικών κομμάτων όχι μόνο στους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά και στους δικαστικούς και σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Σε σχετική νομολογία του το ΕΔΔΑ (απόφαση *Guja* κατά Μολδαβίας 14227/2004), κρίνει ότι ιδιαίτερα στην περίπτωση των δημοσίων υπαλλήλων, αυτοί δεσμεύονται από το καθήκον της πίστης και της διάκρισης, διότι πολλές φορές έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες που κρίνονται ως εμπιστευτικές ή απόρρητες από την κυβέρνηση ενός κράτους⁶⁵.

Ωστόσο, για την κατοχύρωση του δικαιώματος στην ελευθερία της έκφρασης στο σκεπτικό της απόφασης στην υπόθεση *Guja* το ΕΔΔΑ διατύπωσε συγκεκριμένα κριτήρια δημοσίευσης που πρέπει να τηρούνται για την προστασία του καταγγέλλοντος όταν προβαίνει στην αποκάλυψη παράτυπων ή παράνομων πράξεων της διοίκησης⁶⁶. Αρχικά ο τρόπος δημοσίευσης της πληροφορίας θα πρέπει να γίνεται στο χώρο εργασίας και αν αυτό δεν είναι εφικτό να απευθύνεται σε άλλες δημόσιες αρχές (Γενικός Εισαγγελέας) και αν ούτε αυτό μπορεί να γίνει, θα μπορεί να δίνει την πληροφορία στα ΜΜΕ ή στο διαδίκτυο.

Ένα δεύτερο κριτήριο αφορά στο ενδιαφέρον που έχει η πληροφορία για το κοινό. Κατά το ΕΔΔΑ πρέπει αυτό το ενδιαφέρον να ξεπερνά το νόμιμο καθήκον για μη δημοσίευση. Επίσης θα πρέπει να εξετάζεται η αυθεντικότητα της πληροφορίας και η ζημία που υπέστη η δημόσια αρχή από τη δημοσιοποίησή της. Στη συγκεκριμένη υπόθεση το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η ζημία από τον κλονισμό του κοινού στο θεσμό της δικαιοσύνης δεν υπερέβαινε την ανάγκη πληροφόρησης για τη διαφθορά στον πολιτικό κόσμο. Το κριτήριο της καλής πίστης είναι εξίσου σημαντικό ως προς το κίνητρο της αποκάλυψης και την απουσία ίδιου οφέλους. Τέλος, η ποινή που επιβάλλεται και οι συνέπειες για τον καταγγέλλοντα δεν θα πρέπει να είναι ούτε εξοντωτική ούτε αποτρεπτική για μελλοντικούς καταγγέλλοντες.

Η γνωμοδότηση του ΕΔΔΑ στη συγκεκριμένη υπόθεση αποτελεί σταθμό για την προστασία του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, καθορίζοντας συγκεκριμένα κριτήρια στον τρόπο αποκαλύψεων παράνομων πράξεων, αναδεικνύει όμως και τη

⁶⁵ Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ., όπ. π. (υποσημ. 44), σελ. 70-72

⁶⁶ European Court of Human Rights, *Guja v. Moldova* [GC], no. 14277/04, Documents, Cases list 2008, (www.echr.coe.int)

σπουδαιότητα της ελευθερίας της έκφρασης σε μια δημοκρατική κοινωνία. Ο *John Stuart Mill* στο δοκίμιο “*On Liberty*”, αναφέρει ότι για την πραγματική κοινωνική πρόοδο αλλά και ευτυχία, ατομική και συλλογική, κανένα άτομο και λαός δεν θα πρέπει να παρεμβαίνει στην ελευθερία της έκφρασης και της σκέψης του άλλου. Από την άλλη πλευρά, ο πολιτικός φιλόσοφος *Alexander Meiklejohn*, υπερασπιστής της ελευθερίας της έκφρασης και της δημοκρατίας, δηλώνει ότι η δέσμευση του ατόμου για αυτοδιακυβέρνηση είναι η θεμελιώδης αρχή που δικαιολογεί την ελευθερία του λόγου⁶⁷.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος (*whistleblower*) και ο δημόσιος επιτηρητής (*public watchdog*)

Η παροχή πληροφοριών σχετικά με αδικήματα ή καταχρηστικές πρακτικές είναι σημαντική στο πλαίσιο της ελευθερίας της έκφρασης όταν η δημοσίευση πληροφοριών δεν εξυπηρετεί μικροπολιτικούς σκοπούς, παραποίηση γεγονότων, δημιουργία αρνητικού κλίματος εναντίον συγκεκριμένων προσώπων ή οργανισμών. Αντίθετα, η πρόταξη του δημοσίου συμφέροντος, η υπεράσπιση των δικαιωμάτων του πολίτη και η προσφορά στο κοινωνικό σύνολο είναι το αγαθό κίνητρο για την αποκάλυψη παράνομων συμπεριφορών.

4.1 Η υιοθέτηση της «κοινωνικής κουλτούρας» ως στοιχείο κοινωνικής ευθύνης για την αποκάλυψη παράνομων πράξεων

Δημόσιοι τομείς που αφορούν την υγεία, την ασφάλεια κ.ά., αλλά και το περιβάλλον βλάπτονται καθημερινά και από τον ίδιο τον πολίτη πολλές φορές εν αγνοία του. Για παράδειγμα η παράνομη δόμηση σε δασικές εκτάσεις ή η ρύπανση των υδάτων από επαγγελματικές δραστηριότητες αποτελούν ενδείξεις αδιαφορίας προς το κοινωνικό σύνολο. Αυτή η στάση οφείλεται στην έλλειψη «κοινωνικής κουλτούρας» δηλαδή στην εμπέδωση κοινών αξιών, που γίνονται αποδεκτές από τα μέλη ενός συνόλου ή μιας κοινωνίας, όπως είναι η δημοκρατία, η δικαιοσύνη, η αλληλεγγύη, η συναίνεση, η συνεργασία, η αριστεία και ο σεβασμός στους νόμους⁶⁸. Σύμφωνα με έρευνα που υλοποιήθηκε από το πανεπιστήμιο της Πενσιλβάνια των ΗΠΑ, στην οποία

⁶⁷ Purvis D., “Alexander Meiklejohn”, on *Articles, Encyclopedia*, (www.mtsu.edu)

⁶⁸ Μπουραντάς Δ., «Η κοινωνική κουλτούρα ως εμπόδιο κοινωνικής ευημερίας», στο *Κοινωνία, Καθημερινή*, 2020, (www.Kathimerini.gr)

συμπεριλήφθηκε και η χώρα μας, διαπιστώθηκε η ύπαρξη σημαντικής υστέρησης σε κρίσιμα στοιχεία της κοινωνικής κουλτούρας, όπως:

- Η κυριαρχία του «ατομικού» (*individualism*), έναντι του «συλλογικού» (*collectivism*). Αυτό έχει ως συνέπεια την έλλειψη συνεργασίας και συναίνεσης σε τομείς όπως επιχειρήσεις, συνεταιρισμούς, δημόσιους οργανισμούς, αλλά και στην πολιτική. Αντιθέτως υπερτονίζεται το ενδιαφέρον για τον «ατομικό χώρο» και η αντίστοιχη αδιαφορία για το «δημόσιο». Αυτές οι δύο έννοιες αντανακλούν δύο διαφορετικές αντιλήψεις για την οργάνωση και τη λειτουργία της κοινωνίας όπου οι άνθρωποι διαγκωνίζονται άλλοτε ως άτομα για τα δικά τους ατομικά συμφέροντα και άλλοτε ως ομάδες ή σύνολα ατόμων για τα συλλογικά συμφέροντα⁶⁹.
- Η επικράτηση του «βραχυπρόθεσμου» έναντι του «μακροπρόθεσμου» (*future orientation*). Οι κυβερνήσεις, οι οργανισμοί αλλά και οι επιχειρήσεις δείχνουν αδυναμία ως προς τον αποτελεσματικό στρατηγικό σχεδιασμό ο οποίος εκφράζεται με μακροπρόθεσμους στόχους και τον σχεδιασμό προγραμμάτων δράσης.
- Τέλος, η έρευνα διαπίστωσε σημαντικό έλλειμμα στον «ανθρωπιστικό» προσανατολισμό (*human orientation*), διάσταση που αφορά κυρίως την αλληλεγγύη και ορίζεται ως ο βαθμός με τον οποίο μια κοινωνία ή οργανισμός ενθαρρύνει και ανταμείβει τα άτομα που επιδεικνύουν δικαιοσύνη, αλtruισμό, φιλικότητα, γενναιοδωρία κ.ά.⁷⁰.

Το έλλειμμα κοινωνικής κουλτούρας, από τη μια μεριά αφορά μια γενική παρατήρηση, ενώ σε κάθε περίπτωση δεν χαρακτηρίζει όλους τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, τους οργανισμούς ή τους πολιτικούς. Αναδεικνύει όμως την ανάγκη ενίσχυσης αυτών των στοιχείων που την αποτελούν και στοχεύουν στην πρόοδο, στη δημοκρατία, στην κοινωνική συνοχή και στην ευημερία⁷¹. Ναι μεν ο πολίτης όπως προαναφέρθηκε είναι δύσπιστος προς τους θεσμούς και έχει εδραιώσει την αντίληψη ότι δεν πρόκειται να αλλάξει κάτι, έχοντας αυτή τη στάση όμως συντηρεί την «κουλτούρα της διαφθοράς» και του «ωχαδερφισμού».

⁶⁹ Τσαρδάκης Δ., «Ατομικισμός vs. κολεκτιβισμός», στο *Με άποψη, Capital.gr*, 2020, (www.capital.gr)

⁷⁰ Hofstede G., «Human Orientation», στο *Leadership Dimensions: Culture and Leadership*, (www.tlu.ee)

⁷¹ Μπουραντάς Δ., όπ. π. (υποσημ. 68)

Βέβαια, εκτός από τη δυσπιστία στους θεσμούς, ο πολίτης διστάζει να κινητοποιηθεί ενάντια σε παραβατικά φαινόμενα και για λόγους καθαρά ωφελμιστικούς. Κρυφά διατηρεί την ελπίδα ότι σε αυτό το διάτρητο σύστημα ίσως ωφεληθεί και ο ίδιος μελλοντικά. Από την άλλη πλευρά, η καταγγελία ή δημοσιοποίηση περιπτώσεων κακοδιοίκησης ή διαφθοράς δημιουργεί στον καταγγέλλοντα το φόβο ότι ο ίδιος θα έχει επιπτώσεις στον εργασιακό χώρο του (λ.χ. συνάδελφοι, προϊστάμενοι), αλλά και στον κοινωνικό του περίγυρο. Δεν υπάρχει πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα από το κίνημα «*me too*», το οποίο ξέσπασε στην ελληνική κοινωνία εσχάτως. Ο φόβος επαγγελματικών αντιποίνων και κοινωνικού στιγματισμού κυριαρχούσε στα θύματα και τα απέτρεπε από τις αποκαλύψεις.

Τα τελευταία χρόνια δίνεται έμφαση στην έννοια του ενεργού πολίτη⁷², που συμμετέχει στη διαμόρφωση των αιτημάτων, στη λήψη των αποφάσεων, στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και σε κάποιο βαθμό στη διαδικασία παραγωγής των «διοικητικών προϊόντων», των αγαθών και υπηρεσιών δηλαδή, που παράγουν οι δημόσιες υπηρεσίες και κυρίως του πολίτη που παρεμβαίνει και καταγγέλλει. Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών μετατρέπονται όλο και περισσότερο από μια εξωτερική φωνή για αλλαγή σε έναν εταίρο που συνεργάζεται με τις κυβερνήσεις και τον ιδιωτικό τομέα για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Σε αυτό το πλαίσιο η παροχή πληροφοριών ή οι καταγγελίες για παράνομες πράξεις από το δημόσιο υπάλληλο αποτελούν έκφραση κοινωνικής ευθύνης, συλλογικότητας και αλληλεγγύης. Οι πληροφοριοδότες μπορούν διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στην αποκάλυψη αδικημάτων που απειλούν την υγεία, την ασφάλεια, την οικονομική ακεραιότητα, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου, αλλά και για την αντιμετώπιση της διαφθοράς που συνδέεται με τα περιβαλλοντικά εγκλήματα της άγριας ζωής, των δασών και της αλιείας⁷³.

4.2 Η ιστορική εξέλιξη του πληροφοριοδότη υπέρ του δημόσιου συμφέροντος (*whistleblower*)

Η καταγγελία για την παραβίαση της νομιμότητας συναντάται στην αρχαία Αθήνα του 5ου και 4ου αι. π. Χ. Στο πεδίο της προστασίας έννομων αγαθών που αφορούσαν την πόλη, ο κάθε πολίτης μπορούσε να υποβάλλει καταγγελία (εισαγγελία) είτε στην

⁷² Τσέκος Ν., «Τι σημαίνει ενεργός πολίτης;» στο *syntagmawatch*, 2019, (www.syntagmawatch.gr)

⁷³ UN Office on Drugs and Crime, “UNGASS 2021 closes highlighting urgent need to fight corruption to save the environment; spotlights whistleblower protection and role of civil society”, UN, (www.undc.org)

Βουλή των Πεντακοσίων είτε στην Εκκλησία του Δήμου, για παρανομίες αξιωματούχου, είτε στη διάρκεια της θητείας του (μηνιαία επιχειροτομία) είτε στο τέλος της (εύθυνα). Με την ίδια διαδικασία μπορούσαν να εισαχθούν και μια σειρά αδικήματα, τα οποία στρέφονταν εναντίον της πόλης⁷⁴.

Οι πολίτες όμως, ήταν δυνατό να κατηγορηθούν από τους συκοφάντες για παραβιάσεις νόμων προκειμένου οι τελευταίοι να λάβουν κάποια αμοιβή. Στο ρωμαϊκό ποινικό δίκαιο επίσης, υπήρχε η πρόβλεψη για τη δυνατότητα δίωξης πολιτών από ιδιώτες. Λόγω της μη ύπαρξης δημόσιων διωκτικών αρχών και αστυνομικών οργάνων, η καταπολέμηση του εγκλήματος στηριζόταν σε τέτοια πρόσωπα, τα οποία όμως δεν ήταν αποδεκτά στην κοινωνία. Τα κίνητρά τους ήταν εντελώς ωφελμιστικά χωρίς κάποιο ηθικό έρεισμα υπεράσπισης της νομιμότητας. Η σύγχρονη μορφή των καταγγελιών υπέρ του δημόσιου συμφέροντος έχει τις ρίζες της στις αγγλοσαξονικές χώρες ή χώρες του κοινοδικαίου (*common law*). Συγκεκριμένα εκείνος που υπέβαλε αγωγή, ζημιωθείς ή μη, στο όνομά του και εκ μέρους του βασιλιά, δίνοντας τις κατάλληλες πληροφορίες στις αρχές για τους παραβάτες συγκεκριμένων προβλέψεων, λάμβανε ποσοστό από τις χρηματικές ποινές που ο καταγγελλόμενος καταδικαζόταν να καταβάλει, είτε ο τελευταίος ήταν κάτοχος αξιώματος είτε όχι⁷⁵.

Αντίστοιχες διαδικασίες καταγγελιών παγιώνονται από τα τέλη του 13ου και τις αρχές 14ου αιώνα με σκοπό τον πιο αποτελεσματικό έλεγχο της νομιμότητας, τον έλεγχο της δράσης των αξιωματούχων σε αποκεντρωμένο επίπεδο, με στόχο την ενδυνάμωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην ισχύ και εφαρμογή του νόμου, ιδίως σε κρίσιμους τομείς άσκησης δημόσιας πολιτικής, όπως η συλλογή των φόρων. Αυτή η δυνατότητα καταγγελιών οδήγησε ωστόσο σε καταχρήσεις από τους πληροφοριοδότες, (ψευδείς καταγγελίες, διώξεις πολιτών), αλλά και σε κοινωνικές αναστατώσεις, με αποτέλεσμα τη δίωξη των πληροφοριοδοτών και τον περιορισμό των υποθέσεων που μπορούσαν να φέρουν ενώπιον της δικαιοσύνης.

4.2.1 Ο μάρτυρας δημόσιου συμφέροντος (*whistleblower*) σήμερα

Η έκφραση *blow the whistle* «φυσάω τη σφυρίχτρα» χρησιμοποιούνται πολύ πριν αποκτήσει τη σημερινή μεταφορική της σημασία. Στην αγροτική ζωή οι κυνηγοί

⁷⁴ Παπαγιάννη Ε., Αρναούτογλου Η., Δημοπούλου Α., Καραμπέλας Δ., Λιαρμακόπουλος Α., Χατζάκης Ι., Χέλμης Α., *Ιστορία Δικαίου*, εκδ. ΣΕΑΒ, 2015, σελ. 40, (www.kallipos.gr)

⁷⁵ Τσιλίκης Δ. «Προστατευόμενοι και καταγγέλλοντες μάρτυρες δημόσιου συμφέροντος: Η προβληματική των whistleblower», στο *στήλη Νομοθεσία, The Art of Crime*, 2018, (www.theartofcrime.gr)

σφύριζαν στον άνεμο όταν άφηναν τα γεράκια τους να πετάξουν για να καλέσουν πίσω. Ενώ στη ναυτική ορολογία, όταν οι ναυτικοί έλυναν τους κάβους καλούσαν τον άνεμο σφυρίζοντας για να δώσει ώθηση στο πλεύμενο. Ως ενέργεια συνδεδεμένη με τη δημόσια ζωή το φύσημα της σφυρίχτρας ήταν η προειδοποίηση των αστυνομικών οργάνων των ΗΠΑ που σφύριζαν για να τραβήξουν την προσοχή όταν έβλεπαν αδικοπραξίες. Στον ημερήσιο Τύπο, *The Janesville Gazette* (Ιούνιος 1883), δημοσιεύθηκε το περιστατικό ενός αστυνομικού που ξύπνησε τη μισή πόλη για να αποτρέψει μια εξέγερση⁷⁶. Ο συσχετισμός του σφυρίγματος και την έλξης της προσοχής έχει πλέον μεταφορική χρήση. Για πρώτη φορά χρησιμοποιήθηκε στη δεκαετία του 1960 στη δημοσιογραφία σε αναφορές που έρχονταν από τον πόλεμο του Βιετνάμ για τη σφαγή στο *My Lai* κατά την οποία δολοφονήθηκαν εκατοντάδες πολίτες και οι οποίες μέχρι τότε περιγράφονταν στον Τύπο ως «περιστατικό» ή «υποτιθέμενη σφαγή».

Για την έννοια του *whistleblowing*, εκτός από την ετυμολογική προσέγγιση του όρου έχουν διατυπωθεί πληθώρα ορισμών σχετικά με τη λειτουργία του, ανάλογα με τις εκάστοτε εθνικές και διεθνείς νομοθετικές πρακτικές. Γενικότερα, αφορά στην αποκάλυψη πληροφοριών που σχετίζονται με πράξεις διαφθοράς, απάτης, παρανομίας ή αδικίας, οι οποίες διαπράττονται σε φορείς και οργανισμούς του δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα, υπονομεύοντας το δημόσιο συμφέρον⁷⁷. Ο *whistleblower*, συχνά αλλά όχι μόνο, αναφέρεται στον υπάλληλο στου οποίου την αντίληψη πέφτουν παράνομες πρακτικές εντός της δημόσιας υπηρεσίας ή οργανισμού που εργάζεται και αποφασίζει να τις αποκαλύψει χωρίς να έχει προσωπικό όφελος.

4.2.2 Η μελέτη περίπτωσης μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (*whistleblower*) στο σύστημα δημόσιας υγείας των ΗΠΑ

Η πρακτική της αποκάλυψης αυθαιρεσιών, κακοδιοίκησης, δυσλειτουργιών και διαφθοράς είναι αρκετά διαδεδομένη στις ΗΠΑ όχι όμως χωρίς συνέπειες για τους μάρτυρες που κατέφευγαν στην πρακτική *whistleblowing*. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του *Peter Buxtun*, υπαλλήλου-ερευνητή αφροδισίων παθήσεων της Υπηρεσίας Δημόσιας Υγείας των ΗΠΑ *US Public Health System (USPHS)*, που έφερε στη δημοσιότητα ένα ανήθικο ιατρικό πείραμα, «το πείραμα της σύφιλης *Tuskegee*». Το πείραμα της μη ιάσιμης ασθένειας της σύφιλης, αφορούσε κυρίως την

⁷⁶ The Phrase Finder, “The meaning and origin of the expression”, Whistle-blower”, (www.phrases.org.uk)

⁷⁷ Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ., ό. π. (υποσημ. 44), σελ. 3

αφροαμερικάνικη φυλή και διήρκεσε από το 1932 έως το 1972 και κατά τη διάρκεια αυτών των 40 ετών το υπουργείο υγείας των ΗΠΑ παραπλάνησε και εκμεταλλεύτηκε εκατοντάδες οικονομικά αδύναμους αφροαμερικανούς άνδρες που υπέφεραν από σύφιλη στη συγκεκριμένη περιοχή *Tuskegee* της Αλαμπάμα⁷⁸.

Υπό το πρόσχημα της δωρεάν ιατρικής περίθαλψης, οι ασθενείς κληθήκαν να συμμετάσχουν σε μια ανεπαρκή ή εικονική θεραπεία της νόσου, ενώ δεκαετίες πριν η πενικιλίνη είχε χρησιμοποιηθεί επιτυχώς ως αποτελεσματική θεραπεία για την ίδια ασθένεια. Οι ασθενείς που συμμετείχαν στο πείραμα εμποδίστηκαν από τα προγράμματα πραγματικής θεραπείας της νόσου που άλλοι κάτοικοι της περιοχής απολάμβαναν, ενώ ταυτόχρονα δεν ενημερώθηκαν ότι ασθενούσαν ή ότι κινδύνευαν να μεταδώσουν την ασθένεια στο οικογενειακό τους περιβάλλον (σύζυγο, παιδιά). Για να προσελκύσουν τους ασθενείς να λάβουν μέρος στο πείραμα, τους πρόσφεραν μεταξύ άλλων δωρεάν γεύματα και δωρεάν έξοδα κηδείας. Ο *Buxtun* έμαθε για πρώτη φορά για τα πειράματα το 1966. Άρχισε να ενημερώνει τους προϊσταμένους του στο *USPHS* μέσω επίσημης αλληλογραφίας-αναφορών, επισημαίνοντας ότι τα πειράματα παραβίαζαν τα δικαιώματα των ασθενών. Για αυτές του τις αποκαλύψεις δέχτηκε απειλές από ανωτέρους του, οι οποίοι προσπάθησαν με αυτό τον τρόπο να τον εκφοβίσουν.

Ωστόσο, συνέχισε να πιέζει τους αξιωματούχους του *USPHS* για τα πειράματα, αλλά χωρίς αποτέλεσμα. Με την αποχώρηση από την υπηρεσία του το 1968 έκρινε ότι έπρεπε να δημοσιοποιήσει την εξαπάτηση των ασθενών στο ειδησεογραφικό πρακτορείο *Associated Press*. Η δημοσιοποίηση της υπόθεσης οδήγησε στο ξέσπασμα σκανδάλου προκαλώντας ακροάσεις στο Κογκρέσο στις οποίες κατέθεσαν τόσο ο μάρτυρας όσο και αξιωματούχοι του Υπουργείου Υγείας. Η δημόσια κατακραυγή οδήγησε το *USPHS* και το *Centers for Disease Control and Prevention (CDC)* να συστήσουν μια επιτροπή αναθεώρησης και τα πειράματα σταμάτησαν άμεσα. Οι ακροάσεις του Κογκρέσου πραγματοποιήθηκαν το 1973 και το επόμενο έτος ψηφίστηκε σχετική νομοθεσία για τη δημιουργία της Εθνικής Επιτροπής για την Προστασία των Ανθρώπινων Υποκειμένων της Βιοϊατρικής και Συμπεριφορικής Έρευνας⁷⁹.

⁷⁸ Heller J., "Syphilis Victims in U.S. Study Went Untreated for 40 Years", *New York Times*, July 26, 1972, (www.nytimes.com)

⁷⁹ Online Ethics Center (OEC), The Tuskegee Syphilis Study, on *Ethics in the Science Classroom Case Study*, (www.oec.org)

Ο όρος *whistleblowing* συνδέεται κυρίως με πρόσωπα (εν ενεργεία ή πρώην) μιας οργανωμένης δομής, χωρίς να αποκλείονται και πρόσωπα με άλλη ιδιότητα (πελάτης, καταναλωτής, συνεργάτης, προμηθευτής κ.ά.), που έχουν διαπιστώσει την τέλεση μιας αξιόποινης πράξης σε αυτή. Στον καθορισμό της έννοιας *whistleblower* λαμβάνονται υπόψη και τα κίνητρα που οδηγούν το πρόσωπο σε αποκάλυψη ή καταγγελία, λόγοι ηθικής, συνείδησης ή κοινωνικής ευαισθησίας (λ.χ. προστασία δημόσιας περιουσίας, περιβαλλοντικές ανησυχίες κ.ά.), αλλά και ιδίου οφέλους (λ.χ. οικονομικές απολαβές).

Ο πληροφοριοδότης είναι συχνά μια έννοια αρνητικά φορτισμένη, μάλιστα δε κοινωνικά και ηθικά καταδικαστέα. Χαρακτηριστικά στη χώρα μας κατά τη διάρκεια εμπόλεμων περιόδων, εμφύλιων ή εξωτερικών, το νόημα της λέξης πληροφοριοδότης λάμβανε διαφορετικό κάθε φορά (σπιούνος, χαφιές, καρφί κ.ά.), αλλά πάντως, αρνητικό περιεχόμενο. Επομένως η αποκάλυψη πληροφοριών, συνήθως, αποτελούσε αιτία κοινωνικού στιγματισμού. Ο αρχαίος Έλληνας, Εφιάλτης, έχει συνδέσει το όνομα του με την προδοσία, αποτελώντας διαχρονικά τον παγκόσμιο ιδεότυπο του προδότη υποδεικνύοντας στον Ξέρξη τη στενή διάβαση που θα τον οδηγούσε από το όρος Καλλιδρόμιο στις Θερμοπύλες, αναλαμβάνοντας μάλιστα να οδηγήσει τους Πέρσες στους Σπαρτιάτες του Λεωνίδα το 480 π. Χ. Μάλιστα για αυτή του την πράξη επικηρύχθηκε από την Αμφικτιονία των Ελλήνων με χρηματικό έπαθλο, ενώ αναγκάστηκε να αυτοεξοριστεί στη Θεσσαλία⁸⁰.

Από την πιο πάνω συνοπτική περιγραφή της έννοιας του πληροφοριοδότη (*whistleblower*) προκύπτει ο προβληματισμός αν ο δημόσιος υπάλληλος που διαπιστώνει μια παράνομη πράξη ή δυσλειτουργία στο χώρο εργασίας του και προβαίνει σε αποκάλυψη ή καταγγελία είτε στην υπηρεσία του είτε σε άλλο φορέα, είναι καταδότης. Ή αν αντίθετα η πράξη του αποτελεί πράξη ευσυνειδησίας ως ενεργού πολίτη που θεωρεί ότι η τήρηση της νομιμότητας, η εύρυθμη λειτουργία της κοινωνίας και η ευημερία του κοινωνικού συνόλου είναι και δική του ευθύνη. Ωστόσο, από τη διεθνή πρακτική προκύπτει ότι ο πληροφοριοδότης σήμερα αποτελεί σημαντικό μέσο εντοπισμού και αντιμετώπισης εγκλημάτων το οποίο έχει το χαρακτηριστικό της συνεργασίας των αρχών με τους πολίτες.

⁸⁰ Ηρόδοτος, *Απαντα, Βιβλίο Ζ, Πολύμνια*, εκδ. Κάκτος, Αθήνα, 1992, σελ. 219-220, 223-225

4.2.3 Οι ΗΠΑ στην πρωτοπορία της πρακτικής *whistleblowing*

Στις ΗΠΑ η πρακτική *whistleblowing* ανάγεται πίσω στο 19^ο αιώνα με τη θέσπιση κινήτρου-παροχής σε ιδιώτες πληροφοριοδότες, μέρους των χρηματικών ποινών για καταγγελίες παραβάσεων σε διάφορους τομείς του δημοσίου. Ο νόμος *False Claims Act (FCA)* περί ψευδών αξιώσεων, είναι ο πρώτος νόμος των ΗΠΑ για τους πληροφοριοδότες και ένας από τους ισχυρότερους νόμους για τους καταγγέλλοντες στη χώρα. Με τον *FCA* οι καταγγέλλοντες μπορούν να ανταμειφθούν για εμπιστευτική αποκάλυψη απάτης που επιφέρει οικονομική ζημιά στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Υπό την προϋπόθεση ότι οι αρχικές πληροφορίες τους οδηγούν σε επιτυχή δίωξη, απονέμεται στους καταγγέλλοντες μια ανταμοιβή ύψους μεταξύ 15% και 30% επί των εσόδων που συγκεντρώθηκαν. Αυτές οι ανταμοιβές είναι συχνά σημαντικές, καθώς βάσει του νόμου περί ψευδών αξιώσεων, ο εγκληματίας υπόκειται σε αστική ποινή καθώς και καταβολή τριπλάσιας αποζημίωσης⁸¹.

Από την αρχική του ψήφιση, ο νόμος περί ψευδών αξιώσεων έχει αναθεωρηθεί αρκετές φορές διατηρώντας πάντοτε την αρχική διάταξη του *whistleblower*. Αυτή η σημαντική διάταξη επιτρέπει σε κάθε μεμονωμένο ή μη κυβερνητικό οργανισμό να καταθέσει αγωγή μετά από καταγγελία, στα περιφερειακά δικαστήρια των ΗΠΑ, για λογαριασμό της κυβέρνησης. Ο *FCA* έχει συνταχθεί σε ένα γενικό πλαίσιο με στόχο την αντιμετώπιση όλων των τύπων απάτης που μπορεί να οδηγήσει σε οικονομική ζημιά το κράτος.

Οι περισσότερες παραβιάσεις του νόμου περί ψευδών αξιώσεων αφορούν τους κλάδους της υγειονομικής περίθαλψης και της ιατρικής. Στο σύστημα περίθαλψης *Medicare* ή *Medicaid*, νοσοκομεία ή ιδρύματα χρεώνουν υπηρεσίες που δεν παρείχαν ή που διόγκωσαν το κόστος των υπηρεσιών που παρείχαν. Μπορεί ακόμη να ψεύδονται και ως προς τον παρέχοντα τις υπηρεσίες χρεώνοντας την κυβέρνηση για εξειδικευμένους επαγγελματίες, χωρίς να έχουν απασχοληθεί. Επίσης οι εταιρείες φαρμάκων συχνά είναι παραβάτες του νόμου περί ψευδών αξιώσεων. Για παράδειγμα οι πωλητές εταιρειών φαρμάκων προσφέρουν κίνητρα στους γιατρούς που περιλαμβάνουν μίζες και δώρα με αντάλλαγμα τη συνταγογράφηση φαρμάκων της εταιρείας περιλαμβάνοντας πολυτελείς διακοπές και άλλα προνόμια.

Η οδοντιατρική απάτη επίσης είναι συχνή. Οδοντίατροι διεκδικούν αποζημιώσεις για υπηρεσίες που δεν έχουν ολοκληρώσει όπως για παράδειγμα οι

⁸¹ Legal Information Institute, False Claims Act, Cornell Law School, (www.law.cornell.edu)

εργασίες καθαρισμού δοντιών, αλλά από τις εγγραφές στο σύστημα φαίνεται ότι η εργασία εκτελέστηκε και η αμοιβή του γιατρού χρεώθηκε στο δημόσιο. Πιο σοβαρά είναι τα περιστατικά απάτης στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης που περιλαμβάνουν τη φροντίδα ηλικιωμένων σε γηροκομεία ή ξενώνες. Η διοίκηση αυτών των ιδρυμάτων μπορεί να χρεώσει υπηρεσίες για φροντίδα που δεν παρείχε ή περιττή φροντίδα, αλλά και άλλες διαδικασίες ή εργαστηριακές δοκιμές που ποτέ δεν εκτελέστηκαν. Οι ιδιοκτήτες ξενώνων επίσης μπορεί να παρέχουν φροντίδα σε άτομα που δεν την χρειάζονταν σε επίπεδο ξενώνα.

Ανάλογες παραβάσεις διαπιστώνονται και στην Ελλάδα στο χώρο παροχής υπηρεσιών υγείας από ιδιωτικούς φορείς. Σύμφωνα με την 2063/2021 ΣτΕ απόφαση, έγινε δεκτή η ακύρωση της πράξης τροποποίησης της άδειας ίδρυσης ιδιωτικής κλινικής της Περιφερειακής Συμβούλου Αττικής, αιτούντος γονέα αποβιώσαντος τέκνου εντός της κλινικής. Για τη νομότυπη λειτουργία της ιδιωτικής κλινικής απαιτείται η συνεχής εύρυθμη λειτουργία της, όλες τις ημέρες και τις ώρες, και η ετοιμότητα του προσωπικού, των εγκαταστάσεων και του εξοπλισμού της, που πρέπει να είναι διαθέσιμα ώστε να παρέχεται στους νοσηλεύομενους, χωρίς διακοπή και καθυστέρηση, η αναγκαία φροντίδα και θεραπεία και να αντιμετωπίζονται αμέσως τα επείγοντα περιστατικά. Κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης η Διοίκηση δεν τήρησε τις αναγκαίες προϋποθέσεις προκειμένου να διασφαλίσει την πραγματική δυνατότητα άμεσης εκτέλεσης καρδιοχειρουργικών επεμβάσεων παιδιών.

4.2.4 Η μελέτη περίπτωσης μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (*whistleblower*) σε υπόθεση απάτης ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης (*False Claims Act*) στο πανεπιστήμιο του Μαϊάμι των ΗΠΑ

Το πανεπιστήμιο του Μαϊάμι στην Φλόριντα των ΗΠΑ, υποχρεώθηκε σε πρόστιμο 22 εκατομμυρίων δολαρίων για υπόθεση απάτης στο πρόγραμμα περίθαλψης *Medicare* μετά από αναφορά *whistleblower*. Σύμφωνα με επίσημο έγγραφο από το Υπουργείο Δικαιοσύνης (*DOJ*) των ΗΠΑ, ένα πρώην ανώτερο στέλεχος του πανεπιστημίου προέβη σε αποκάλυψη σχετικά με απάτη του προγράμματος ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης *Medicare*. Το στέλεχος ανέφερε ότι το σύστημα υγειονομικής περίθαλψης του πανεπιστημίου είχε εμπλακεί σε τρεις πρακτικές που παραβίαζαν το νόμο περί ψευδών αξιώσεων *False Claim Act*⁸².

⁸² Whistleblower News Review, cases, 2021, (www.whistleblower.gov)

Όπως ειπώθηκε ο νόμος περί ψευδών αξιώσεων είναι ένας από τους ισχυρότερους νόμους για καταγγελίες (*whistleblowing*) στις ΗΠΑ. Είναι επίσης ο πρώτος νόμος της χώρας για τους καταγγέλλοντες, ο οποίος υπεγράφη το 1863 από τον πρόεδρο Λίνκολν. Σύμφωνα με το φάκελο της υπόθεσης του Υπουργείου Δικαιοσύνης, ο πληροφοριοδότης αποκάλυψε τρεις περιπτώσεις όπου το Πανεπιστήμιο του Μαϊάμι διέπραξε απάτη στο πρόγραμμα περίθαλψης *Medicare*. Αρχικά, το πανεπιστήμιο επέβαλε εν γνώσει του χρεώσεις για την χρήση των ιατρικών του ως νοσοκομειακών εγκαταστάσεων, ενώ η σχετική νομοθεσία για το πρόγραμμα *Medicare* απαιτεί συγκεκριμένες προδιαγραφές και λειτουργικές τροποποιήσεις ώστε να μετατρέπουν τα ιατρεία σε νοσοκομειακές εγκαταστάσεις, οι οποίες στην προκειμένη περίπτωση δεν ικανοποιούνταν.

Το πανεπιστήμιο γνώριζε ότι θα αποκομίσει οικονομικά οφέλη χρεώνοντας ιατρικές εγκαταστάσεις ως νοσοκομειακές. Ωστόσο, μία από τις απαιτήσεις για την πραγματοποίηση της μετατροπής της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης σε νοσοκομειακή ήταν και η σαφής ενημέρωση των δικαιούχων για την αλλαγή των χρεώσεων. Όπως ισχυρίστηκε η κυβέρνηση, το πανεπιστήμιο έκανε αυτήν την αλλαγή τιμολόγησης χωρίς την κατάλληλη ενημέρωση.

Σχετικά με τη δεύτερη παράβαση, το πανεπιστήμιο του Μαϊάμι φέρεται να διεξήγαγε περιττές εργαστηριακές εξετάσεις σε ασθενείς που υποβλήθηκαν σε μεταμοσχεύσεις νεφρού στο Ινστιτούτο Μεταμοσχεύσεων του Μαϊάμι (*MTI*), ένα πρόγραμμα που λειτουργεί σε συνεργασία με το Νοσοκομείο *Jackson Memorial*. Κάθε φορά που ένας ασθενής εισάγονταν στο ινστιτούτο, το πανεπιστήμιο του Μαϊάμι διεξήγαγε αμέσως εξετάσεις πολλές από τις οποίες ήταν ιατρικά περιττές. Ωστόσο οι εξετάσεις έγιναν και οι ασθενείς χρεώθηκαν.

Στην τρίτη παράβαση, το Νοσοκομείο *Jackson Memorial* υποχρεώθηκε σε πληρωμή εξόδων εργαστηριακών δοκιμών πριν από μεταμοσχεύσεις που διεξήχθησαν στο *MTI*. Οι χρεώσεις που έγιναν ήταν σημαντικά διογκωμένες και το πανεπιστήμιο του Μαϊάμι ανάγκασε το *Jackson Memorial* να χρεωθεί τις υπερτιμολογημένες εργαστηριακές δοκιμές πριν από τις μεταμοσχεύσεις. Ο πληροφοριοδότης, ο οποίος εργαζόταν ως *Chief Operating Officer* για την Ιατρική Σχολή *Miller* του πανεπιστημίου του Μαϊάμι, κατήγγειλε την υπόθεση το 2013. Το Υπουργείο Δικαιοσύνης ερεύνησε τους ισχυρισμούς του *whistleblower*, ο οποίος ανέφερε συγκεκριμένα ότι οι κορυφαίοι υπάλληλοι του πανεπιστημίου όχι απλώς γνώριζαν για τις παράνομες πράξεις, αλλά τις ενθάρρυναν κιόλας.

Η υπόθεση κίνησε το ενδιαφέρον όχι μόνο του Υπουργείου Δικαιοσύνης, αλλά και του Ομοσπονδιακού Γραφείου Ερευνών (*FBI*) και του Υπουργείου Υγείας και Ανθρωπίνων Υπηρεσιών. Οι υπηρεσίες διεξήγαγαν έρευνες ιδιαίτερα για την αποκάλυψη αξιωματούχων που γνώριζαν την υπόθεση απάτης και συνέχιζαν να την ενθαρρύνουν. Ο αναπληρωτής Εισαγγελέας των ΗΠΑ για τη Νότια Περιφέρεια της Φλόριντα, δήλωσε: «Οι πάροχοι ιατρικών υπηρεσιών που επιβάλλουν δόλιες οικονομικές αξιώσεις στα προγράμματα υγειονομικής περίθαλψης που χρηματοδοτούνται από τους φορολογούμενους, όχι μόνο παραβιάζουν την εμπιστοσύνη του κοινού, αλλά θέτουν σε κίνδυνο την ίδια την ακεραιότητα αυτών των προγραμμάτων. Τα ιδρύματα και οι οργανισμοί που χρεώνουν παράνομα το κόστος του προγράμματος *Medicare* είναι ο κύριος λόγος για τον οποίο το κόστος της υγειονομικής περίθαλψης εκτοξεύεται στα ύψη στις Ηνωμένες Πολιτείες».

Το Υπουργείο Δικαιοσύνης των ΗΠΑ ανακοίνωσε στις αρχές του τρέχοντος έτους ότι αποκόμισε περισσότερα από 5,6 δισεκατομμύρια δολάρια σε διακανονισμούς και δικαστικές αποφάσεις από αστικές υποθέσεις που αφορούσαν απάτη και ψευδείς αξιώσεις κατά της κυβέρνησης για το οικονομικό έτος που έληξε στις 30 Σεπτεμβρίου 2021⁸³. Αυτό είναι το δεύτερο μεγαλύτερο ετήσιο σύνολο ανάκτησης χρημάτων των φορολογουμένων πολιτών στην ιστορία του νόμου περί ψευδών αξιώσεων *FCA* και το μεγαλύτερο από το 2014. Ειδικότερα, στην πολιτεία της Αϊόβα η συνεισφορά των *whistleblowers*, τους οποίους ο γερουσιαστής *Grassley* υπερασπίστηκε με θέρμη σε όλη τη διάρκεια της θητείας του στη Γερουσία, αντιπροσώπευαν 1,6 δισεκατομμύρια δολάρια από αυτές τις ανακτήσεις. Από τότε που εκσυγχρονίστηκε και ενισχύθηκε από τον ίδιο τον *Grassley* το 1986 ο νόμος περί ψευδών απαιτήσεων *FCA*, οι ανακτήσεις χρημάτων των φορολογούμενων πολιτών ξεπερνούν τα 70 δισεκατομμύρια δολάρια⁸⁴.

Ο γερουσιαστής *Grassley* είναι ουσιαστικά ο εμπνευστής της επικαιροποίησης του νόμου περί ψευδών αξιώσεων *FCA*, που έγινε το 1986, ο οποίος επιτρέπει στην κυβέρνηση να ανακτήσει μεγάλο μέρος των χρημάτων των φορολογουμένων πολιτών από οντότητες που εξαπάτησαν ομοσπονδιακές υπηρεσίες⁸⁵. Μια βασική διάταξη σε αυτήν την ενημέρωση του νόμου, γνωστή ως *qui tam*, επιτρέπει στους

⁸³ Office of Public Affairs, Justice Department's False Claims Act Settlements and Judgments Exceed \$5.6 Billion in Fiscal Year 2021, February 2022, on Department of Justice, (www.justice.gov)

⁸⁴ *Grassley C.*, "Over \$70 Billion Returned To Taxpayers Under Grassley Law That Roots Out Fraudulent Government Payments", (www.grassley.senate.gov)

⁸⁵ National Whistleblowing Center, "Celebrating the 30th Anniversary of the 1986 Amendments to the False Claims Act", (www.whistleblowing.org)

καταγγέλλοντες να ασκούν αγωγές κατά φερόμενων απατεώνων για λογαριασμό της κυβέρνησης και να συμμετέχουν σε τυχόν ανακτήσεις χρημάτων των φορολογουμένων. Ο νόμος ήταν τόσο επιτυχής που και άλλοι φορείς, όπως η *Commodity Futures Trading Commission (CFTC)*, έχουν υιοθετήσει παρόμοια προγράμματα που δίνουν κίνητρα στους καταγγέλλοντες που ρίχνουν φως σε απάτες επιτρέποντάς τους να συμμετάσχουν στις ανακτήσεις.

Με αφορμή τα αποτελέσματα των διώξεων από την αποκάλυψη περιπτώσεων απάτης ο Γερουσιαστής *Grassley* δήλωσε τα εξής: «Ο νόμος περί ψευδών αξιώσεων είναι ένα δώρο που συνεχίζει να δίνει καρπούς. Συχνά είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθεί η αξία των πληροφοριοδοτών, έθεσαν όμως την κυβέρνηση υπόλογη για τη δίωξη των εγκλημάτων και τη βοήθησαν στην εξοικονόμηση περισσότερων από 70 δισεκατομμυρίων δολαρίων από τα χρήματα των φορολογουμένων πολιτών. Οι πληροφοριοδότες καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για να ξεριζώσουν τις δόλιες και καταχρηστικές χρήσεις των φορολογημένων χρημάτων των πολιτών. Είναι απολύτως απαραίτητοι για την καταπολέμηση της απάτης και το Υπουργείο Δικαιοσύνης θα πρέπει να συνεχίσει να τους εξουσιοδοτεί για να αποτρέψει τους απατεώνες να ξεφύγουν, εξαπατώντας τους φορολογούμενους Αμερικανούς πολίτες».

Από τη μελέτη των ανωτέρω περιπτώσεων αποκάλυψης απάτης, κακοδιοίκησης και διαφθοράς αναδεικνύεται η σπουδαιότητα του ρόλου του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (*whistleblower*). Κρατικοί ή δημόσιοι υπάλληλοι και επιστημονικό προσωπικό αποκάλυψαν τις παράνομες πρακτικές που διαπίστωσαν στις υπηρεσίες τους, όχι χωρίς κόστος για κάποιους από αυτούς (απώλεια εργασίας, εκφοβισμός), για ζητήματα όπως η δημόσια υγεία, η σπατάλη δημοσίων πόρων και εξαπάτηση του πολίτη. Τα κίνητρα ήταν διαφορετικά για τον καθένα (αγάπη για το αντικείμενο απασχόλησής τους, οικονομική αποζημίωση, ηθικό σύστημα αξιών κ.ά.). Το σημαντικότερο όμως είναι ότι οι υποθέσεις αυτές ήρθαν στο φως με αποτέλεσμα να σταματήσει η παράνομη συμπεριφορά. Οι περιπτώσεις αυτές κατέδειξαν τη στενή σχέση μεταξύ καταγγελίας και υπευθυνότητας, την διάρρηξη της κουλτούρας της συγκάλυψης και του εφησυχασμού που οδηγούν στην παγίωση παράνομων πρακτικών σε βάρος των πολιτών και των κοινωνικών δικαιωμάτων τους.

4.3 Η έννοια του δημόσιου επιτηρητή (*public watchdog*)

Συναφής με τον όρο *whistleblower* είναι και αυτός του *watchdog* που ετυμολογικά σημαίνει ένα σκύλο που είναι εκπαιδευμένος να προστατεύει ένα μέρος, αλλά αναφέρεται και σε ένα πρόσωπο ή οργανισμό υπεύθυνο για τη διασφάλιση ότι εταιρείες ή άλλοι οργανισμοί τηρούν συγκεκριμένα πρότυπα και δεν ενεργούν παράνομες πράξεις. Ο όρος χρησιμοποιείται και στο χώρο των επιχειρήσεων και αφορά στην παρακολούθηση και τον έλεγχο, από επίσημους οργανισμούς, ότι οι εταιρείες υπακούουν σε συγκεκριμένους κανόνες και νόμους, ώστε να είναι αποδεκτά τα πρότυπα (*standards*) των προϊόντων ή των υπηρεσιών που παρέχουν⁸⁶. Χρησιμοποιείται ιδιαίτερα στη δημοσιογραφία, για την αποκάλυψη σημαντικών πληροφοριών, γεγονός που συμβάλει στην ενίσχυση της ίδιας της δημοκρατίας⁸⁷. Ο έλεγχος και η αξιοποίηση στοιχείων και πληροφοριών από την ερευνητική δημοσιογραφία διευρύνει τη διαφάνεια σε θέματα δημόσιου ενδιαφέροντος.

Από τα πιο γνωστά παραδείγματα *watchdogging* δημοσιογραφίας ήταν το σκάνδαλο *Watergate*, η αποκάλυψη του οποίου ανέτρεψε τον πρόεδρο των ΗΠΑ *Richard Nixon* το 1974. Οι δημοσιογράφοι *Bob Woodward* και *Carl Bernstein*, γράφοντας για την εφημερίδα *Washington Post*, διεξήγαγαν εκτεταμένη δημοσιογραφική έρευνα για να αποδείξουν τη διασύνδεση μεταξύ της κυβέρνησης *Nixon* και των υποκλοπών σε βάρος του αντίπαλου Δημοκρατικού Κόμματος στην Ουάσιγκτον. Η αποκάλυψη των υποκλοπών οδήγησε την κυβέρνηση *Nixon* σε παραίτηση και έφερε στο προσκήνιο το σημαντικό ρόλο των μέσων ενημέρωσης στην αποκάλυψη υποθέσεων διαφθοράς και άλλων εγκλημάτων στη δημόσια σφαίρα.

Επομένως ο όρος *watchdog* στα δημόσια πράγματα, αφορά στην παρακολούθηση ενός δημόσιου οργανισμού, μιας εταιρίας, αλλά και μίας κυβέρνησης ή ακόμη και μεμονωμένων προσώπων με σκοπό την ενημέρωση ή προειδοποίηση των μελών της κοινότητας (τοπική, εθνική ή διεθνή), όταν εντοπίζονται πιθανά ή πραγματικά προβλήματα, μέσω της συλλογής και δημοσιοποίησης κρίσιμων πληροφοριών αλλά ακόμη και με την ανάληψη δράσης.

Σε επίπεδο ελέγχου των κυβερνήσεων, σύμφωνα με το πανεπιστήμιο *Harvard*, η παρακολούθηση διενεργείται είτε από μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς που αναλαμβάνουν να παρακολουθήσουν συγκεκριμένες ενέργειες της κυβέρνησης ή

⁸⁶ Cambridge Dictionary, *watchdog*, (www.dictionary.cambridge.org)

⁸⁷ The Civil Liberties Union for Europe, *What Is Watchdog Journalism: Definition, Examples, Effects On Democracy, Democracy & Justice*, 2022, (www.liberties.eu)

κάποιου κυβερνητικού φορέα, είτε από ειδικούς κυβερνητικούς αξιωματούχους γνωστούς ως «γενικούς επιθεωρητές» που αναλαμβάνουν να ελέγχουν ότι η κυβέρνηση δρα σύννομα και εφαρμόζει τις κατάλληλες πολιτικές χωρίς σπατάλη, απάτη, ή κλοπή των χρημάτων των φορολογουμένων⁸⁸.

Ο *watchdog* εκθέτει ζητήματα που σχετίζονται με την υγεία, την οικονομία, την ασφάλεια, το περιβάλλον ή την ποιότητα ζωής της κοινότητας ή άλλα θέματα δημοσίου συμφέροντος και κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών. Η ανάληψη *watchdogging* δράσης μπορεί να γίνει από το δημότη που παρακολουθεί στενά και συστηματικά τις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου στις οποίες διακυβεύονται θέματα που αφορούν την τοπική κοινότητα, μέχρι το γονέα μαθητή που συμμετέχει στις σχολικές επιτροπές στις οποίες αποφασίζονται θέματα της σχολικής κοινότητας. Εξαιρετικά σημαντική είναι η δράση που αναλαμβάνουν οργανώσεις ή και άτομα σε θέματα περιβάλλοντος με την παρακολούθηση εταιρειών, ώστε να διασφαλιστεί η μη παράνομη έκλυση ρύπων στο περιβάλλον ή η αποφυγή διακρίσεων σε θέματα ανθρώπινου δυναμικού. Όταν διαπιστώνουν την ύπαρξη παράνομων ενεργειών, λειτουργούν και ως καταγγέλλοντες (*whistleblowers*), εκθέτοντας τις παράνομες ή άλλες αρνητικές ενέργειες ή πρακτικές στη δημόσια θέα, αναμένοντας ότι αυτή η έκθεση θα επιφέρει τα κατάλληλα μέτρα ως αποτέλεσμα της δημόσιας κατακραυγής.

Όσον αφορά τη δράση των *watchdogs* στα εθνικά κοινοβούλια, αυτοί αναλαμβάνουν τη στενή παρακολούθηση του νομοθετικού σώματος της πολιτείας (βουλή), για να εμποδίσουν αποφάσεις ή πρακτικές που δεν συνάδουν με το κοινό καλό ή το εθνικό συμφέρον. Η ανάληψη *watchdogging* δράσης εδράζεται στην καλλιέργεια της κοινωνικής κουλτούρας (βλ. Κεφ. 4, υποεν. 4.1), σελ. [49] που επιτάσσει την ενεργοποίηση για το κοινό καλό και την αφιέρωση χρόνου σε θέματα της κοινότητας ή του εργασιακού χώρου, συμβάλλοντας σε ζητήματα που διακυβεύονται και αφορούν μια μικρή ή μεγάλη ομάδα πολιτών.

Σε διεθνή κλίμακα, οργανώσεις όπως η *Amnesty International*, η *Committee to Protect Journalists*, η *Greenpeace* και η *Corporate Watch* παρακολουθούν τη δεοντολογία και τις πρακτικές χωρών ή κυβερνήσεων, του Τύπου, αλλά και τη δράση πολυεθνικών εταιρειών. Στη χώρα μας ενδεικτικά, η μη κερδοσκοπική πρωτοβουλία από τη οργάνωση *Vouliwatch* έχει στόχο την ενεργοποίηση του πολίτη και τη δημοκρατική συμμετοχή του με όπλο την ψηφιακή τεχνολογία. Μέσα από τη δράση

⁸⁸ Harvard Law School, Departments, what is public interest law, watchdog, (www.hls.harvard.edu)

της οι πολίτες μπορούν να ενημερώνονται για θέματα εθνικά και διεθνή, σχετικά με την ανοιχτή διακυβέρνηση, την πρόσβαση στην πληροφορία, αλλά και τρόπους καταπολέμησης της διαφθοράς με αντίστοιχη ενίσχυση της διαφάνειας⁸⁹. Σημαντικό στοιχείο της δράσης της οργάνωσης είναι η δυνατότητα που δίνεται στον πολίτη να συμμετέχει ενεργά στον κοινοβουλευτικό έλεγχο με την άμεση διατύπωση ερωτήσεων προς τους βουλευτές και ευρωβουλευτές, γεγονός που ενισχύει τη συμμετοχική δημοκρατία. Επίσης η διεθνής οργάνωση *Transparency* που στη χώρα μας αντιπροσωπεύεται από την «Διεθνή Διαφάνεια-Ελλάς»⁹⁰, αναλαμβάνει δράσεις όπως:

- Η καταπολέμηση της διαφθοράς με την εφαρμογή θεσμών που θα ενθαρρύνουν τη χρηστή διακυβέρνηση με διαφανείς διαδικασίες.
- Η δραστηριοποίηση για την αποκατάσταση των θεσμών και την καταπολέμηση της διαφθοράς.
- Η ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών για τους κινδύνους που εγκυμονεί η διαφθορά ώστε να συνειδητοποιήσουν ότι υπονομεύεται η δημοκρατία και η λειτουργία της, η κοινωνική δικαιοσύνη και η αλληλεγγύη.
- Η αντιμετώπιση της αδιαφορίας απέναντι σε θέματα αδιαφάνειας και λειτουργίας των θεσμών που δημιουργεί στους πολίτες την αντίληψη ανοχής στη διαφθορά.
- Η προώθηση συνεργασιών τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο.

Η οργάνωση «Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς» συμμετέχει από κοινού με άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Ισπανία, Ιταλία, Γαλλία, Ολλανδία, Λετονία, Λιθουανία, Σλοβενία) στο πρόγραμμα *Integrity Watch* με στόχο την παροχή πληροφοριών σε φορείς που ασκούν δημόσια εξουσία, πολίτες, την κοινωνία των πολιτών αλλά και σε δημοσιογράφους. Δίνεται με αυτό τον τρόπο η δυνατότητα εντοπισμού και πρόληψης της πολιτικής διαφθοράς μέσω της λειτουργίας της πλατφόρμας *Integrity Watch* η οποία λειτουργεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας, δεδομένα που αφορούν περιουσιακά στοιχεία βουλευτών, πηγές χρηματοδότησης των κομμάτων, τις δημόσιες συμβάσεις, τα μητρώα ομάδων συμφερόντων και τις επαφές τους με φορείς άσκησης εξουσίας, συγκεντρώνονται και γίνονται προσβάσιμα στον πολίτη.

⁸⁹ Vouliwatch, Δυναμώνουμε τη Δημοκρατία, (www.vouliwatch.gr)

⁹⁰ Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Το όραμά μας, (www.transparency.gr)

Στην παρούσα εργασία κρίθηκε αναγκαία η αναφορά στη πρακτική παρακολούθησης *watchdogging*, κυρίως σε επίπεδο διακυβέρνησης και δημόσιας διοίκησης διότι είναι συμπληρωματική ή και σε πολλά σημεία ταυτόσημη με την πρακτική *whistleblowing*. Ο απώτερος σκοπός είναι η ευαισθητοποίηση των πολιτών για τα τεκταινόμενα στην δημόσια διακυβέρνηση σε επίπεδο τοπικό, εθνικό ή διεθνές. Σε αυτή τη διαδικασία αποφασιστικής σημασίας αναδεικνύεται η ανάληψη δράσης από το δημόσιο υπάλληλο με την ιδιότητά του ως παράγοντα της δημόσιας διοίκησης αλλά και ως ενεργού πολίτη. Φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς γίνονται γνωστά μόνο μετά από αποφασιστική έρευνα ή από πληροφοριοδότες που αποφάσισαν να μη αποδέχονται αυτές τις πρακτικές που θίγουν το δημόσιο συμφέρον. Αποτέλεσμα αυτής της στάσης, είναι η ενημέρωση του πολίτη για ενέργειες που η κυβέρνηση, οι επιχειρήσεις ή άλλοι προτιμούν να μην έρχονται στο φως.

Η αποκάλυψη παράνομων ενεργειών συντελεί στην ενίσχυση της δημοκρατικής κοινωνίας. Ειδικότερα, όταν η αποκάλυψη γίνεται από το κύτταρο της δημόσιας διοίκησης που είναι ο δημόσιος υπάλληλος ενισχύεται η εμπιστοσύνη μεταξύ διοίκησης και διοικούμενου. Στη δημοκρατία είναι σημαντικό οι πολίτες να κατανοούν και να πληροφορούνται τις ενέργειες του ηγετών τους. Ο δημόσιος υπάλληλος είναι ο *watchdog* που μπορεί να παρακολουθεί σε καθημερινή βάση τη δράση του κρατικού μηχανισμού και να αποκαλύπτει κρυφές κυβερνητικές ή εταιρικές παραβάσεις ή ανικανότητα, να επισημάνει σημαντικά κοινωνικά ζητήματα που απαιτούν επίλυση ή να τονίζει την άδικη μεταχείριση συγκεκριμένων ομάδων ή ατόμων. Δίνει έτσι στον πολίτη τις πληροφορίες που χρειάζεται για να κατανοήσει τις πρακτικές κακοδιοίκησης, αδιαφάνειας αλλά και αδιαφορίας.

Ο πρόεδρος των ΗΠΑ Τόμας Τζέφερσον έχει γράψει: «Οι ενημερωμένοι πολίτες είναι το προπύργιο μιας δημοκρατίας». Επίσης: «Δεν γνωρίζω κανέναν ασφαλή θεματοφύλακα των υπέρτατων εξουσιών μιας κοινωνίας πέρα από τους πολίτες και αν πιστεύουμε ότι δεν είναι αρκετά ενημερωμένοι για να ασκήσουν τον έλεγχό τους με μια υγιή διακριτικότητα, η λύση δεν είναι να τους τον αφαιρέσουμε, αλλά να τους ενημερώσουμε για τη διακριτική τους ευχέρεια». Με άλλα λόγια, η διατήρηση της δημοκρατίας εξαρτάται από την άσκηση των εξουσιών της από όλους τους πολίτες. Εάν δεν να έχουν τις γνώσεις και τις πληροφορίες για να ασκήσουν αυτές τις εξουσίες, θα πρέπει να τους παρέχονται.

4.4 Ο κίνδυνος των αντιποίνων αποτελεί τροχοπέδη στις καταγγελίες

Ο δημόσιος υπάλληλος ο οποίος με την καταγγελία του θέλει να προλάβει ή να καταγγείλει την τέλεση μιας αξιόποινης πράξης, ιδίως σε υποθέσεις πολύ σημαντικές για το κοινωνικό σύνολο, από τις οποίες πράξεις οι δράστες αποκομίζουν μεγάλο όφελος (δημόσιες συμβάσεις, αναθέσεις έργων κ.ά.), ενδέχεται να έρθει αντιμέτωπος με αντιδράσεις στο εργασιακό του περιβάλλον (εργοδότης, προϊστάμενος, συνάδελφος), ιδίως αν τα πρόσωπα αυτά εμπλέκονται στις καταγγελλόμενες πράξεις. Για παράδειγμα, η καταγγελία μιας επιβλαβούς για το δημόσιο συμφέρον σύμβασης, μπορεί να συνεπάγεται δυσμενείς για τον καταγγέλλοντα υπάλληλο ή λειτουργό ενέργειες (λ.χ. άρνηση προαγωγής, αφαίρεση αρμοδιοτήτων, απομόνωση, δυσμενή μετάθεση κ.ά.), αλλά και ενδεχόμενες πειθαρχικές διώξεις ή και ψυχολογικές πιέσεις.

Ο *Walter Loewen*, ένας βετεράνος στρατιωτικός εργαζόταν τα τελευταία 16 χρόνια ως ειδικός στην Εθνική Περιβαλλοντική Πολιτική *National Environmental Policy Act (NEPA)* έχοντας δημοσιεύσει κριτικές και μελέτες της *NEPA* σε πολλά επιστημονικά περιοδικά. Είχε μάλιστα λάβει χρηματικά βραβεία και άλλες αναγνωρίσεις για την ποιότητα του έργου του στον οργανισμό. Ο εν λόγω υπάλληλος αντιτάχθηκε στους ανωτέρους του αξιωματούχους που δεν αντιμετώπισαν τις σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στα αποδημητικά πτηνά, όπως η απώλεια τοποθεσιών για τη δημιουργία φωλιών από τα γεράκια, τα κερκινέζια, τις κουκουβάγιες και άλλα αρπακτικά, οι οποίες προέκυψαν από το σχέδιο κατασκευής 5.000 γεωτρήσεων πετρελαίου και φυσικού αερίου, 1.400 μιλίων αγωγών αερίου και νερού, νέων δρόμων και ηλεκτρικών δικτύων στην κομητεία *Converse*. Το *Wyoming Bureau of Land Management (BLM)* μάλιστα ενίσχυσε αυτές τις ανησυχίες του καταργώντας τους βασικούς περιορισμούς σχετικά με τις γεωτρήσεις και άλλες εργασίες κατά τη διάρκεια των περιόδων αναπαραγωγής και δημιουργίας φωλιών των πτηνών. Σε απάντηση των επισημάνσεων και των κινδύνων που κατήγγειλε ο *Loewen*, η επικεφαλής του *BLM Wyoming*, *Jennifer Fleuret McConchie*, του αφαίρεσε τα περισσότερα από τα καθήκοντά του και στη συνέχεια κίνησε τη διαδικασία απομάκρυνσής του από την ομοσπονδιακή υπηρεσία, την οποία ολοκλήρωσε τελικά στις 19 Φεβρουαρίου 2021 και η οποία βασίστηκε σε υποτιθέμενη κακή απόδοση του *Loewen*⁹¹.

⁹¹ Jenkins P., “BLM Fires Migratory Bird Whistleblower”, on *Public Employees for Environmental Responsibility*, 2021, (www.peer.org)

Η δημοσιοποίηση των ενεργειών της διοίκησης, που ήταν βλαπτικές για το δημόσιο συμφέρον (προστασία περιβάλλοντος), από υπάλληλο της υπηρεσίας είχε ως αποτέλεσμα την άδικη απόλυσή του και αντικατοπτρίζει την απροθυμία της διοίκησης για αλλαγή της νοοτροπίας της αδιαφορίας για το κοινωνικό σύνολο μπροστά στα στενά υπηρεσιακά συμφέροντα, καταφεύγοντας στην τιμωριτική πρακτική ως αντίποινα για την πράξη της αποκάλυψης.

Σε ακραίες περιπτώσεις μπορεί ο καταγγέλλων ή οι οικείοι του να δέχονται απειλές ακόμη και κατά της ζωής τους, αστικές αξιώσεις αποζημίωσης ή ποινικές διώξεις. Εκτός αυτών, εφόσον ο καταγγέλλων αποκαλύπτει στοιχεία που έχουν να κάνουν με τη λειτουργία της υπηρεσίας, μπορεί να αντιμετωπίσει και δίωξη για παραβίαση υπηρεσιακού καθήκοντος, για παραβίαση της υποχρέωσης εχεμύθειας ή ακόμη και εντελώς ψευδείς κατηγορίες.

4.5 Η μελέτη περίπτωσης μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος στο εθνικό σύστημα υγείας της Μεγάλης Βρετανίας (NHS)

Ανάλογη είναι και η περίπτωση υπαλλήλου εργαζόμενης στο εθνικό σύστημα υγείας της Μεγάλης Βρετανίας για περισσότερο από είκοσι χρόνια φροντίζοντας ασθενείς με διανοητικές διαταραχές σε δημόσια δομή, όταν άρχισε να ανησυχεί για την ελλιπή φροντίδα στους ασθενείς, από μέρος του νοσηλευτικού προσωπικού η οποία έθετε σε κίνδυνο τη ζωή τους. Παρατήρησε ότι μέρος του νοσηλευτικού προσωπικού παραβίαζε το ωράριο εργασίας (προσέλευση αργότερα και αποχώρηση νωρίτερα) ή προσωπικό που κοιμόταν την ώρα της βάρδιας, με αποτέλεσμα οι ασθενείς να βρίσκονται χωρίς επίβλεψη για αρκετές ώρες, ενώ υπήρξε παρούσα και σε περιστατικό κακομεταχείρισης ασθενούς την ώρα του φαγητού.

Οι συστάσεις προς τους συναδέλφους της δεν είχαν αποτέλεσμα και ως εκ τούτου κατέφυγε στην διεύθυνση της υπηρεσίας χωρίς όμως ανταπόκριση. Αποφάσισε να ακολουθήσει υπηρεσιακά την εσωτερική διαδικασία *whistleblowing* του νοσοκομείου, αναφέροντας τουλάχιστον τέσσερα περιστατικά κακοποίησης ασθενών εκ μέρους του προσωπικού. Μία εβδομάδα μετά την καταγγελία της, η υπάλληλος τέθηκε σε διαθεσιμότητα ύστερα από ισχυρισμούς εναντίον της για ρατσιστικά σχόλια σε συναδέλφους, τους οποίους ίδια είχε καταγγείλει για κακοποίηση ασθενών, καθώς και εκ μέρους της διοίκησης. Δύο μήνες αργότερα η υπάλληλος απολύθηκε από την εργασία της.

Η ίδια πιστεύει ότι δεν οδήγησαν οι ψευδείς ισχυρισμοί εναντίον της στην απόλυσή της, αλλά οι καταγγελίες της με τις οποίες είχε εγείρει σοβαρές ανησυχίες για την ασφάλεια των ασθενών. Άσκησε έφεση στην απόφαση απόλυσής της χωρίς αποτέλεσμα, καταφεύγοντας ταυτόχρονα στη επιβλέπουσα αρχή της υπηρεσίας της, την *Clinical Commissioning Groups (CCG)*, η οποία εντάσσεται στο εθνικό σύστημα υγείας της Μεγάλης Βρετανίας (*NSH*), και επιφορτίζεται με την παροχή καλύτερων υπηρεσιών υγείας στους ασθενείς. Ως αποτέλεσμα η *CCG* προέβη σε μια σειρά ενεργειών, μία από τις οποίες ήταν η διενέργεια επιτόπιων επισκέψεων από την ομάδα ποιότητας του φορέα για την αξιολόγηση των υπηρεσιών του νοσοκομείου⁹².

4.6 Η νομοθετική προστασία του μάρτυρα δημόσιου συμφέροντος (*whistleblower*)

Η δυνατότητα του δημοσίου υπαλλήλου να προβεί στην αποκάλυψη αξιόποινων πράξεων που συμβαίνουν στο χώρο της δημόσιας υπηρεσίας διακυβεύεται και αποδυναμώνεται από τον κίνδυνο που αντιμετωπίζει να διωχθεί ο ίδιος πειθαρχικά, ποινικά ή και αστικά. Αυτός ο κίνδυνος αποτελεί και το μεγαλύτερο αποτρεπτικό παράγοντα υποβολής σχετικών καταγγελιών. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ), ήδη από το 1982 και για την προστασία των καταγγελλόντων, έχει προβλέψει στη Διεθνή Σύμβαση Εργασίας ως αβάσιμο λόγο απόλυσης στις καταγγελίες συμβάσεων εργασίας τις αποκαλύψεις των εργαζομένων για παραβάσεις εναντίον του εργοδότη⁹³. Δυστυχώς έως σήμερα, αυτή η σύμβαση δεν έχει κυρωθεί από την ελληνική πολιτεία. Ωστόσο σχετική ρύθμιση προβλέπεται στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, της συνθήκης των χωρών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης και συγκεκριμένα στο άρθρο 24 περ. α', που έχει κυρωθεί με το ν. 4359/2016⁹⁴. Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος διεθνώς έχει αντιμετωπιστεί διαφορετικά σε κάθε έννομη τάξη, με τις ΗΠΑ και τη Μεγάλη Βρετανία να έχουν την πρωτοπορία σε αυτόν τον κρίσιμο τομέα για την αποτελεσματικότητα της πρακτικής *whistleblowing*.

4.6.1 ΗΠΑ (*Whistleblower Protection Act*)

Για την προστασία των *whistleblowers* στη δημόσια διοίκηση, σταθμό αποτελεί η θέσπιση του νόμου περί προστασίας των καταγγελλόντων «*Whistleblower Protection*

⁹² lou@protect-advice.org.uk, “Mental health worker speaks out over poor patient care”, 2020, (www.protect-advice.org.uk)

⁹³ Διεθνής Σύμβαση Εργασίας (ΔΣΕ) 158, Για τη λύση της σχέσης εργασίας με πρωτοβουλία του εργοδότη, 1982, άρθρα 4 & 9

⁹⁴ Ν.4359/2016 (ΦΕΚ 5 Α' 2016), Κύρωση Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη

Act» (WPA) για τους ομοσπονδιακούς υπαλλήλους των ΗΠΑ το 1989. Ο νόμος προστατεύει τους ομοσπονδιακούς υπαλλήλους και τους αιτούντες απασχόληση που αποκαλύπτουν νόμιμα πληροφορίες που εύλογα πιστεύουν ότι αποδεικνύουν τα εξής⁹⁵:

- παραβίαση νόμου, κανόνα ή κανονισμού
- σοβαρή κακοδιαχείριση
- σπατάλη κεφαλαίων
- κατάχρηση εξουσίας
- ουσιαστικό και ειδικό κίνδυνο για τη δημόσια υγεία ή ασφάλεια.

Με το νόμο «*Whistleblower Protection Enhancement Act*» (WPEA) του 2012, διευρύνθηκε το προστατευτικό πλαίσιο σε περισσότερες κατηγορίες υπαλλήλων ενισχύοντας την προστασία των ομοσπονδιακών υπαλλήλων που αναφέρουν απάτη, σπατάλη και κατάχρηση. Διευκρινίζει επίσης το εύρος των προστατευόμενων αποκαλύψεων και ορίζει ότι η δημοσιοποίηση ή αποκάλυψη δεν χάνει την προστασία της ακόμη και στις περιπτώσεις:

- Που η αποκάλυψη έγινε σε κάποιον, συμπεριλαμβανομένου ενός επόπτη, που συμμετείχε στην αδικοπραξία που αποκαλύφθηκε.
- Που η αδικοπραξία που αναφέρθηκε έχει προηγουμένως αποκαλυφθεί.
- Ανεξαρτήτως του κινήτρου του εργαζομένου να αναφέρει την παράβαση.
- Που η αποκάλυψη έγινε ενώ ο υπάλληλος ήταν εκτός υπηρεσίας.
- Που η αποκάλυψη έγινε κατά τη διάρκεια της κανονικής άσκησης των καθηκόντων του υπαλλήλου.
- Ανεξαρτήτως του χρονικού διαστήματος που έχει περάσει από την εμφάνιση των γεγονότων που περιγράφονται στη γνωστοποίηση.
- Γνωστοποιήσεων που δεν γίνονται γραπτώς.

Επίσης ο νόμος προστατεύει τις αποκαλύψεις για τις οποίες ένας υπάλληλος πιστεύει εύλογα ότι αποτελούν αποδεικτικά στοιχεία λογοκρισίας που σχετίζονται με έρευνα, ανάλυση ή τεχνικές πληροφορίες που προκαλούν ή θα προκαλέσουν σοβαρή κρατική σπατάλη ή κακοδιαχείριση, κατάχρηση εξουσίας, ουσιαστικό και συγκεκριμένο κίνδυνο για τη δημόσια υγεία ή ασφάλεια, ή οποιαδήποτε παράβαση νόμου.

⁹⁵ Public Employees for Environmental Responsibility, “What is Whistleblowing?”, (www.peer.org)

Επεκτείνει τις κυρώσεις που επιβάλλονται για παραβίαση της προστασίας των καταγγελλόντων και καθιερώνει τη θέση του Διαμεσολαβητή για την προστασία των μαρτύρων (*Ombudsman*)⁹⁶.

Ο WPA προστατεύει τους καταγγέλλοντες από τυχόν αντίποινα καλύπτοντας αναλυτικά μια σειρά από αντίποινα σχετικά με τον εργοδότη (διευθυντή, προϊστάμενο ή διαχειριστή) που απολύει εργαζόμενο ή προβαίνει σε οποιοδήποτε άλλου είδους δυσμενούς δράσης εναντίον εργαζόμενου επειδή εμπλέκεται σε προστατευμένη δραστηριότητα όπως⁹⁷: Απόλυση, υποβιβασμός, άρνηση υπερωριών ή προαγωγής, άρνηση παροχής ωφελημάτων, άρνηση πρόσληψης ή επαναπρόσληψης, εκφοβισμό ή παρενόχληση, απειλές, τοποθέτηση σε λιγότερο επιθυμητή θέση ή ενέργειες που επηρεάζουν τις προοπτικές προαγωγής (όπως ο αποκλεισμός ενός υπαλλήλου από προγράμματα κατάρτισης), μείωση ή αλλαγή μισθού ή ωραρίου. Ακόμη περιλαμβάνει πιο λεπτές ενέργειες αντιποίνων, όπως η απομόνωση, η κοροϊδία ή η ψευδής κατηγορία του υπαλλήλου για κακή απόδοση, μαύρη λίστα (σκόπιμη παρέμβαση στην ικανότητα ενός εργαζομένου να αποκτήσει μελλοντική απασχόληση), εξαναγκασμός σε παραίτηση από αφόρητες συνθήκες που δημιουργεί ο εργοδότης, καταγγελία ή απειλή καταγγελίας για υπάλληλο στην αστυνομία ή στις αρχές μετανάστευσης.

Ο *James Bobreski*, ως τεχνικός ελέγχου διεργασιών στην *Blue Plains Advanced Wastewater* της *D.C. Water and Sewer Authority* εργαζόταν στη μονάδα επεξεργασίας λυμάτων. Ο εν λόγω υπάλληλος εξέφρασε ανησυχίες για ελαττωματικούς συναγερμούς αερίου χλωρίου καθώς και της παράνομης αποθήκευσης πάνω από 100 τόνους υγρού χλωρίου. Αφού προσπάθησε να ειδοποιήσει τους επόπτες και τους προέτρεψε να κάνουν τις απαραίτητες επισκευές, δέχθηκε αντίποινα και απολύθηκε για την καταγγελία του. Η υπόθεση ήρθε στη δημοσιότητα μέσω της εφημερίδας *Washington Post* και το δικαστήριο έκρινε ότι είχε απολυθεί άδικα ενώ σωστά πρώτα είχε προβεί σε προστατευμένες αποκαλύψεις στους επόπτες της υπηρεσίας του και στη συνέχεια δημοσιοποίησε τις ανησυχίες του. Η δικαστική απόφαση επέβαλε στην Αρχή Ύδρευσης και Αποχέτευσης στην οποία υπάγεται η *D.C. Water and Sewer Authority* να καταβάλει στον *Bobreski* αποζημίωση

⁹⁶ Consumer Product Safety Commission, “Whistleblower Protection Act (WPA)”, (cpsc.gov)

⁹⁷ Occupational Safety and Health Administration, “Protection from Workplace Retaliation”, U.S. Department of Labor, (www.whistleblower.gov)

συν τα νομικά έξοδα, ενώ οι αποκαλύψεις του οδήγησαν στην απομάκρυνση του υγρού χλωρίου από το εργοστάσιο⁹⁸.

Η ομοσπονδιακή περιβαλλοντική νομοθεσία των ΗΠΑ περιλαμβάνει διατάξεις που προστατεύουν τους καταγγέλλοντες από αντίποινα εργοδοτών, συμπεριλαμβανομένης της απόλυσης, της αναστολής εργασίας ή του υποβιβασμού για συμμετοχή σε δραστηριότητες πληροφοριοδοτών όπως οι νόμοι:

- *Safe Water Drinking Act*
- *Federal Water Pollution Control Act*
- *Toxic Substances Control Act*
- *Solid Waste Control Act*
- *Clean Air Act*
- *Energy Reorganization Act*
- *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*

Σύμφωνα με διατάξεις αυτών των νόμων, οι εργαζόμενοι που καταγγέλλουν περιβαλλοντική απάτη προστατεύονται από αντίποινα από τον εργοδότη τους. Οι εργαζόμενοι που υφίστανται αντίποινα για καταγγελίες μπορούν να υποβάλουν καταγγελία στον Οργανισμό Υγιεινής και Ασφάλειας στην Εργασία *OSHA* εντός 30 ημερών⁹⁹. Οι πιθανές διορθωτικές κινήσεις περιλαμβάνουν την αποκατάσταση του εργαζομένου στη θέση του, την απόδοση οφειλόμενων μισθών με τόκους, αλλά και αποζημιώσεις για δικηγορικά έξοδα.

Για παράδειγμα, ο νόμος *Safe Drinking Water Act (SDWA)* που αφορά στην προστασία του πόσιμου νερού στις ΗΠΑ, θέτει συγκεκριμένα πρότυπα για την ποιότητα του πόσιμου νερού, απαγορεύει τη χρήση επικίνδυνων υλικών (όπως σωλήνες μόλυβδου) και ρυθμίζει τις εκροές ακάθαρτων υδάτων στο έδαφος για την αποφυγή εισόδου τους στο δίκτυο δημόσιας ύδρευσης¹⁰⁰. Οι διατάξεις του *SDWA* για τους καταγγέλλοντες παραβιάσεις του συγκεκριμένου νόμου ισχύουν για όλους τους εργαζόμενους, τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα. Ο νόμος προστατεύει τους υπαλλήλους που υποβάλλουν καταγγελία για παραβίαση του *SDWA*, που καταθέτουν ή πρόκειται να καταθέσουν σε δικαστική διαδικασία βάσει του νόμου ή που εκφράζουν την ανησυχία τους για παραβίαση του *SDWA* σε ανώτερο επίπεδο

⁹⁸ National Whistleblower Center (NWC), James Bobreski DC Water Whistleblower, (www.whistleblower.org)

⁹⁹ U. S. Department of Labor, “Occupational Safety and Health Administration (OSHA)”, (www.osha.gov)

¹⁰⁰ U. S. Department of Labor, “Safe Drinking Water Act (SDWA)”, (www.whistleblowers.gov)

διοίκησης. Ο *SDWA* απαγορεύει οποιεσδήποτε δυσμενείς ενέργειες κατά του προσωπικού που γίνονται από τον εργοδότη ως αντίποινα, οι οποίες έχουν αρνητική επίδραση στους όρους, τις προϋποθέσεις ή τα προνόμια απασχόλησης του εργαζόμενου. Οι δυσμενείς ενέργειες για το προσωπικό μπορεί να περιλαμβάνουν, χωρίς να περιορίζονται μόνο σε αυτά τα εξής:

- Τερματισμό της απασχόλησης.
- Υποβιβασμό.
- Άρνηση προαγωγής.
- Άρνηση πληρωμής υπερωριών.
- Άρνηση πρόσληψης ή επαναπρόσληψης.
- Εκφοβισμό ή άλλη σωματική ή λεκτική απειλητική συμπεριφορά.
- Αδικοιολόγητη επιβολή πειθαρχίας.
- Αδικοιολόγητη αρνητική αξιολόγηση απόδοσης.
- Αναστολή ή άλλη αναγκαστική άδεια.
- Μείωση μισθού ή ωραρίου.
- Άρνηση παροχών.
- Υπαναχώρηση που επηρεάζει αρνητικά τις προοπτικές προαγωγής, την αρχαιότητα ή άλλα οφέλη.
- Μαύρη λίστα.
- Αλλαγή εργασιακών καθηκόντων (αφαίρεση ή υπερβολική προσθήκη νέων).

4.6.2 Αδυναμίες του νόμου *WPA*

Ο *Whistleblowing Protection Act* είναι ένας από τους πιο ισχυρούς νόμους προστασίας των πληροφοριοδοτών στις ΗΠΑ, ωστόσο η ανεξάρτητη οργάνωση *POGO* επισημαίνει τις αδυναμίες του, που κυρίως έχουν να κάνουν με τις γραφειοκρατικές διαδικασίες, τις καθυστερήσεις στην εκδίκαση των υποθέσεων που χρονίζουν, αλλά και κατηγορίες ομοσπονδιακών υπαλλήλων που δεν καλύπτονται από το νόμο. Το *Project On Government Oversight (POGO)*¹⁰¹ είναι ένας ανεξάρτητος φορέας παρακολούθησης (*watchdog*), που δραστηριοποιήθηκε αρχικά στο αμερικάνικο Πεντάγωνο, που ερευνά και αποκαλύπτει τη σπατάλη, τη διαφθορά και την κατάχρηση εξουσίας όταν η κυβέρνηση αποτυγχάνει να εξυπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον ή φιμώνει όσους αναφέρουν παραπτώματα. Επέκτεινε την

¹⁰¹ Project On Government Oversight, “Mission and Vision”, (www.pogo.org)

αποστολή της στον έλεγχο της δράσης συνολικά της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, ενώ σημαντικό κομμάτι της αποτελούν οι πληροφοριοδότες (*whistleblowers*). Το έργο των τελευταίων δυσκολεύει διότι αδυνατούν να λάβουν προσωρινή βοήθεια όσο εκκρεμούν οι υποθέσεις τους, καθώς το *MSPB* βρίσκεται εκτός λειτουργίας. Το *Merit Systems Protection Board (MSPB)* είναι μια ανεξάρτητη, οιονεί δικαστική υπηρεσία της εκτελεστικής εξουσίας που λειτουργεί ως θεματοφύλακας των ομοσπονδιακών αξιοκρατικών συστημάτων. Χωρίς αυτό το συμβούλιο, το Γραφείο του Ειδικού Συμβούλου *Office of Special Counsel*, το οποίο συνηγορεί υπέρ των καταγγελιών, δεν έχει τρόπο να ζητήσει την αναστολή των ενεργειών της διοίκησης κατά τη διάρκεια διερεύνησης των εικαζόμενων αντιποίνων, επειδή η απόφαση για χορήγηση ή άρνηση τέτοιας αναστολής επαφίεται στα μέλη του *MSPB*.

Η αναστολή λειτουργίας του *MSPB* αποτελεί ένα από τα πολλά εμπόδια στην ομοσπονδιακή γραφειοκρατία που πρέπει να ξεπεράσουν οι περισσότεροι πληροφοριοδότες για να λάβουν μόνιμη δικαίωση από αντίποινα και διορθωτικές ενέργειες (όπως η αντιστροφή ενός υποβιβασμού και η λήψη αναδρομικών αποδοχών). Όταν το Γραφείο του Ειδικού Εισαγγελέα εκδίδει ένα πόρισμα υπέρ ενός καταγγέλλοντος, η υπηρεσία του καταγγέλλοντος απευθύνει έκκληση στο *MSPB* να επανεξετάσει το πόρισμα αλλά χωρίς το συμβούλιο, η υπόθεση μπαίνει σε μια λίστα αναμονής 2.000 και πλέον εκκρεμών υποθέσεων για επανεξέταση.

Ακόμη όμως και με το συμβούλιο *MSPB* πλήρως λειτουργικό πολλές υποθέσεις αντιποίνων καταγγελιών απαιτούν χρόνια και συχνά είναι ανέφικτο για τους καταγγέλλοντες να βρουν νομική προστασία. Πρόσθετα προβλήματα υπάρχουν για τους καταγγέλλοντες που εργάζονται στον τομέα των πληροφοριών του Πενταγώνου διότι δεν υπάρχει μηχανισμός νομοθετικής προστασίας τους. Αντί να μπορούν να υποβάλουν αίτηση σε ένα όργανο όπως το *MSPB* ή ένα δικαστήριο για την παροχή προστασίας, οι καταγγέλλοντες περιορίζονται να απευθυνθούν μόνο στο γενικό επιθεωρητή της υπηρεσίας τους ή στο γενικό επιθεωρητή του τομέα πληροφοριών. Σε κάποιες περιπτώσεις οι γενικοί επιθεωρητές διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στη διερεύνηση των αποκαλύψεων και των αντιποίνων στους καταγγέλλοντες, δεν είναι όμως σε θέση να επιβάλουν τις συστάσεις τους για διορθωτικές ενέργειες κατά της υπηρεσίας που αντέδρασε εναντίον τους¹⁰².

¹⁰² Hempowicz L., “The State of Whistleblower Protections and Ideas for Reform”, on *Testimony, Project On Government Oversight*, 2020, (www.pogo.org)

4.6.3 Μεγάλη Βρετανία (Public Interest Disclosure Act)

Σημαντική για την προστασία των καταγγελλόντων που προβαίνουν σε σχετικές καταγγελίες παράνομων πράξεων κατά του δημόσιου συμφέροντος τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα αποτέλεσε η θέσπιση στη Μεγάλη Βρετανία, ήδη από 1998 του νόμου *Public Interest Disclosure Act (PIDA)*¹⁰³. Στο μέρος του νόμου που αφορά στις προϋποθέσεις αποκάλυψης, αναφέρεται ότι αυτές αφορούν στην αποκάλυψη πληροφοριών οι οποίες κατά την εύλογη πεποίθηση του εργαζόμενου έχουν μία ή περισσότερες ενδείξεις ότι:

- Ένα ποινικό αδίκημα έχει διαπραχθεί, διαπράττεται ή είναι πιθανό να διαπραχθεί.
- Ένα πρόσωπο παρέλειψε, παραλείπει ή είναι πιθανό να μην συμμορφωθεί με οποιαδήποτε νομική υποχρέωση στην οποία υπόκειται.
- Έχει συμβεί, συμβαίνει ή είναι πιθανό να συμβεί δικαστική πλάνη.
- Η υγεία ή η ασφάλεια οποιουδήποτε ατόμου έχει τεθεί, είναι ή είναι πιθανό να τεθεί σε κίνδυνο.
- Το περιβάλλον έχει υποστεί ζημιά, είναι ή είναι πιθανό να υποστεί ζημιά.
- Οι πληροφορίες που τείνουν να δείχνουν οποιοδήποτε θέμα που εμπίπτει σε οποιαδήποτε από τις προηγούμενες παραγράφους, έχουν, είναι ή είναι πιθανό να αποκρύπτονται σκόπιμα¹⁰⁴.

Οι καταγγελίες πρέπει να αφορούν ποινικά αδικήματα, κινδύνους για τη δημόσια υγεία, την ασφάλεια, το περιβάλλον κ. ά. Με τη μεταρρύθμιση του νόμου το 2013, γίνεται απάλειψη της φράσης «καλή πίστη», ως αναγκαίου στοιχείου για την ύπαρξη προστασίας του καταγγέλλοντος και την καταβολή αποζημίωσης για αντίποινα σε βάρος εργαζόμενου στο δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα. Την θέση της παίρνει η φράση «εύλογη πεποίθηση» (*reasonable belief*), η οποία πρέπει να διακατέχει τον καταγγέλλοντα και ότι η αποκάλυψή του γίνεται υπέρ του δημόσιου συμφέροντος. Η έκφραση «εύλογη πεποίθηση» έχει την έννοια ότι δεν είναι απαραίτητο οι πληροφορίες που αποκαλύπτονται να είναι πράγματι αληθείς. Στις περισσότερες περιπτώσεις όπου έχει εκφραστεί μια πραγματική ανησυχία, ο εργαζόμενος δείχνει εύλογη πεποίθηση για την ανησυχία του χωρίς να υποχρεώνεται να το αποδεικνύει. Ωστόσο, οι ανησυχίες του θα πρέπει να έχουν κάποια λογική βάση ώστε να πιστεύει

¹⁰³ Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ., όπ. π. (υποσημ. 44), σελ. 34, 35

¹⁰⁴ UK Public General Acts, “Public Interest Disclosure Act 1998”, Section 1, (www.legislation.gov.uk)

ότι υπήρξε κάποια αδικοπραξία ανεξάρτητα αν αργότερα αποδειχθεί ότι έκανε λάθος¹⁰⁵.

4.6.4 Κριτική αποτίμηση του νόμου *PIDA*

Από το 1998 που ψηφίστηκε για πρώτη φορά ο νόμος *Public Interest Disclosure Act (PIDA)*, μόλις το 17% των εργαζομένων που απολύθηκαν, αφού κατήγγειλαν αδικήματα, κέρδισαν τις υποθέσεις άδικης απόλυσής τους σύμφωνα με ανάλυση του Ευρωπαϊκού Κέντρου για τα Δικαιώματα των *whistleblowers* (*European Center for Whistleblower Rights*)¹⁰⁶. Το Κέντρο εξέτασε 115 υποθέσεις *PIDA* που δημοσιεύθηκαν το 2019 από τα δικαστήρια της Μεγάλης Βρετανίας. Από τα συγκεντρωθέντα στοιχεία ενδεικτικά προέκυψε ότι κανένας από τους τρεις υπαλλήλους που ζήτησαν προσωρινή βοήθεια δεν κέρδισε την υπόθεσή του στο δικαστήριο αλλά ούτε και ο ένας υπάλληλος που ζήτησε να αποκατασταθεί στη δουλειά του. Ο μέσος χρόνος μιας υπόθεσης που αφορούσε στο νόμο *PIDA* έφτανε τους 16,4 μήνες για να ολοκληρωθεί, από την έναρξη των αντιποίνων έως ότου το δικαστήριο εξέδωσε την απόφασή του, όπως διαπίστωσε το Ευρωπαϊκό Κέντρο. Μάλιστα μια υπόθεση διήρκεσε έξι χρόνια. Η μέση αποζημίωση για τα άτομα που κέρδισαν τις υποθέσεις τους ήταν 28.010 λίρες Αγγλίας, λίγο μικρότερη δηλαδή από τον μέσο μισθό ενός έτους στη Μεγάλη Βρετανία..

Ο νόμος *PIDA* επίσης, παρέχει στους δικαστές τεράστια περιθώρια υποκειμενικότητας για να απορρίψουν τις αξιώσεις για αντίποινα από καταγγέλλοντες. Τα δικαστήρια έχουν αποφανθεί κατά των εργαζομένων, ακόμη και όταν αναγνώρισαν ότι πληρούσαν τον νομικό ορισμό του *whistleblower*, ενεργούσαν υπέρ του δημοσίου συμφέροντος και είχαν απολυθεί άδικα. Κάποιοι δικαστές αναγνώρισαν τη σχέση μεταξύ της καταγγελίας και της απόλυσης, ωστόσο αποφάνθηκαν εναντίον του υπαλλήλου. Σε πολλές δικαστικές υποθέσεις οι υπάλληλοι έχασαν τις δίκες επειδή δεν μπορούσαν να εκπληρώσουν την απαίτηση του νόμου και να αποδείξουν ότι απολύθηκαν επειδή ήταν καταγγέλλοντες. Σε μια σειρά δικαστικών αποφάσεων, οι δικαστές αποφάνθηκαν κατά των εργαζομένων που πληρούσαν τον νομικό ορισμό του *whistleblower* για τους εξής λόγους¹⁰⁷:

¹⁰⁵ PIDA, “What is reasonable belief”, (www.protect-advice.org.uk)

¹⁰⁶ Worth M., “Unsafe and Unsound: How Citizens Suffer under the UK’s Outdated Whistleblower Protection System”, on *Editorial*, Whistleblowers Network News, (www.whistleblowerblog.org)

¹⁰⁷ Thomson Reuters Foundation, “PROTECTING WHISTLEBLOWERS IN THE UK: A New Blueprint”, pg. 27-32, (www.trust.org)

- Εξασθένηση των επαγγελματικών σχέσεων.
- Κακές σχέσεις και δυσλειτουργική κατάσταση.
- Γενικές ανησυχίες ως προς τις εργασιακές σχέσεις.
- Η συμπεριφορά του ενάγοντα και η εργασιακή σχέση του με τον εργοδότη είχαν καταστεί μη βιώσιμες.

Αυτές οι διαπιστώσεις αναδεικνύουν την ανάγκη συνεχούς ενημέρωσης των προστατευτικών μέτρων στο πλαίσιο του νόμου *PIDA*, όταν για παράδειγμα οι πληροφοριοδότες πρέπει πρώτα να υποστούν επιπτώσεις στην εργασία τους πριν αρχίσουν να επωφελούνται από τις διατάξεις του νόμου, αλλά και για τις γραφειοκρατικές καθυστερήσεις και την υποκειμενικότητα των δικαστών στην εκδίκαση των υποθέσεων.

4.6.5 Ευρωπαϊκή Ένωση

Η ΕΕ υστερεί σημαντικά στην αντιμετώπιση του συγκεκριμένου προβλήματος, προβαίνοντας συνήθως στην υιοθέτηση κανονιστικών κειμένων για την καταπολέμηση της διαφθοράς που περιέχουν προστατευτικά μέτρα για τους πληροφοριοδότες (*whistleblowers*), που περιορίζονται όμως σε γενικές οδηγίες για τη λήψη μέτρων από τα κράτη μέλη. Ενδεικτικά αναφέρονται:

- Το άρθρο 22 της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης.
- Το άρθρο 9 της Σύμβασης αστικού δικαίου για τη διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης.
- Το άρθρο 33 της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά της διαφθοράς.
- Η σύσταση CM/Rec (2014)7 που υιοθέτησε η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των «*whistleblowers*».
- Η Οδηγία EUR-Lex 52011DC0308 (EE /COM/2011/0308) στο κεφάλαιο 4 παρ. 1.3 και στο πλαίσιο καταπολέμησης της δωροδοκίας κάνει γενική αναφορά για μελλοντική αξιολόγηση της προστασίας των πληροφοριοδοτών.

4.6.6 Η οδηγία (ΕΕ) 2019/1937

Σημαντική κανονιστική πρωτοβουλία για την προστασία των πληροφοριοδοτών κρίνεται η τελευταία Οδηγία της ΕΕ προς τα κράτη-μέλη της, με την οποία δίνονται

κατευθύνσεις για τη δράση των *whistleblowers* τόσο στον ιδιωτικό, όσο και στο δημόσιο τομέα, ενώ δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στα μέτρα προστασίας τους. Η ΕΕ δίνοντας μεγάλη σημασία στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος στα κράτη-μέλη της εξέδωσε την Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 για την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβάσεις του δικαίου της ΕΕ. Ο σκοπός της Οδηγίας (άρθρο 1) είναι η διατύπωση μιας σειράς από ελάχιστα κοινά πρότυπα, βάσει των οποίων τα κράτη μέλη της ΕΕ, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα κλήθηκαν να σχεδιάσουν ένα αποτελεσματικό σύστημα προστασίας των πληροφοριοδοτών έως το τέλος του 2021. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή έκριναν ως εξαιρετικά σημαντική την προστασία των πληροφοριοδοτών δημόσιου συμφέροντος για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου σε τομείς όπως οι δημόσιες συμβάσεις, οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, η ασφάλεια των προϊόντων που διατίθενται στην εσωτερική αγορά, η ασφάλεια των μεταφορών, η προστασία του περιβάλλοντος, η δημόσια υγεία κ.ά. (άρθρο 2)¹⁰⁸.

Περιληπτικά, σύμφωνα με την Οδηγία (Κεφ. II & III), η ανάληψη δράσης *whistleblowing* μπορεί να γίνει εσωτερικά, όπου ο καταγγέλλων απευθύνει την αναφορά του για την παράνομη ή άδικη πράξη εντός του οργανισμού ή της υπηρεσίας όπου εργάζεται μέσω διάυλων αναφοράς, αλλά και εξωτερικά μέσω αντίστοιχων διαύλων, όπου απευθύνεται σε άλλες Ανεξάρτητες Αρχές αναφέροντας την καταγγελία. Αυτή η διάκριση είναι σημαντική, στο πλαίσιο της προστασίας των μαρτύρων δημόσιου συμφέροντος διότι ενισχύει τη βεβαιότητα του καταγγέλλοντος ότι ακόμη και αν δεν εισακουστεί στο εσωτερικό της υπηρεσίας του μπορεί να καταφύγει σε εξωτερική Αρχή. Συνοπτικά, μερικά από τα χαρακτηριστικά της Οδηγίας όπως παρουσιάστηκαν από τη «Διεθνή Διαφάνεια-Ελλάς»¹⁰⁹, αλλά και το πανεπιστήμιο του Τορίνο¹¹⁰ περιγράφουν το περιεχόμενο της Οδηγίας για την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της ΕΕ

- Οι αναφορές που υποβάλλονται πρέπει να σχετίζονται άμεσα με την εργασία ή τα εν γένει επαγγελματικά καθήκοντα των προσώπων που τις υποβάλλουν.

¹⁰⁸ Vouliwatch, Συμμαχία Οργανώσεων Κοινωνίας Πολιτών για την αποτελεσματική προστασία των *whistleblowers*, δράσεις, (www.vouliwatch.gr)

¹⁰⁹ Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Αποτελεσματική Ενσωμάτωση της Οδηγίας της ΕΕ για την προστασία των *whistleblowers*, Ανάλυση και Προτάσεις της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, Ειδικότερα Χαρακτηριστικά της Οδηγίας, 2/2020, σελ. 4

¹¹⁰ Andreis, E., ‘Towards Common Minimum Standards for Whistleblower Protection Across the EU’, on *European Papers*, (2019), (www.europeanpapers.eu)

- Υποχρεωτικά τα κράτη-μέλη συστήνουν «εσωτερικούς» και «εξωτερικούς» διαύλους αναφορών στα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, με συγκεκριμένα καθήκοντα.
- Αποδέχεται το αίτημα προστασίας των *whistleblowers* εφόσον βάσιμα θεωρούν ότι οι πληροφορίες σχετικές με παραβιάσεις που ανέφεραν ήταν αληθείς όταν έγινε η αναφορά.
- Καθορίζει σύστημα προστασίας των *whistleblowers* από τυχόν αντίποινα που ασκούνται όχι μόνο κατά των ίδιων των αναφερόντων, αλλά και κατά έμμεσων διαμεσολαβητών, συνεργατών ή συγγενών του αναφέροντος.
- Η ρύθμιση των ανώνυμων αναφορών-καταγγελιών επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών, ωστόσο οι ανώνυμες αναφορές ή καταγγελίες θα πρέπει να προστατεύονται σε περίπτωση που γίνονται γνωστά τα στοιχεία των καταγγελλόντων.

Το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας αφορά τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα, όχι μόνο στους μισθωτούς και υπαλλήλους αλλά και στους ελεύθερους επαγγελματίες, μετόχους, μέλη διοικητικών συμβουλίων, εθελοντών αλλά και μη αμειβόμενων ασκούμενων. Σημαντική είναι και η εφαρμογή σε αναφορές προσώπων των οποίων η εργασιακή σχέση έχει λήξει ή δεν έχει ξεκινήσει ακόμη (διαδικασία πρόσληψης), αλλά και σε τρίτα πρόσωπα που συνδέονται με τους αναφέροντες που θα μπορούσαν να υποστούν αντίποινα στον εργασιακό τους χώρο (συνάδελφοι, συγγενείς κ.ά.).

Αναγνωρίζεται από την Οδηγία το δικαίωμα δημόσιας αποκάλυψης υπό την προϋπόθεση α) ότι το πρόσωπο υπέβαλε αναφορά εσωτερικά εντός της υπηρεσίας και σε περίπτωση μη ανταπόκρισης κατέφυγε σε εξωτερική ανεξάρτητη αρχή, από την οποία επίσης δεν αναλήφθηκε πρωτοβουλία εντός του χρονικού διαστήματος που προβλέπεται από την Οδηγία, β) ο αναφέρων πιστεύει βάσιμα ότι η παραβίαση που καταγγέλλει συνιστά άμεσο κίνδυνο για το δημόσιο συμφέρον (έκτακτη ανάγκη) ή όταν για την εξωτερική αναφορά υπάρχει κίνδυνος αντιποίνων ή συγκάλυψης λόγω σύμπραξης της Αρχής με τον υπαίτιο της παραβίασης.

Το κεφάλαιο VI της Οδηγίας, αφορά στα μέτρα προστασίας για τα πρόσωπα που υποβάλλουν αναφορές ή προβαίνουν σε αποκαλύψεις κατά το άρθρο 4. Παρατίθεται ένας ενδεικτικός κατάλογος (άρθρο 19) 15 περιπτώσεων πιθανών αντιποίνων που μπορεί να αντιμετωπίσει ο καταγγέλλων ή όποιος προβαίνει σε

δημόσια αποκάλυψη που προστατεύονται από την Οδηγία (παύση ή απόλυση, αρνητική αξιολόγηση, εκφοβισμό, άδικη αντιμετώπιση, μη ανανέωση ή πρόωρη διακοπή σύμβασης προσωρινής απασχόλησης κ.ά.).

Στο άρθρο 22 ορίζεται ότι θα πρέπει να υπάρξει πρόνοια και για τα αναφερόμενα πρόσωπα, ιδίως από την άποψη της προστασίας της εμπιστευτικότητας και των δικαιωμάτων τους για δίκαιη δίκη των υποθέσεών τους. Τέλος, το άρθρο 23 παρ. 2 της Οδηγίας δίνει τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη να επιβάλλουν κυρώσεις σε όσους αποτρέπουν την υποβολή αναφορών ή προβαίνουν σε αντίποινα αλλά και σε όσους σκόπιμα υποβάλλουν ψευδείς αναφορές και αποκαλύψεις.

Το *EU Whistleblowing Monitor* παρακολουθεί την εξέλιξη της ενσωμάτωσης της οδηγίας ανά χώρα, η οποία έπρεπε να ολοκληρωθεί μέχρι τις 17 Δεκεμβρίου 2021. Σύμφωνα με το παρατηρητήριο μέχρι τέλος του '21 η Ελλάδα ανήκε στις χώρες με μικρή ή καμία πρόοδο στην ενσωμάτωση¹¹¹. Από τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ, σε πέντε (Δανία, Σουηδία, Πορτογαλία, Μάλτα, Λιθουανία) έχει ψηφιστεί η νέα νομοθεσία, σε τρία τα νομοσχέδια συζητούνται στη Βουλή (Γαλλία, Ολλανδία, Εσθονία), σε 11 χώρες έχουν δημοσιευτεί τα σχέδια νόμου (Βέλγιο, Κροατία, Τσεχία, Φινλανδία, Ιρλανδία, Λετονία, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία). Το ανεπαρκές νομοθετικό πλαίσιο στην Ελλάδα όπως παρατίθεται στη συνέχεια, καθιστά επιτακτική την ανάγκη άμεσης ενσωμάτωσης της ευρωπαϊκής Οδηγίας στη χώρα μας. Στο πλαίσιο αυτό οι οργανώσεις Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, *Vouliwatch* και *Reporters United* είχαν αποστείλει επιστολή, στα τέλη του '20, προς την ελληνική κυβέρνηση για την ανάγκη άμεσης ενσωμάτωσης της Οδηγίας με έναρξη της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας η οποία θα αποτελέσει και ευκαιρία για εκσυγχρονισμό της ισχύουσας νομοθεσίας. Στο πλαίσιο αυτό μεταξύ άλλων οι οργανώσεις πρότειναν:

- Την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας και στις παραβιάσεις του εθνικού δικαίου.
- Την πρόβλεψη οικονομικών κινήτρων για την ενθάρρυνση των εργαζομένων ώστε να προβαίνουν σε καταγγελίες.
- Τη δυνατότητα προσφυγής στα ΜΜΕ και την προστασία των δημοσιογράφων.

¹¹¹ Λεοντόπουλος Ν., «Η ελληνική κυβέρνηση αφήνει απροστάτευτους τους whistleblowers», στο *Reporterunited*, Δεκέμβριος 2021, (www.reporterunited.gr)

- Την ενίσχυση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών με την παροχή ανεξάρτητης πληροφόρησης και υποστήριξης στους *whistleblowers*.

4.7 Η ανάγκη εκσυγχρονισμού του νομοθετικού πλαισίου για την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (*whistleblowers*) στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα ο θεσμός του προστατευόμενου μάρτυρα για πρώτη φορά προβλέπεται νομοθετικά με το άρθρο 9 του ν. 2928/2001¹¹² με σκοπό την υποβοήθηση των διωκτικών αρχών στην εξάρθρωση της τρομοκρατίας και την παραπομπή των υπαιτίων στην Δικαιοσύνη. Με τις διατάξεις του άρθρου προβλέπεται ότι για τις πράξεις της συγκρότησης ή συμμετοχής σε εγκληματική οργάνωση, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 187 ΠΚ και για συναφείς πράξεις μπορούν να λαμβάνονται μέτρα για την αποτελεσματική προστασία από πιθανή εκδίκηση ή εκφοβισμό των ουσιωδών μαρτύρων και των υπαιτίων των πράξεων της συγκρότησης εγκληματικής οργάνωσης ή συμμορίας ή της συμμετοχής σε αυτές, μόνο αν αυτοί καταστήσουν δυνατή με αναγγελία στην Αρχή την πρόληψη της διάπραξης ενός από τα σχεδιαζόμενα εγκλήματα ή με τον ίδιο τρόπο συμβάλλουν ουσιωδώς στην εξάρθρωση της εγκληματικής οργάνωσης ή της συμμορίας και των οικείων τους. Ενώ στη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου καθορίζονται τα μέτρα προστασίας των μαρτύρων.

- Οι επόμενες νομοθετικές πρωτοβουλίες αφορούν στην κύρωση διεθνών συμβάσεων (ν. 2957/2001¹¹³ για τη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου και ν. 3560/2007¹¹⁴ για τη Σύμβαση ποινικού δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης). Και στις δύο Συμβάσεις που αφορούν στην αντιμετώπιση και καταπολέμηση της διαφθοράς γίνεται αναφορά για πρόβλεψη από τις εθνικές νομοθεσίες ως προς την προστασία των εργαζόμενων, οι οποίοι καλόπιστα και βάσει εύλογων υποψιών καταγγέλλουν πράξεις διαφθοράς στις αρχές.

¹¹² Ν. 2928/2001 (ΦΕΚ 141 Α΄ 2001), Τροποποίηση Διατάξεων του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και άλλες διατάξεις για την προστασία του πολίτη από αξιόποινες πράξεις εγκληματικών οργανώσεων, άρθρο 9, Προστασία μαρτύρων

¹¹³ Ν. 2957/2001 (ΦΕΚ 260 Α΄ 2001) Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς

¹¹⁴ Ν. 3560/2007 (ΦΕΚ 103 Α΄ 2007) Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά και του Πρόσθετου σ΄ αυτήν Πρωτοκόλλου

- Ο ν. 3666/2008¹¹⁵ κύρωσε τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς. Το άρθρο 33 της σύμβασης αφορά στην προστασία προσώπων που προβαίνουν σε καταγγελίες, για την οποία κάθε κράτος πρέπει να εξετάσει τη δυνατότητα ενσωμάτωσης στο εσωτερικό νομικό του σύστημα κατάλληλων μέτρων για την παροχή προστασίας έναντι αδικαιολόγητης μεταχείρισης σε οποιοδήποτε πρόσωπο καταγγέλλει καλόπιστα και με βάσιμους λόγους στις αρμόδιες αρχές, γεγονότα που αφορούν αδικήματα που ορίζονται σύμφωνα με τη σύμβαση. Αποτελεί την πρώτη ολοκληρωμένη αναφορά για παροχή προστασίας σε πρόσωπα που, χωρίς εμπλέκονται σε εγκλήματα διαφθοράς, έχουν ουσιαστική συμβολή στην αποκάλυψη τους ως πληροφοριοδότες συνεργαζόμενοι με τις αρμόδιες αρχές.

- Ο ν. 4254/2014¹¹⁶ που είναι και η τελευταία νομοθετική πρωτοβουλία ως προς την προστασία μαρτύρων αγγίζει ουσιαστικά την έννοια του πληροφοριοδότη (*whistleblower*) με την προσθήκη διάταξης στο άρθρο 45B στον ΚΠΔ, η οποία με τη σειρά της περιλήφθηκε στο άρθρο 47 του νέου ΚΠΔ (ν. 4620/2019), που αφορά στη μη ποινική δίωξη μαρτύρων δημόσιου συμφέροντος σε υποθέσεις αξιόποινες που αφορούν στη δωροληψία πολιτικών αξιωματούχων (άρθρα 159, 159Α ΠΚ), στη δωροδοκία ή δωροληψία υπαλλήλου (άρθρα 235, 236 ΠΚ), στη δωροδοκία και δωροληψία δικαστικών λειτουργών (άρθρο 237 ΠΚ) και στην εμπορία επιρροής-μεσαζόντων (άρθρο 237Α ΠΚ). Ως μάρτυρας δημόσιου συμφέροντος χαρακτηρίζεται ύστερα από έγκριση του Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου όποιος :

- α) Δεν εμπλέκεται με κανένα τρόπο στις πράξεις που διώκονται.
- β) Συμβάλλει ουσιαστικά, με τις πληροφορίες που παρέχει στις αρχές, στην αποκάλυψή τους.
- γ) Δεν αποβλέπει σε ίδιο όφελος.

Με τον ίδιο νόμο ο δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας (ν. 3528/2007) ενισχύθηκε με την προσθήκη διατάξεων για την προστασία του δημοσίου υπαλλήλου ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος:

- α) Στο άρθρο 26 προστέθηκε ότι ο υπάλληλος που χαρακτηρίζεται ως μάρτυρας δημόσιου συμφέροντος κατά το άρθρο 45B ΚΠΔ, δεν παραλείπεται στις

¹¹⁵ Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 105 Α΄ 2008), Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα

¹¹⁶ Ν. 4254/2014 (ΦΕΚ 85 Α΄ 2014), Παράγραφος ΙΕ: Διατάξεις Αρμοδιότητας Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Υποπαράγραφος ΙΕ.15: Εισαγωγή Άρθρου 45B στον ΚΠΔ

διαδικασίες προαγωγής ούτε διώκεται πειθαρχικά, τιμωρείται ή απολύεται. Επίσης δεν υφίσταται άλλη δυσμενή διακριτική μεταχείριση άμεσα ή έμμεσα, ειδικά σε θέματα υπηρεσιακής εξέλιξης, μετακίνησης ή τοποθέτησης, για όσο η υπόθεση είναι υπό διερεύνηση.

β) Στο άρθρο 110 παρ. 6 ΥΚ, όταν διώκεται πειθαρχικά ο υπάλληλος για υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α ΠΚ, που με πληροφορίες του συνέβαλε στην αποκάλυψη και δίωξή τους, για τη συνέχιση της πειθαρχικής διαδικασίας το πειθαρχικό όργανο είναι υποχρεωμένο να αποδείξει ότι η δίωξη που άσκησε δεν οφείλεται στην ουσιαστική συμβολή του υπαλλήλου.

γ) Στο άρθρο 125 παρ. 4 ΥΚ, καθορίζεται ότι στη διάρκεια της προκαταρκτικής εξέτασης που ενεργείται για υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α ΠΚ, προστατεύεται απόλυτα η ανωνυμία των υπαλλήλων οι οποίοι συμβάλλουν ουσιαστικά με τις πληροφορίες που παρέχουν στην αποκάλυψη και δίωξη των πράξεων αυτών, με τον περιορισμό της μη εμπλοκής τους στη διάπραξή τους και χωρίς να αποβλέπουν σε ίδιο όφελος, ακόμη και όταν δεν έχουν χαρακτηρισθεί ως μάρτυρες δημόσιου συμφέροντος σύμφωνα με το άρθρο 45B ΚΠΔ. Η ανωνυμία του υπαλλήλου προστατεύεται και μετά το τέλος της προκαταρκτικής εξέτασης αν υπάγεται στο καθεστώς της παραγράφου 7 του άρθρου 9 του ν.2928/2001».

Τέλος, με το ν. 4254/2014 γίνεται νομοθετική παρέμβαση στο ν. 2928/2001 με την προσθήκη της παρ.7 του άρθρου 9 σύμφωνα με την οποία οι μάρτυρες δημόσιου συμφέροντος μπορούν υπαχθούν στις διατάξεις προστασίας μαρτύρων του ν. 2928/2001 που παρέχουν:

- Φύλαξη με κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό της αστυνομίας.
- Απόκρυψη του ονόματός τους και κατάθεση με χρήση ηλεκτρονικών μέσων ηχητικής και οπτικής ή μόνο ηχητικής μετάδοσής της.
- Μη αναγραφή στην έκθεση εξέτασης του ονόματος, του τόπου γέννησης, κατοικίας και εργασίας, του επαγγέλματος και της ηλικίας τους.
- Την κλήση τους στη δίκη με το όνομα που αναφέρεται στην έκθεση εξέτασης.

- Την αποκάλυψη των στοιχείων τους στη δίκη μόνο με αιτιολογημένη απόφαση του δικαστηρίου.
- Την μεταβολή των στοιχείων ταυτότητας.
- Την μετεγκατάσταση σε άλλες χώρες.
- Τη μετάθεση, μετάταξη ή απόσπαση αν είναι δημόσιοι υπάλληλοι.

4.7.1 Συμπεράσματα ως προς την νομοθετική προστασία του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος

Ο διαχωρισμός σε *whistleblowers* στο δημόσιο και *whistleblowers* στον ιδιωτικό τομέα διεθνώς συνήθως αποφεύγεται. Ο νόμος *PIDA* στη Μεγάλη Βρετανία αφορά στους πληροφοριοδότες τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα. Επίσης η ευρωπαϊκή Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 αφορά στην προστασία των πληροφοριοδοτών ανεξάρτητα από τον εργοδότη. Ωστόσο, υπάρχει και η άποψη της επιφύλαξης για ενιαία νομοθεσία λόγω της διαφοροποίησης της σπουδαιότητας της δωροδοκίας στο δημόσιο από τον ιδιωτικό τομέα. Κι αυτό διότι η δωροδοκία δημοσίου υπαλλήλου πλήττει το κοινωνικό σύνολο το οποίο υπηρετεί, σε αντίθεση με τον ιδιωτικό υπάλληλο που σε περίπτωση δωροδοκίας ζημιώνει κυρίως τον εργοδότη του. Βέβαια τα όρια δημόσιου και ιδιωτικού τομέα γίνονται όλο και πιο δυσδιάκριτα και αναμφίβολα ο ιδιωτικός τομέας με τους απασχολούμενους σε αυτόν αποτελεί σημαντικό παράγοντα στην εθνική οικονομία¹¹⁷. Προς την κατεύθυνση της ενιαίας νομοθεσίας για την προστασία των πληροφοριοδοτών στην Ελλάδα τάσσεται σε έκθεσή του και ο ΟΟΣΑ προτείνοντας την κατάργηση των διατάξεων του ν. 4254/2014 και την εισαγωγή ενιαίου νομοθετικού πλαισίου προστασίας των πληροφοριοδοτών, λαμβάνοντας υπόψη τις διεθνείς καλές πρακτικές¹¹⁸.

Η προσθήκη του άρθρου 45B στον ΚΠΔ αποτελεί καινοτομία για την εγχώρια έννομη τάξη διότι για πρώτη φορά εισάγεται η έννοια του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος στην ποινική δικονομία. Στα θετικά του νόμου δεν μπορεί παρά να αναφερθεί η παροχή προστασίας συγκεκριμένα για τους δημοσίους υπαλλήλους που καταθέτουν ως μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος με την προσθήκη διατάξεων στον ΥΚ. Δεν είναι μόνο η πρόβλεψη για απαγόρευση αντιποίνων κατά του υπαλλήλου

¹¹⁷ Παναγοπούλου-Κουντατζή Φ., (όπ. υποσημ. 44) σελ. 9-12

¹¹⁸ ΟΟΣΑ, «Προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος στον ιδιωτικό τομέα: Ανάπτυξη του νομικού πλαισίου», Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ: Τεχνική Υποστήριξη για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, October 2016, σελ. 11, (www.oecd.org)

που καταγγέλλει παράνομες πράξεις, αλλά και η υποχρέωση αντιστροφής του βάρους της απόδειξης, σε περίπτωση δίωξης του υπαλλήλου στην πειθαρχική διαδικασία, από το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο (άρθρο 110 παρ. 6 ΥΚ). Επίσης σημαντική είναι η πρόβλεψη ανωνυμίας του υπαλλήλου κατά την προκαταρκτική εξέταση για αξιόποινες πράξεις του ν. 4254/2014, ακόμη και αν αυτοί δεν έχουν χαρακτηριστεί ως μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος (άρθρο 125 παρ. 4 ΥΚ). Η ανωνυμία υπό προϋποθέσεις παρατείνεται και μετά το τέλος της προκαταρκτικής εξέτασης.

Το θέμα της ανωνυμίας του καταγγέλλοντος χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή διότι υπάρχει ο κίνδυνος στέρησης του κατηγορούμενου του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας¹¹⁹ (άρθρο 20 παρ. 1 Σ), ειδικά σε περιπτώσεις συκοφάντησης ή ψευδών κατηγοριών ή προσβολής της τιμής και της υπόληψής του. Επιπλέον με το άρθρο 6 παρ. δ' ΕΣΔΑ κατοχυρώνονται τόσο το δικαίωμα του κατηγορούμενου να αιτείται την εξέταση των μαρτύρων κατηγορίας αλλά και την εξέταση μαρτύρων υπεράσπισης με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους μάρτυρες κατηγορίας.

Σε μια κριτική αποτίμηση του άρθρου 45B ΠΚΔ του ν. 4254/2014 που αφορά στην προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος στον ιδιωτικό τομέα ο ΟΟΣΑ προέβη σε μια σειρά παρατηρήσεις που αφορούν και τους μεν και τους δε (δημοσίους υπαλλήλους-ιδιωτικούς)¹²⁰:

- Δεν είναι ξεκάθαρο από τη διατύπωση του άρθρου αν η παροχή προστασίας εξαρτάται από την παροχή συνδρομής και κατά τη διάρκεια της ποινικής διαδικασίας.
- Ως προς τα κίνητρα του μάρτυρα δεν γίνεται σαφής αναφορά στην «καλή πίστη» αλλά συνάγεται έμμεσα.
- Η προστασία που παρέχεται σε όσους χαρακτηρίζονται μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος είναι εξαιρετικά περιορισμένη.
- Δεν υπάρχουν στοιχεία για τον αριθμό των προσώπων που έχουν λάβει προστασία βάσει του άρθρου 45B του ΚΠΔ, καθώς και το είδος της προστασίας που έχει παρασχεθεί.
- Αν το αντικείμενο της αποκάλυψης δεν οδηγήσει σε ποινική δίωξη το πρόσωπο που προέβη σε αυτή δεν προστατεύεται.
- Αν το πρόσωπο που προβαίνει σε αποκάλυψη δεν κληθεί ποτέ ως μάρτυρας επίσης δεν υπάρχει προστασία.

¹¹⁹ Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ., (όπ. υποσημ. 44) σελ. 125

¹²⁰ ΟΟΣΑ, όπ. π. (υποσημ. 117), σελ. 7-8

- Κατά τον χρόνο μεταξύ της αποκάλυψης και του επίσημου χαρακτηρισμού του προσώπου ως μάρτυρα δεν παρέχεται προστασία.
- Τα μέτρα προστασίας που περιλαμβάνονται στον δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα αφήνουν εκτός προστασίας δημόσιους υπαλλήλους σε ανεξάρτητες θεσμικές αρχές ή απασχολούμενους σε δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς (ΔΕΚΟ).

Η έκθεση του ΟΟΣΑ επισημαίνει επίσης ότι ένας σύγχρονος νόμος προστασίας των πληροφοριοδοτών θα πρέπει να τους παρέχει προστασία ανεξάρτητα από τα κίνητρα και ανεξάρτητα από το αν η αποκάλυψη γίνεται στις διωκτικές αρχές, μέσα στο δημόσιο οργανισμό ή στην επιχείρηση, στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, ή στην κοινωνία των πολιτών (ομάδες πίεσης, εκλεγμένοι κυβερνητικοί αξιωματούχοι ή ΜΚΟ). Η ευρωπαϊκή Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 κάνει πιο συγκεκριμένη την προστασία των αναφορών των πληροφοριοδοτών με τη δημιουργία εσωτερικών και εξωτερικών διαύλων αναφοράς και θέτει συγκεκριμένες προϋποθέσεις για τη δημοσιοποίησή τους.

Επίσης υπάρχει η ανάγκη διεύρυνσης της έννοιας «επιλήξιμη συμπεριφορά», ώστε να περιλαμβάνει κατηγορίες συμπεριφορών παρόμοιες με εκείνες που εντοπίζονται σε άλλες νομοθεσίες όπως για παράδειγμα στο νόμο *PIDA* της Μεγάλης Βρετανίας (βλ. Κεφ. 4 υποεν. 4.8 της εργασίας). Στις ελλείψεις του νόμου προστίθεται και η απουσία πρόβλεψης κυρώσεων σε περιπτώσεις εσκεμμένων ψευδών καταγγελιών όπως συμβαίνει στο νόμο *False Claim Act* των ΗΠΑ, αλλά και η ανυπαρξία οικονομικών κινήτρων στους πληροφοριοδότες (χρηματική επιβράβευση), επίσης κατά το πρότυπο των ΗΠΑ. Η ευρωπαϊκή Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 στο άρθρο 23 δίνει τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη της ΕΕ να επιβάλλουν κυρώσεις για ψευδείς καταγγελίες.

Το κίνητρο βέβαια για το δημόσιο υπάλληλο είναι η αποκατάσταση της νομιμότητας, όμως στην περίπτωση μεγάλων σκανδάλων οικονομικής διαφθοράς, φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής είναι δυνατή η παροχή οικονομικού κινήτρου όταν τα χρήματα που ανακτώνται προς όφελος του δημοσίου από την αποκάλυψη της απάτης είναι τεράστια. Σημαντική είναι η δημοσίευση των ανακτηθέντων οικονομικών ποσών που γίνεται στις ΗΠΑ όπως αναφέρθηκε (βλ. Κεφ. 4 υποεν. 4.2.4), σελ.[59] ώστε ο πολίτης να έχει αντίληψη του τεράστιου οφέλους από τις αποκαλύψεις των πληροφοριοδοτών. Η πλήρης ενημέρωση σε αυτό το κομμάτι είναι σημαντική διότι

στην Ελλάδα η ενδεχόμενη παροχή χρηματικών ανταμοιβών για την αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς ίσως ενισχύει την επικρατούσα αρνητική κοινωνική αντίληψη για τους πληροφοριοδότες.

4.7.2 Η υιοθέτηση καλών πρακτικών από τη διεθνή νομοθεσία για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος

Διεθνείς οργανισμοί και ινστιτούτα όπως το *International Labour Office*, ο ΟΟΣΑ και τα Ηνωμένα Έθνη, εξετάζοντας περιπτώσεις καταγγελιών διεθνώς παρέχουν κρίσιμες πληροφορίες σχετικά με την αποτυχία των μηχανισμών προστασίας των πληροφοριοδοτών, επισημαίνοντας τους κινδύνους και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν με τις αποκαλύψεις τους και συστήνουν την υιοθέτηση καλών πρακτικών για τη βελτίωση της νομοθετικής προστασίας τους¹²¹:

- Είναι σημαντικός ο καθορισμός των προστατευόμενων αποκαλύψεων ώστε να προκύπτουν με βεβαιότητα οι προστατευόμενες μορφές τους και να αποφεύγεται η αοριστία εννοιών όπως «προστατευόμενη αποκάλυψη» και «επιλήψιμη συμπεριφορά» τόσο για λόγους ασφάλειας δικαίου όσο και για τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης στην διαδικασία καταγγελίας. Παράδειγμα καλής πρακτικής της ευρείας ερμηνείας της «προστατευόμενης αποκάλυψης» αποτελούν οι διατάξεις του νόμου *PIDA* (βλ. Κεφ. 4, υποεν. 4.7.2), σελ. [73].
- Επίσης ο καθορισμός του εύρους του αντιποίνων πέρα από τις αναφερόμενες στο άρθρο 45 ΠΚΔ είναι σημαντικός για την παροχή προστασίας¹²². Συχνά τα αντίποινα λαμβάνουν ποικίλες μορφές όπως περιθωριοποίηση, αμφισβήτηση των ικανοτήτων του μάρτυρα ή και της ψυχικής του υγείας. Παράδειγμα καλής πρακτικής αποτελεί ο νόμος *WPA* και *SDWA* των ΗΠΑ που περιλαμβάνουν εξαντλητικό κατάλογο με όλες τις μορφές αντιποίνων (βλ. Κεφ. 4, υποεν. 4.6.1), σελ. [69]. Η Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 κινείται προς την σωστή κατεύθυνση και αντιμετωπίζει πιο αναλυτικά τις κατηγορίες των αντιποίνων (άρθρο 19).

¹²¹ United Nations Office on Drugs and Crime, “Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons”, on *The United Nations Convention against Corruption*, New York, 2015, U N, pg. 22-65

¹²² ΟΟΣΑ, όπ. π. (υποσημ. 117) σελ. 41 επ.

- Οι διεθνείς συμβάσεις που δεσμεύουν την Ελλάδα όπως προαναφέρθηκαν, κάνουν λόγο για προστασία των αποκαλύψεων που γίνονται με «καλή πίστη» και «για εύλογη αιτία»¹²³. Αν ένα πρόσωπο, με τις πληροφορίες που του διατίθενται, εύλογα θεωρεί ότι οι πληροφορίες που γνωρίζει υποδεικνύουν μια επιλήξιμη συμπεριφορά, σύμφωνα με την κρίση του μέσου πολίτη, τότε στο πρόσωπο αυτό πρέπει να παρέχεται προστασία. Τα στοιχεία της «καλής πίστης» και της «εύλογης αιτίας» ταυτίζονται και σχετίζονται με την πεποίθηση του προσώπου όσον αφορά στη σημασία των πληροφοριών σχετικά με τις φερόμενες επιλήξιμες συμπεριφορές. Είναι επομένως αδιάφορο το κίνητρο για το πρόσωπο που προβαίνει στην αποκάλυψη αρκεί να είναι πεπεισμένο ότι οι πληροφορίες που παρέχει καταδεικνύουν επιλήξιμη συμπεριφορά. Παράδειγμα καλής πρακτικής αποτελεί ο νόμος *PIDA* στη Μεγάλη Βρετανία που αντικατέστησε το στοιχείο της «καλής πίστης» με την «εύλογη πεποίθηση» (βλ. Κεφ. 4, υποεν. 4.6.3), σελ. [73].

Με βάση όσα αναφέρθηκαν και αφορούν στην προστασία του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος διαπιστώνεται η ύπαρξη σημαντικών ελλείψεων στην ελληνική νομοθεσία σε σχέση με τη διεθνή. Η υιοθέτηση των καλών πρακτικών από τη διεθνή έννομη τάξη θα δώσει τη δυνατότητα ευκολότερης και ασφαλέστερης αναφοράς και καταγγελίας παραβάσεων από το δημόσιο υπάλληλο. Θα συμβάλλει στη δημιουργία ασφαλούς περιβάλλοντος που είναι ο σημαντικότερος παράγοντας στην πρόθεση του υπαλλήλου να προβεί στην αποκάλυψη παράνομων πρακτικών και γι' αυτό απαιτείται λεπτομερής καθορισμός των μέτρων προστασίας του. Όπως αναφέρεται στον οδηγό καλής πρακτικής του ΟΗΕ για την προστασία των καταγγελλόντων, η λεπτομερής νομοθέτηση θα ενισχύσει και την υιοθέτηση των πρακτικών αποκάλυψης από την ίδια την οργάνωση (δημόσιος φορέας, υπηρεσία κ.ά.). Όταν οι ίδιοι οι οργανισμοί καθιστούν σαφές ότι η αναφορά και η καταγγελία αποτελούν μέρος της οργανωσιακής τους κουλτούρας, ότι είναι ευπρόσδεκτη πρακτική και ότι τα αντίποινα εναντίον δημοσίων υπαλλήλων που καταγγέλλουν παραπτώματα δεν γίνονται αποδεκτά, είναι πιο δύσκολο να διατηρηθούν διεφθαρμένοι δεσμοί μεταξύ δημοσίων φορέων και ιδιωτικών συμφερόντων¹²⁴.

¹²³ International Labour Office, “Law and practice on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors” on *Working papers*, 2019, pg.22, (www.ilo.org)

¹²⁴ The United Nations Convention against Corruption, όπ. π. (υποσημ. 120), pg. 2

Για να έχει βέβαια ουσιαστικό νόημα ένα όσο το δυνατό πληρέστερο νομοθετικό πλαίσιο προστασίας του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος, απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η τήρηση της υποχρέωσης εχεμύθειας στην καθημερινή διοικητική του δράση και ο συνυπολογισμός των κριτηρίων με τα οποία ο υπάλληλος αποφασίζει να προβεί στην οποιαδήποτε αποκάλυψη που αφορούν:

- 1) Στην πεποίθηση που έχει ότι η αποκάλυψη στην οποία προβαίνει δεν αφορά σε θέματα απόρρητα και κρίσιμα, για την προστασία της εθνικής ασφάλειας, που περιέχονται σε κρατικά ή στρατιωτικά έγγραφα ή σε άλλο πληροφοριακό υλικό κρίσιμο για την άμυνα, τα δημοσιονομικά ή άλλα συμφέροντα της χώρας που γνωρίζει λόγω της θέσης του.
- 2) Στην ακλόνητη πίστη του ότι η αποκάλυψη ή δημοσιοποίηση στην οποία προβαίνει εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης.
- 3) Στο σεβασμό στην αξία της προσωπικότητας του ατόμου ώστε αυτή να μη θίγεται με τη δημοσίευση στοιχείων προσωπικών δεδομένων αλλά και ιατρικών ή άλλων απόρρητων δεδομένων που αφορούν κάθε πολίτη.
- 4) Σε περίπτωση αμφιβολίας του αν η δημοσιοποίηση ενός θέματος είναι επιτρεπτή ή όχι, υπερισχύει το τεκμήριο του απορρήτου.
- 5) Στη βεβαιότητα που έχει ότι οι πληροφορίες που ανακοινώνει δεν είναι αποτέλεσμα φημολογίας αλλά βασίζονται σε πραγματικά στοιχεία ή ενδείξεις.

Έχοντας αυτά τα κριτήρια ως οδηγό στην άσκηση των καθηκόντων του, σε όποια θέση της δημόσιας διοίκησης και αν έχει ταχθεί να υπηρετήσει, ο δημόσιος υπάλληλος θα αποτελέσει, σε πρωτογενές επίπεδο, το θεματοφύλακα των δημοσίων αγαθών που έχει δικαίωμα κάθε πολίτης να απολαμβάνει.

5. Επίλογος

Η παρούσα εργασία επιχείρησε να αναδείξει το δημόσιο υπάλληλο-λειτουργό ως ενεργό πολίτη και ως παράγοντα διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση, που αναλαμβάνει ρόλο επιτηρητή της χρηστής διοίκησης, της αρχής της νομιμότητας και θεματοφύλακα των κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη. Σε ένα συνεχώς

μεταβαλλόμενο κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, γενικές αρχές διοίκησης (αποτελεσματικότητα, λογοδοσία, διαφάνεια) και ηθικές αξίες (τιμότητα, ήθος, αξιοκρατία) οφείλουν να επανέρχονται στο προσκήνιο ως άξονες αναφοράς και να καθίστανται πάντοτε επίκαιρες ειδικότερα σήμερα που δοκιμάζονται η δημοκρατία και το κράτος δικαίου.

Η λειτουργία του κράτους δικαίου συχνά αμφισβητείται ως η ουσιαστικότερη παράμετρος λειτουργίας του ίδιου του κράτους. Η επαρκής υπεράσπιση των δικαιωμάτων των διοικούμενων τίθεται εν αμφιβόλω, εξ αιτίας της παρέκκλισης της δράσης του κράτους από τη νομιμότητα, τη διαφύλαξη του δικαίου αλλά και της διάκρισης των εξουσιών και οδηγεί στη διαπίστωση ύπαρξης δημοκρατικού ελλείμματος. Σε αυτό το έλλειμμα καλείται να ανταποκριθεί ο δημόσιος υπάλληλος σε καθημερινή βάση με την άσκηση επιτήρησης της αρχής της νομιμότητας στον κρατικό μηχανισμό και στη δημόσια διοίκηση. Στην καθημερινή διοικητική διεκπεραίωση των καθηκόντων του αντιμετωπίζει όλες τις πτυχές της παραβίασης της αρχής της νομιμότητας. Οι αρχές της διαφάνειας, της επιείκειας, του δικαιώματος στην πληροφόρηση και της χρηστής διοίκησης, συνθλίβονται στην καθημερινή διοικητική ρουτίνα θίγοντας βασικά κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών.

Η φράση «πού είναι το κράτος;» που όλοι γνωρίζουμε και ίσως έχουμε αναφωνήσει κάποια στιγμή στη σχέση μας με τη δημόσια διοίκηση, ουσιαστικά αναφέρεται στην απουσία του κράτους δικαίου. Η τυπολατρία της νομιμότητας με την κοντόφθαλμη οπτική της ασφάλειας του δημοσίου υπαλλήλου ή της υπηρεσίας και όχι η εξυπηρέτηση του πολίτη, ακυρώνει την εύρυθμη λειτουργία του κράτους δικαίου. Είναι μια στάση ξεπερασμένη και αναποτελεσματική. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το οποίο έχει ήδη επιβαρυνθεί από μια σειρά πολυετών κρίσεων σε κοινωνικό, οικονομικό και υγειονομικό επίπεδο εντάσσεται η συνειδητή επιλογή του δημοσίου υπαλλήλου-λειτουργού να ενεργήσει ως επιτηρητής της χρηστής διακυβέρνησης, της νομιμότητας, της λογοδοσίας και της διαφάνειας, καταγγέλλοντας πράξεις κακοδιοίκησης, δυσλειτουργιών και διαφθοράς, παρέχοντας στον πολίτη και σε κάθε συναλλασσόμενο με τη διοίκηση εγγυήσεις ουσιαστικής εφαρμογής του κράτους δικαίου.

Η επιτήρηση για την εφαρμογή της χρηστής διακυβέρνησης είναι επίσης σημαντική για την ύπαρξη ενός σταθερού επιχειρηματικού περιβάλλοντος, ώστε τα θεσμικά όργανα που είναι υπεύθυνα για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη να δρουν με κριτήρια, όπως η απουσία διαφθοράς, που αποτελούν προϋπόθεση για τον

επιτυχή σχεδιασμό και την υλοποίηση επενδύσεων. Προς αυτή την κατεύθυνση, η καταγγελία παράνομων πρακτικών, η απουσία αδιαφάνειας σε δημόσιες συμβάσεις ή η καταγγελία μεροληπτικών αποφάσεων, έχει αποδειχθεί ότι ευνοούν τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η διαχείριση των οικονομικών πόρων μιας χώρας με στόχο την ανάπτυξη.

Η δημοσιοποίηση και η καταγγελία παράνομων πρακτικών ενισχύει επίσης τη δημοκρατία, διότι και ο πολίτης μέσω της ενημέρωσης για την ύπαρξη παράτυπων πρακτικών συμμετέχει στη διαδικασία χάραξης πολιτικών και δεν είναι μόνο ο τελικός αποδέκτης αυτών (συμμετοχική διακυβέρνηση). Σε αυτή τη συνυπευθυνότητα διοίκησης και διοικούμενων, ο δημόσιος υπάλληλος γίνεται ο εγγυητής της διαφάνειας των πράξεων της διοίκησης συμβάλλοντας ουσιαστικά στο σχεδιασμό και στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών. Ο έλεγχος, η επιτήρηση, η στηλίτευση, η αποκάλυψη και η καταγγελία, από το δημόσιο υπάλληλο, σε όλα τα επίπεδα διοίκησης, συνεπικουρούμενες από τη νομοθεσία, τις Ανεξάρτητες Αρχές, τα ΜΜΕ αλλά και την κοινωνία πολιτών, πολλές φορές γίνονται δυσάρεστες για τους εκάστοτε κυβερνώντες, παρέχουν όμως έναν επιπλέον τρόπο εποπτείας από τη βάση της διοίκησης που είναι ο δημόσιος υπάλληλος που αναβαθμίζει τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τον πολίτη και κυρίως θέτει την ηθική και την ακεραιότητα στο επίκεντρο της διοικητικής δράσης.

Στην ηθική διάσταση της στάσης του δημοσίου υπαλλήλου συμβάλλει και η υιοθέτηση της κοινωνικής κουλτούρας η οποία αποβαίνει ακόμη πιο σημαντική αν αναλογιστεί κανείς ότι τα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα κυρίως υφίστανται τις συνέπειες της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Στο ηθικό υπόβαθρο όμως πρέπει να εντάσσονται και τα κίνητρα με τα οποία εμφορείται αυτός που προβαίνει σε καταγγελία, διότι ανάλογα με αυτά εδραιώνεται και η αξιοπιστία του. Η καλόπιστη πρόθεση αποτελεί ουσιαστικό παράγοντα του δικαιώματος της ελεύθερης έκφρασης. Από αυτήν εξαρτάται και η αναγνώριση της προστασίας του καταγγέλλοντος ως μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (*whistleblower*). Καταγγελίες με κίνητρο την εκδικητικότητα, το αίσθημα ανταγωνισμού, ή άλλων ιδιοτελών κινήτρων (λ.χ. επιδίωξη προσωπικού οφέλους), δεν μπορούν να έχουν ηθικό έρεισμα. Η άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης έκφρασης δεν μπορεί να μεταφράζεται σε ελευθερία συκοφάντησης, ούτε να στερεί από το θιγόμενο πρόσωπο τη δυνατότητα να υπερασπισθεί την τιμή του και να επιδιώξει την ανακρίβεια των σε βάρος του ισχυρισμών. Για την αποφυγή αυθαιρεσίας και ασυδοσίας σημαντική είναι η τήρηση της υποχρέωσης εχεμύθειας εκ μέρους του

δημοσίου υπαλλήλου. Η τήρηση υποχρέωσης εχεμύθειας δεν αφορά περιπτώσεις συγκάλυψης διαφθοράς και δεν περιορίζει το δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης όπως αυτή θεμελιώνεται και προστατεύεται από τα εθνικά και διεθνή κανονιστικά κείμενα.

Ο ρόλος επίσης του δημοσίου υπαλλήλου-λειτουργού στις διαδικασίες διακυβέρνησης κρίνεται σημαντικός και αναγκαίος εξ αιτίας της μείωσης της εμπιστοσύνης των πολιτών σε θεσμούς, κυβερνήσεις και πολιτικά κόμματα και κατ' επέκταση στη δημόσια διοίκηση. Ο δημόσιος υπάλληλος με την αποκάλυψη παρανομιών και τη συγκέντρωση πληροφοριών για τα πραγματικά προβλήματα επιτελεί έργο άσκησης δημόσιας πολιτικής σε πρωτογενές επίπεδο ενισχύοντας την εμπιστοσύνη μεταξύ διοίκησης και διοικουμένων. Η αποκάλυψη και δημοσιοποίηση δυσλειτουργιών στη δημόσια διοίκηση εξωθεί κατά κάποιο τρόπο τις διοικήσεις στη άσκηση διαφάνειας και λογοδοσίας των δημοσίων πολιτικών έτσι ώστε να επιτυγχάνεται μια στοιχειώδης κοινωνική συναίνεση με όλους τους συντελεστές της σύγχρονης διακυβέρνησης, όχι κατ' ανάγκην ως προς το περιεχόμενο της πολιτικής, αλλά τουλάχιστον ως προς τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Ο δημόσιος υπάλληλος-λειτουργός καθίσταται ο «ηθικός εντολοδόχος», ο συνδετικός κρίκος που συνδέει τους πολίτες με τη διακυβέρνηση, που αντιμετωπίζει τους πολίτες ως εντολείς που του έχουν αναθέσει τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος, σε μια περισσότερο αντιπροσωπευτική δημοκρατία.

Βιβλιογραφία

Ηρόδοτος, *Άπαντα, Βιβλίο Ζ, Πολύμνια*, εκδ. Κάκτος, Αθήνα, 1992 [80]

Κασσιμάτης Γ., Μαυριάς Κ., *Η ερμηνεία του Συντάγματος Ι*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2003 [62]

Λεξικό της Κοινής Νεοελληνικής Γλώσσας, *Συλλογικό*, εκδ. Ίδρυμα Μ. Τριανταφυλλίδη, Αθήνα, 2013 [56]

Παναγοπούλου-Κουτνατζή Φ., *Ο θεσμός του μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος (whistleblowing) Μια ηθικό-συνταγματική θεώρηση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2016 [44] [46] [65] [77] [103] [117] [119]

Παπαγιάννη Ε., Αρναούτογλου Η., Δημοπούλου Α., Καράμπελας Δ., Λιαρμακόπουλος Α., Χατζάκης Ι., Χέλμης Α., *Ιστορία Δικαίου*, εκδ. ΣΕΑΒ, Αθήνα, 2015 [74]

Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017 [26] [45]

Τζέμος Β., Αναστασίου Α., *Έλεγχος Διοικητικής Δράσης*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2021 [27] [58]

Φινοκαλιώτης Κ., *Φορολογικό Δίκαιο Ε' Έκδοση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2014 [47]

Χρυσανθάκης Χ., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015 [31]

Αρθρογραφία

Δημητράκος Δ., «Αλήθεια και ανοιχτή κοινωνία», στο *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, τευχ. 2, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1999 [60]

Διαμαντούρος Ν., «Χρηστή διοίκηση, λογοδοσία και κράτος δικαίου, ο ρόλος του Ombudsman», στο *Δημόσια διάλεξη του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή*, Τμήμα Νομικής, Πανεπιστήμιο Κύπρου, 2012 [36]

Ελαφρός Γ., «Σκουπίδια και επικίνδυνα απόβλητα πνίγουν τα ελληνικά ποτάμια», στο *Κοινωνία*, 2006, Καθημερινή [43]

Καθημερινή, «Για μια κοινή ασφάλεια», στο *Απόψεις*, 27.3.22, Καθημερινή, (www.kathimerini.gr) [1]

Καρκατσούλης Π., «Η Διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις», στο *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, τ. 7, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001 [7] [8]

ΚΕΠΕ, «Κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο η παραγωγικότητα στην Ελλάδα-Τι διαπιστώνει μελέτη», στο *Οικονομία*, Το Βήμα, 24-6-21, (www.tovima.gr) [41]

Λαδή Σ. «Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη», στο *Επιστήμη και Κοινωνία, Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, τ. 24, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2010 [29]

Λεοντόπουλος Ν., «Η ελληνική κυβέρνηση αφήνει απροστάτευτους τους whistleblowers», στο *Reporterunited*, Δεκέμβριος 2021, (www.reporterunited.gr) [111]

Μαγκλάρας Β., «Συστημική ισορροπία και κοινωνική αλλαγή στη θεωρία του Talcott Parsons», στο *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, τ. 23, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2009 [16]

Μιχαλόπουλος Ν., «European Institute of Public Administration [EIPA] and Irish Ministry of Finance, “Ethics in the Public Services of the European Union Member-States”, Δουβλίνο 2004», στο *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και*

- Ηθικής Θεωρίας, τεύχ. 15., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2005 [5]*
- Μπουραντάς Δ., «Η κοινωνική κουλτούρα ως εμπόδιο κοινωνικής ευημερίας», στο *Κοινωνία, Καθημερινή, 2020 [68] [71]*
- Νικολαΐδης Η., «ΕΣΠΑ: Μια περίεργη, Πολύτιμη, Πολύπλοκη Ιστορία», στο *Αρθρογραφία, Οικονομία, Διανέοσις, 2016, (www.dianeosis.org) [39]*
- Ντασκαγιάννης Μ., «Η υποχρέωση εχεμύθειας των δημοσίων υπαλλήλων», στο *Διοικητική Ενημέρωση, τεύχ. 48, Αθήνα, 2009 [34] [51][53] [54] [57]*
- Παπαναστασούλης Β., «Θεσσαλονίκη: Σωφρονιστικός υπάλληλος βρήκε και παρέδωσε φάκελο με 1.300 ευρώ», στο *Ελλάδα, Έθνος, 2019, (www.ethnos.gr) [24]*
- Πρεβεδούρου Ε., «Δέσμια και διακριτική ευχέρεια στη Διοίκηση», στο *Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, 2020, (www.prevedourou.gr) [28]*
- Ρίκος Ν., Φιλαλήθης Α., «Η νοσηλευτική ενημέρωση ως παράγοντας διασφάλισης ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας», στο *Ανασκόπηση Review, Αρχαία Ελληνικής Ιατρικής, 2017 [20]*
- Ταμπακίδης Ν., Ιωακείμ Π., «Η Δημόσια Διοίκηση ως βασική έκφραση της σύγχρονης Διακυβέρνησης», στο *Συνεισφορά στην συζήτηση για την Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018, Αθήνα, 2017 [4] [10] [23]*
- Τασόπουλος Γ., «Η μαρτυρική κατάθεση των δημοσίων υπαλλήλων και το Σύνταγμα», στο *www.syntagmawatch.gr, 2021 [61]*
- Το Βήμα, «Απάτες μαμούθ, αποκαλύψεις από τους ελέγχους του ΣΔΟΕ Αττικής», στο *Κοινωνία, Το Βήμα, 2021, (www.tovima.gr) [48]*
- Τσαρδάκης Δ., «Ατομικισμός vs. κολεκτιβισμός», στο *Με άποψη, capital.gr, 2020, (www.capital.gr) [69]*
- Τσέκος Θ., «Τι σημαίνει ενεργός πολίτης;», στο *www.Syntagmawatch.gr, 2019 [72]*
- Τσίλικης Δ., «Προστατευόμενοι και καταγγέλλοντες μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος: Η προβληματική των whistleblower», στο *Νομοθεσία, The Art of Crime, www.theartofcrime.gr, 2019 [75]*
- Τσιριγώτης Δ., «Από την «Αριστοκρατία» στην «Κωλλετοκρατία»-Κομματοκρατία: Μια Κριτική Αποτίμηση της Ενδημικής Παθογένειας Του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος», στο *Δημοκρατία, Νομιμοποίηση και Λογοδοσία, η Ελλάδα και η Ευρώπη στην Εποχή της Οικονομικής Κρίσης, Τέταρτο Συνέδριο ΕΠΕΕΣ, 2018 [2]*
- Boucault B., «Ηθική και Δεοντολογία: η πυξίδα της δημόσιας δράσης», στο *Συνέδριο Ηθική και Δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, ΕΚΔΔΑ, Αθήνα, 2012 [3]*

Δικτυογραφία

ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, *Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα, Επιτυχίες, Προβλήματα και ο Δρόμος Προς τον Ψηφιακό Μετασχηματισμό*, Οργανισμός Έρευνας & Ανάλυσης, 2018 [15]

Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Το όραμά μας, (www.transparency.gr) [90]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή- Διακυβέρνηση και ανάπτυξη, 2003, (COM/2003/0615), (www.eur-lex.europa.eu) [35]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η 7η έκθεση για την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή, COM(2017) 583 final, Βρυξέλλες, 2017, (www.eur-lex.europa.eu) [40]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση 2001, COM(2001) 428 τελικός (www.eur-lex.europa.eu) [38]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Οι 20 αρχές του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, (www.ec.europa.eu) [6]

Charron N., Lapuente V., Rothstein B., Mapping the quality of Government in Europe, Publications, SIEPS, 2018, (www.sieps.se) [19]

European Court of Human Rights, Guja v. Moldova [GC], no. 14277/04, Documents, Cases list 2008, (www.echr.coe.int) [66]

International Social Security Association, *Guidelines on Good Governance*, 2013, (www1.issa.int), [21]

Institute of Governance (Canada), 2002, (www.iog.ca) [11]

Legal Information Institute, False Claims Act, Cornell Law School, (www.law.cornell.edu) [81]

The Civil Liberties Union for Europe, What Is Watchdog Journalism: Definition, Examples, Effects on Democracy, Democracy & Justice, 2022, (www.liberties.eu) [87]

The United Nations Convention against Corruption, Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons, UN, 2015 [121] [124]

UK Gov, The seven principles of public life, publications, government, (www.gov.uk) [22]

Νομοθεσία

N. 1943/1991 (ΦΕΚ 50 Α΄ 1991), Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις [59]

Ν. 2928/2001 (ΦΕΚ 141 Α΄ 2001), Τροποποίηση διατάξεων του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και άλλες διατάξεις για την προστασία του πολίτη από αξιόποινες πράξεις εγκληματικών οργανώσεων [112]

Ν. 2957/2001 (ΦΕΚ 260 Α΄ 2001) Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς [113]

Ν. 3086/2002 (ΦΕΚ 324 Α΄ 2002), Οργανισμός Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κατάσταση των Λειτουργών και των Υπαλλήλων του [63]

Ν. 3213/2003 (ΦΕΚ 309 Α΄ 2003), Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών προσώπων [25]

Ν. 3528/2007, (ΦΕΚ 26 Α΄ 2007), Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ [52]

Ν. 3560/2007 (ΦΕΚ 103 Α΄ 2007) Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά και του Πρόσθετου σ΄ αυτήν Πρωτοκόλλου [114]

Ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 105 Α΄ 2008), Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα [115]

Ν. 4254/2014 (ΦΕΚ 85 Α΄ 2014), Παράγραφος ΙΕ: Διατάξεις Αρμοδιότητας Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Υποπαράγραφος ΙΕ.15: Εισαγωγή Άρθρου 45B στον ΚΠΔ [116]

Ν.4359/2016 (ΦΕΚ 5 Α΄ 2016), Κύρωση Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη [94]

Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133 Α΄ 2019), Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης [30]

Νομολογία

171/2021 Απόφ. ΣτΕ [24171/2021 171/2021]

1188/2013 Απόφ. ΔΕφΘεσ [26]

C-526/2017 Απόφ. ΔΕΕ [30]

473/1966 Γνωμ. ΝΣΚ [35]

244/2010 Γνωμ. ΝΣΚ [38]

219/2001 Γνωμ. ΝΣΚ [38]
39325/2020 Απόφ. ΕΔΔΑ [39]
2572/2020 Απόφ. ΣτΕ [39]
451/2012 Γνωμ. ΝΣΚ [40]
555/2001 Γνωμ. ΝΣΚ [41]
1648/2019 Απόφ. ΣτΕ [41]
460/2018 Απόφ. ΔΕφΑθ [44]
48226/2010 Απόφ. ΕΔΔΑ [46]
150/2011 Απόφ. ΔΕφΑθ [47]
45014/16 Απόφ. ΕΔΔΑ [47]
14227/2004 Απόφ. ΕΔΔΑ [48]
2063/2021 Απόφ. ΣτΕ [57]

Πηγές

Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ΕΕ, 2015 [33] [37]

Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, Αποτελεσματική Ενσωμάτωση της Οδηγίας της ΕΕ για την προστασία των whistleblowers, Ανάλυση και Προτάσεις της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάς, Κείμενο Θέσεων, Ειδικότερα Χαρακτηριστικά της Οδηγίας [109]

Διεθνής Σύμβαση Εργασίας (ΔΣΕ) 158, Για τη λύση της σχέσης εργασίας με πρωτοβουλία του εργοδότη, 1982 [93]

ΟΟΣΑ, «Προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος στον ιδιωτικό τομέα: Ανάπτυξη του νομικού πλαισίου», Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ: Τεχνική Υποστήριξη για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, October 2016, σελ. 11, (www.oecd.org) [118] [120] [122]

ΟΠΕΚΑ, «Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα», Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, (www.opeka.gr) [12]

ΥΔΜΗΔ, Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Αθήνα, 2012 [32]

Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, «Ενημερωτικό σημείωμα για τη λειτουργία του 112», Δελτία Τύπου-Ανακοινώσεις, 2019, (www.mindigital.gr) [13]

Vouliwatch, «Συμμαχία Οργανώσεων Κοινωνίας Πολιτών για την αποτελεσματική προστασία των whistleblowers, δράσεις», στο *vouliwatch.gr*, 2020 [89]

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία-αρθρογραφία

Andreis, E., ‘Towards Common Minimum Standards for Whistleblower Protection Across the EU’, on *European Papers*, (2019), (www.europeanpapers.eu) [110]

Cambridge Dictionary, watchdog, (www.dictionary.cambridge.org) [86]

Consumer Product Safety Commission, “Whistleblower Protection Act (WPA)”, (www.cpsc.gov) [96]

Doornbos M., “Good Governance”: The Metamorphosis of a Policy Metaphor, on *Journal of International Affairs*, Vol. 57, No 1, Fall 2003 [17]

Grassley C., “Over \$70 Billion Returned To Taxpayers Under Grassley Law That Roots Out Fraudulent Government Payments”, (www.grassley.senate.gov) [84]

Harvard Law School, Departments, what is public interest law, watchdog, (www.hls.harvard.edu) [88]

Hempowicz L., “The State of Whistleblower Protections and Ideas for Reform”, on *Testimony, Project On Government Oversight*, 2020, (www.pogo.org) [102]

Heller J., “Syphilis Victims in U.S. Study Went Untreated for 40 Years”, on *New York Times*, July 26, 1972 [7878]

Hofstede G., “Human Orientation”, στο *Leadership Dimensions: Culture and Leadership*, (www.tlu.ee) [70]

Jenkins P., “BLM Fires Migratory Bird Whistleblower”, on *Public Employees for Environmental Responsibility*, 2021, (www.peer.org) [91]

lou@protect-advice.org.uk, “Mental health worker speaks out over poor patient care”, 2020, (www.protect-advice.org.uk) [92]

Occupational Safety and Health Administration, “Protection from Workplace Retaliation”, U.S. Department of Labor, (www.whistleblower.gov) [97]

Office of Public Affairs, Justice Department’s False Claims Act Settlements and Judgments Exceed \$5.6 Billion in Fiscal Year 2021, February 2022, on Department of Justice, (www.justice.gov) [83]

National Whistleblowing Center, “Celebrating the 30th Anniversary of the 1986 Amendments to the False Claims Act”, (www.whistleblowing.org) [85]

Online Ethics Center (OEC), “*The Tuskegee Syphilis Study*”, on Ethics in the Science Classroom Case Study, (www.oec.org) [79]

- PIDA, “What is reasonable belief”, (www.protect-advice.org.uk) [105]
- Pierre J., “*Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*”, Oxford University Press [9]
- Project On Government Oversight, “Mission and Vision”, (www.pogo.org) [101]
- Purvis D., “Alexander Meiklejohn”, on *Articles, The First Amendment Encyclopedia* (www.mtsu.edu) [67]
- Public Employees for Environmental Responsibility, “What is Whistleblowing?”, (www.peer.org) [95]
- The Phrase Finder, “The meaning and origin of the expression”, Whistle-blower”, (www.phrases.org.uk) [76]
- UK Public General Acts, “Public Interest Disclosure Act 1998”, Section 1, (www.legislation.gov.uk) [104]
- UN Office on Drugs and Crime, “UNGASS 2021 closes highlighting urgent need to fight corruption to save the environment; spotlights whistleblower protection and role of civil society”, UN, (www.undc.org) [73]
- UNESCAP, Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, Report, Executive summary, 2007 [14]
- U. S. Department of Labor, “Occupational Safety and Health Administration (OSHA)”, (www.osha.gov) [99]
- U. S. Department of Labor, “Safe Drinking Water Act (SDWA)”, (www.whistleblowers.gov) [100]
- Whistleblower News Review, cases, 2021, (www.whistleblowergov.org) [82]
- Worth M., “Unsafe and Unsound: How Citizens Suffer under the UK’s Outdated Whistleblower Protection System”, on *Editorial*, Whistleblowers Network News, (www.whistleblowerblog.org) [106]